

ARBEIDSNOTAT ARBEIDSNOTAT

En innføring i EU, EFTA og EØS-avtalen
EØS-loven av 27.11.92

Knut Bratlie



Arbeidsnotater fra Høgskolen i Buskerud

Nr. 55

**En innføring i EU, EFTA og EØS-avtalen
EØS-loven av 27.11.92**

Av

Høgskolelektor Knut Bratlie

Hønefoss, oktober 2003

ISSN 0807-447x

**En innføring i EU, EFTA og EØS-avtalen.
EØS-loven av 27.11.92**

Innholdsfortegnelse

FORORD	6
HISTORIEN OM EU OG EFTA	6
Robert Schuman - europeeren med drømmen om et Europa i fred	6
Etableringen av EF	7
Etableringen av EFTA	8
UTVIDELSE AV EU MED NYE LAND.	10
Søkerland	10
Krav til søkerlandene	10
Når vil nye medlemmer kunne tas opp?	10
Albania og landene i det tidligere Jugoslavia	11
EU'S INSTITUSJONER	11
EU-Parlamentet.	11
Det europeiske Råd og Rådet for den Europeiske Union (Unionsrådet)	12
EU- kommisjonen	14
EU- byråkratiet, Generaldirektoratene.	14
EF- domstolen	14
Den europeiske ombudsmanns kontor	16
Andre EU-organer	16
DEN ØKONOMISK OG MONETÆR UNION (ØMU). FORBEREDELSENE AV FELLES VALUTA	17
SCHENGEN-AVTALEN	18
ULIKE TYPER VEDTAK I EF	19
Forordninger	19
Direktiver	19

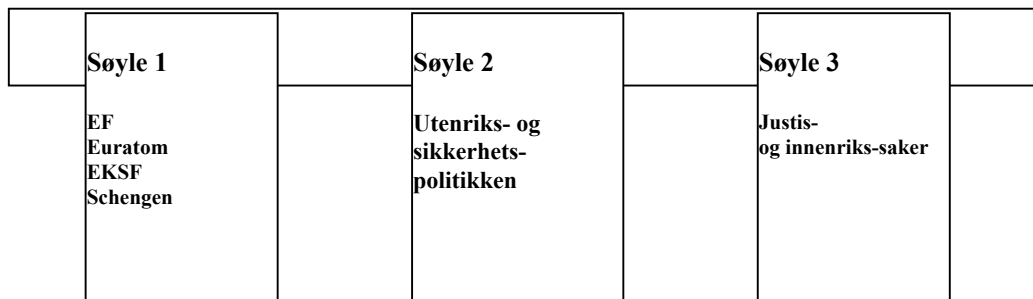
Beslutninger	20
LOVGIVNINGSPROSESSEN I EF	20
TOLKNING AV EF-REGLER	22
EF-reglene går foran nasjonale regler - Forrangprinsippet	23
EF-rettsakter med direkte rettslig virkning.	23
EF-DOMSTOLENS BRUK AV RETTSKILDER	24
Ordlyden	24
Fortalen	24
Formåls- og sammenhengsbetraktninger.	25
Rettspraksis	25
Generaladvokatens innstilling	27
EØS-AVTALEN	27
Tolkning av EØS-avtalen. Homogenitetskravet	29
EØS-ORGANER	30
EØS-komiteen	30
EØS-Rådet	30
Parlamentarikerkomiteen i EØS	30
EFTA-ORGANER	30
EFTAs overvåkningsorgan (ESA)	31
EFTA-domstolen	33
NORGES MULIGHETER FOR PÅVIRKNING PÅ EUS BESLUTNINGSPROSESS	35
EØS-LOVEN	35
Hoveddelen i EØS-loven er gjort til norsk rett	35
EØS-rettslige regler har forrang	36
Ulike måter å innføre EØS-retten på	36
HVORDAN VEDTAS NYE REGLER I EØS?	36

NORSK SAKSGANG FOR BEHANDLING AV EØS-BESLUTNINGER.	37
EKSPORT OG IMPORT AV VARER TIL EU-LAND	38
Fri bevegelse av varer - det frie varebytte	38
Opprinnelsesregler og -dokumentasjon	38
Varedeklarasjon	39
CE-merking av produkter	39

FORORD

I denne artikkelen vil du noen steder støte på EU og andre steder EF. EU, den europeiske union, er betegnelsen på det samlede samarbeidet mellom de 15 EU-statene og omfatter det du senere vil møte som EU-samarbeidets "tre søyler". Det europeiske økonomiske fellesskap, EF, som bygger på tre traktater er en av søylene. Det er bare denne søylen som har overnasjonal karakter og som kan binde det enkelte medlemsland. EF er derfor en snevrere betegnelse enn EU og vil brukt når det er det overnasjonale samarbeidet vi tenker på. Institusjonene gjelder alle tre søyler og disse vil konsekvent bli benevnt med betegnelsen EU, for eksempel EU-kommisjonen. Likevel brukes betegnelsen EF-domstolen. Medlemskapet gjelder alle tre søyler. Forskjellen er bare nasjonalstatens frihet innenfor de tre søylene.

EU



HISTORIEN OM EU OG EFTA

Robert Schuman - europeeren med drømmen om et Europa i fred

Robert Schuman regnes som en av EUs grunnleggere. Han var tysker, oppvokst i Luxembourg og deltok som tysk soldat i 1. verdenskrig. Etter krigen stilte han til valg som parlamentsmedlem i Alsace-Lorraine (Alsac-Lothringen), som nå igjen var fransk. Han ble stemplet som "overløper". men ble likevel valgt og forble medlem av parlamentet frem til 1940 da han ble fengslet i 6 måneder av tyskerne. Etter den 2. verdenskrig ble det igjen forsøkt stemplet som "overløper".

Frankrikes president De Gaulle så imidlertid Schumans kvaliteter og utnevnte han til minister i Frankrike. Schuman var finansminister, statsminister, utenriksminister og justisminister og det var som utenriksminister han i mai 1950 holdt talen som senere er blitt kjent som Schuman-erklæringen.

Som så mange andre europeere ønsket han aldri mer å oppleve en ny krig i Europa. Schuman så imidlertid at faren for fremtidige konflikter fremdeles var tilstede i Europa og foreslo en samling av kull- og stålproduksjon. Schuman mente at dette ville forandre skjebnene til de regionene som lenge hadde vært viet produksjon av krigsmateriell, og som har vært de mest konstante ofre for krigen. Resultatet ble Traktaten om Den europeiske kull- og stålunion i 1951. Erfaringene med denne traktaten resulterte i vedtakelsen av Roma-traktaten seks år

senere. Dette samarbeidet utviklet seg senere til dagens Europeiske union som bygger på følgende ideer:

- Ideen om et fellesskap
- Tanken om at en oppnår mer ved å handle sammen enn hva hver enkelt vil kunne klare alene
- Ideen om at proteksjonisme til syvende og sist er selvødeleggende.
- Rettighetene og interessene til så vel små som store land skal respekteres.
- Et varig samarbeid krever en ny type institusjoner og et juridisk rammeverk, en form for grunnlov

Tanken er at folk i Europa skal:

- kjøpe og selge det de vil
- reise hvor de vil
- arbeide hvor de vil
- bo og stifte familie hvor de vil

Dette var etter Schumans oppfatning ikke mulig dersom alle var proteksjonister.

Ved siden av det politiske, var samarbeidet i høy grad økonomisk motivert. Europeisk industri ønsket et større hjemmemarked og beskyttelse mot konkurranse fra Japan og USA.

Etableringen av EF

Kimen til samarbeidet startet i 1948 da Belgia, Nederland og Luxemburg (Be-Ne-Lux-landene) sluttet seg sammen i en tollunion. Erfaringen med denne var at tollunionen førte til store økonomiske gevinster for landene. I 1951 undertegnet disse tre landene samt Frankrike, Tyskland og Italia traktaten om det europeiske kull- og stålfellesskapet (EKSF). Gjennom denne avtalen ble nasjonalstatene fratatt kontrollen over et viktig element for krig, kontrollen over kull og stål. Dette ble lagt til et overnasjonalt organ.

Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF), heretter kalt EF, ble vedtatt i 1957 og startet i 1958. Den grunnleggende avtalen for dette økonomiske samarbeidet og blir kalt Roma-traktaten fordi den ble undertegnet i Roma. Denne avtalen blir kalt EFs grunnlov. Avtalen bygger på de såkalte fire friheter; fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester. Opprinnelig besto fellesskapet av seks land; Vest-Tyskland, Frankrike, Italia, Belgia, Luxembourg og Nederland. Samtidig ble det undertegnet en traktat om atomenergisamarbeidet, Det Europeiske Atomenergi Fellesskap (Euratom). Det er disse tre traktatene som i dag danner EF, EU-samarbeidets søyle 1.

Norge søkte første gang medlemskap i 1963. I Norge brukte en den gang den engelske forkortelsen EEC på samarbeidet. Medlemskap ble imidlertid ikke aktuelt da Frankrikes president, Charles de Gaulle, nærmest la ned veto mot at Storbritannia, som også hadde søkt, skulle tas opp som medlem. Storbritannia var den gang vår viktigste handelspartner. I 1972 søkte Norge på ny om medlemskap, sammen med Danmark, Irland og Storbritannia. Men ved den norske folkeavstemningen i 1972 bestemte 53,5 % av det norske folk at Norge skulle stå utenfor EF. Norge er det eneste landet som har sagt nei til medlemskap etter at forhandlinger har vært sluttført. Norge søkte om medlemskap på ny i november 1992. Forhandlingene var avsluttet i mars 94, men ved folkeavstemningen 28.november 1994 stemte 52,2 % nei til

medlemskap. Det var flertall for medlemskap i Vestfold, Buskerud, Akershus, Oslo og Østfold, men flertall mot i de 14 andre fylkene.

EF består i dag av de 15 medlemslandene som kartet under viser. De siste landene som ble medlemmer er Sverige, Finland og Østerrike.



Etableringen av EFTA

Da EF ble etablert, valgte Norge og seks andre land i Europa¹ å gå inn i et økonomisk samarbeid, Det europeiske frihandelsforbund, EFTA², som en motpol til EF. Tidligere hadde hvert enkelt av disse landene en frihandelsavtale med EF. Avtalene var relativt like. Frihandelsavtalen Norge hadde med EF tok bare sikte på toll. Merverdiavgift og særavgifter var holdt utenfor. Den gjaldt heller ikke jordbruksvarer. Det nye i 1992 var at de seks gjenværende landene i EFTA, forhandlet seg fram til en felles avtale med EF om nedbygging av det som er igjen av handelshindringer mellom de to blokkene. Denne avtalen kalles for EØS som er en forkortelse for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Den er noe annet enn et medlemskap og holder avgiftsharmonisering, tollunion, og landbruks- og fiskeripolitikk utenom. Formelt gjelder EF's anti-dumpingregler³ overfor EFTA-landene, men

¹ "De ytre 7"; Dannet i 1960 av Norge, Sverige, Danmark, England, Sveits, Portugal og Irland

² Forkortelse for: European Free Trade Organisation

³ Dumping er når produsenten selger en vare i utlandet til en pris som ligger under normal verdi i.h.t. GATT-avtalens art. VI (3). Hensikten er å skaffe seg større markedsadgang og konkurrere ut andre. For å hindre slik dumping kan EF vedta å innføre økte tollsatser og sågar straffetoll mot eksportører fra ikke-EF land.

EF har besluttet at de ikke skal bruke disse reglene for varer som omfattes av avtalen. Men fiskeprodukter faller utenfor og her kan derfor norske eksportører fortsatt få problemer⁴.

Opprinnelig hadde EF og EFTA tenkt å ha felles organer for overvåking og håndheving av konkurransereglene, men EF-domstolen godtok ikke dette. Dette ble da løst ved at EFTA opprettet et nye eget kontrollorgan, EFTAs Overvåkningsorgan. På engelsk heter organet European Surveillance Authority, forkortet til ESA. Overvåkningsorganet blir derfor ofte i media bare omtalt som ESA. Dette organet skal på samme måte som Kommisjonen sørge for at EFTA-landene holder sin del av EØS-avtalen. Det er EFTA-domstolen som skal ha dømmende myndighet i tvister mellom EFTA-stater om fortolkning og anvendelse av EØS-avtalen og om eventuelle sanksjoner mot et land som ikke følger avtalen.

Avtalen mellom EFTA-landene om opprettelse av egne organer, overvåkningsorgan og domstol, kalles ODA-avtalen (Overvåkningsorgan og Domstol Avtalen) er tatt inn i lovsamlingen etter EØS-loven og EØS-avtalen.

EØS-avtalen og ODA-avtalen innebærer overføring av myndighet til overnasjonale organer og var derfor betinget av Stortingets samtykke, med $\frac{3}{4}$ -flertall, i henhold til Grunnloven § 93. Uten slikt samtykke ville avtalen bl.a. vært i strid med § 88 i Grunnloven: "Høiesteret dømmer i sidste Instans". Stortinget ga slikt samtykke i november 1992.

Meningen var at EØS-avtalen skulle tre i kraft 1.1.93 slik at Norge i praksis skulle ha vært med i det såkalte "indre marked" fra samme dato. Dette skulle omfatte de 15 EF-landene og de 4 EFTA-landene. Men ett av EFTA-landene, Sveits, vedtok ved folkeavstemming i desember 1992 at de ikke skulle slutte seg til EØS-avtalen. EØS-avtalen måtte derfor reforhandles og EØS-avtalen trådte først i kraft fra 1.1.94. Sveits er fortsatt ikke medlem og har bare en handelsavtale med EF. Landene har imidlertid liggende en søknad om medlemskap i EU, men denne vil ikke bli tatt opp igjen før Sveits igjen ønsker medlemskap. Av de seks gjenværende EFTA-land som forhandlet fram EØS-avtalen hadde Norge, Sverige, Finland og Østerrike søkt om fullt medlemskap i EU. Forhandlinger om medlemskap var ferdig i april 1994. Avtaler med de fire søkerlandene ble underskrevet av regjeringssjefene i de 16 landene på øya Korfu i juni 1994. Undertegningen av avtalen forutsatte at Stortinget måtte samtykke til ratifikasjon av avtalen i henhold til Grunnloven § 26.2.ledd og § 93. Stortinget bestemte at først skulle velgerne få si sitt gjennom en ny rådgivende folkeavstemming om medlemskap eller ikke. Folkeavstemningen ble holdt den 27. og 28. november 1994. Det var stor strid om hvor bindende resultatet av denne folkeavstemningen skulle være. Mange mente at den enkelte stortingsrepresentant burde være bundet av et eventuelt ja ved folkeavstemningen. Andre hevdet at den enkelte måtte stå fritt siden

Antidumpingstiltak kan brukes såvel mot private som offentlige tiltak. Dette er ikke i strid verken med EØS-avtalen eller GATT-avtalen. Men det er også en fare for at antidumpingtiltak kan bli brukt for å beskytte sitt eget marked mot billige importvarer i ren proteksjonistisk hensikt. Slike tiltak vil være i strid med WTO-avtalene. EFs har uttalt at de har som utsikt ikke å bruke antidumping mot EFTA-landene i EØS hvis disse gjennomfører det nødvendige EF-regelverk, jfr. "Den omforente forståelse" av 22.10.91. Formelt har likevel EF fortsatt adgang til å bruke antidumping mot Norge, fordi kravet om fjerning ble avvist fra EFs side under forhandlingene (Agreed Minutes ad art.26 og protokoll 13). WTO har imidlertid sterke virkemidler å ta i bruk hvis EU skulle sette i verk ulovlig antidumpingtiltak mot Norge.

⁴ Skotske og irske lakseoppdrettere forsøkte i 1997 å få EF-kommisjonen til å vedta straffetoll på 13,5 % mot norske lakseeksportører, men lyktes ikke. I stedet ble norske eksportører pålagt å innkreve en eksportavgift som skulle brukes til markedsføring av laks i EF og ellers i verden. Men mange norske lakseeksportører er utestengt fra EU-markedet på grunn av blant annet mangelfull rapportering til EU eller salg til for lave priser.

Fordi Norge ikke ble EU-medlem får vi heller ikke være med å bestemme hvordan dumpinganklager mot 3. land skal håndteres. Med økende politisk vilje til å støtte opp om import fra landene i Sentral- og Øst-Europa vil blant annet norske metallprodusenter kunne bli berørt av dette. Dessuten er det inngått bilaterale såkalte Europa-avtaler som går langt i å gi markedsadgang for varer fra tidligere Comecon-land, men som samtidig skjermer landene for full konkurranse slik vi har i EØS. Disse avtalene innebærer en tilnærming mot medlemskap.

grunnloven krever et $\frac{3}{4}$ -flertall i Stortinget og derfor også var et mindretallsvern. I perioden 1993 - 1997 var det flere motstandere av medlemskap i EU på Stortinget enn $\frac{1}{4}$ d.v.s. flere enn 42 representanter. Et knapt ja-flertall ved folkeavstemningen ville derfor kanskje ikke vært nok til å gi det nødvendige $\frac{3}{4}$ - flertallet i Stortinget. Noen motstandere måtte stemme for medlemskap, selv om de innerst inne er imot. Spørsmålet om hvor bindende en folkeavstemning skulle være var derfor et viktig politisk spørsmål før avstemningen. Tilhengerne av medlemskap argumenterte med demokrati og flertallets vilje. Motstanderne bygde sin argumentasjon på Grunnloven (juridisk) og mente at et knapt flertall for medlemskap ikke kunne være avgjørende for hva den enkelte stortingsrepresentant skulle stemme. Problemstillingen ble uaktuell siden det ble et nei-flertall ved folkeavstemningen.

UTVIDELSE AV EU MED NYE LAND.

Søkerland

Etter at Norge sa nei til medlemskap i 1994 har mange nye land søkt om medlemskap. Det er Malta, Romania, Slovakia, Latvia, Litauen, Bulgaria, Kypros, Ungarn, Polen, Estland, Den tsjekkiske republikk, Slovenia og Tyrkia. Det er innledet tiltredelsesforhandlinger med alle disse landene, bortsett fra med Tyrkia som har fått status som kandidatland. Konkrete forhandlinger med Tyrkia vil ikke bli startet opp før landet har oppfylt visse politiske kriteriene. EU ønsker fremskritt m.h.t. menneskerettigheter, rettsstatsprinsippet og domstolsprinsippet i Tyrkia.

Krav til søkerlandene

EU satte også politiske kriterier til flere av de andre søkerlandene. For Slovakia gjaldt det demokrati-kriteriet og for Romania ble det satt søkelys på reformer av landets barnevernsinstitusjoner. For Estland og Latvia var problemet rettighetene til landenes språklige minoriteter. For alle søkerlandene ble det krevd en styrking av det juridiske apparatet og kamp mot korrupsjon. EU understreket også behovet for ytterligere innsats for å beskytte rettighetene til minoritetene, spesielt romanifolket i mange av søkerlandene.

Når vil nye medlemmer kunne tas opp?

EU vedtok på sitt møte i København i desember 2002 å ta opp 10 av søkerlandene. EU arbeider med sikte på Romania og Bulgaria også skal bli medlem. Medlemskap for disse landene er trolig ikke aktuelt før fra 1.1.2007. Tyrkia oppfyller foreløpig ikke EUs krav til medlemskap og har derfor fortsatt bare status som søkerland.

EU vedtok at de 10 landene skal bli medlemmer fra 1.5.2004 forutsatt at søkerlandene og de nåværende medlemsland ønsker dette. Ratifikasjonsprosessen i søkerlandene og i medlemslandene ble fullført i løpet av 2003. Utvidelsen innebærer at EU får ca. 75 millioner nye borgere, i tillegg til de 377 millionene de hadde fra før. Malta var først ute med sin folkeavstemning i mars 2003. De nye medlemslandene vil i tilfelle kunne delta i valget på nytt Europaparlament sommeren 2004, noe Europaparlamentet sterkt har ønsket å få til. Utvidelsen vil få store følger for EUs økonomi, bl.a. i overføringene. Utvidelsen vil også betinge endringer i EUs organer. EU-parlamentet ble enige om dette på møtet i Nice 12.12.2000 (Nice-traktaten), men under behandlingen av EUs nye grunnlov i desember 2003 kom spørsmålet opp på nytt. Spania og Polen gikk da mot stemmerettsreglene og krevde flere stemmer.

Albania og landene i det tidligere Jugoslavia

Kommisjonen har også stilt i utsikt medlemskap for landene i det tidligere Jugoslavia og Albania, men på strenge betingelser.

EU's INSTITUSJONER

I Norge har vi maktfordeling mellom de tre organene Storting, Regjering (Kongen) og Domstolen. I EU har vi fire organer som til sammen skal fylle disse funksjonene; Europaparlamentet, Rådet for den europeiske Union (Rådet eller Ministerrådet), Europakommisjonen og EF-domstolen. I tillegg kommer underordnede, men viktige organer blant annet Det økonomiske og sosiale utvalg (Den Økonomiske og sosiale komité), Regionkomiteen og Revisjonsretten.

Medlemslandene er representert i de fleste av EUs organer etter landenes folketall. Men de minste landene har en større representasjon enn det folketallet skulle tilsi. Danmark som har noenlunde samme folketall som Norge har 3 stemmer i Rådet, men skulle med samme forholdsmessige representasjon som Tyskland (10 stemmer og 80 millioner) bare hatt en 1/2 stemme. Kravet om kvalifisert flertall i mange avstemninger Rådet innebærer også at de små landene kan hindre at de store får gjennom sin vilje.

EU-Parlamentet

Når Parlamentet eller Forsamlingen som den også blir kalt blir nevnt først, er det fordi EU selv legger stor vekt på å fremstå som et fellesskap bygd på demokrati eller folkestyre. Parlamentet er det eneste direkte valgte organet i EU. De øvrige organene er indirekte valgte, rådsrepresentantene representerer landenes regjeringer og kommisjonsmedlemmene foreslått fra disse. Rådet er besluttsende organ og kommisjonen det utøvende organ. Parlamentet hadde tidligere i hovedsak en rådgivende funksjon og ble derfor regnet som EU's svakeste organ. Maastricht-avtalen har søkt å endre på dette ved å styrke Parlamentets myndighet og kompetanse. Parlamentet gir uttalelser i saker og skal kontrollere Kommisjonens arbeid. Parlamentet kan uttrykke mistillit mot kommisjonen og skal godkjenne de enkelte kommisjonsmedlemmer. EU-parlamentet har sine plenumsamlinger i Strasbourg i Frankrike, men holder ellers til i Bryssel og Luxembourg. Parlamentet velges ved direkte valg i hvert medlemsland, men skal likevel i prinsippet representere fellesskapet som sådan. Det har 626 representanter i Parlamentet, grovt sett fordelt etter folketallet i hver enkelt stat. EU har satt en grense på 700 medlemmer i Parlamentet. Det betyr at medlemstallet for de nåværende land må reduseres hvis de 12 nye søkerlandene blir medlemmer. Norge ville som medlem i EU hatt 15 representanter i Parlamentet.

De fire "store" hadde 81 hver og Spania 60. Tyskland fikk i 1994 18 nye seter på grunn av økt befolkning (DDR), de øvrige tre "store" seks nye og Spania 4 nye. Tyskland har nå 99 medlemmer, de øvrige tre store har 87 og Spania 64. Danmark har bare 16 representanter. Valget til EF-parlamentet skjer hvert femte år. Ved siste valg i juni 1999 tapte sosialistene for første gang siden 1979. Den kristelig-demokratiske alliansen European Peoples Party har nå flertallet og sikret seg også presidenten i Parlamentet for de neste to og et halvt årene⁵.

Foreløpig skjer valget etter nasjonale regler. Det betyr blant annet at valget i Storbritannia skjer i enmannskretser. Vedtak i Parlamentet gjøres med alminnelig flertall. Representantene

⁵ Den franske konservative politikeren Nicole Fontaine er p.t. president Hun fikk 306 stemmer ved valget høsten 1999. Det var på forhånd enighet om å dele femårperioden med de liberales leder, iren Pat Cox.

grupperer seg imidlertid etter politiske skillelinjer på tvers av de nasjonale. Slik er de også fysisk plassert i salen.

Europaparlamentet har inntil nylig hatt relativt liten innflytelse på beslutningsprosessen i EU, og presidentens makt har vært av symbolsk karakter. Med etter ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten 1.mai 1999, har Parlamentet fått medbestemmelse på en rekke politiske områder. De folkevalgte får også større kontroll med hvem som utnevnes til leder av Kommisjonen og de enkelte kommisærene.

Parlamentet er et obligatorisk høringsorgan på lovgivningens område. Prosedyren og Parlamentets innflytelse er avhengig av hvilken bestemmelse i Roma-trakten som er hjemmelen for forordningen eller direktivet. Flere lovforslag er blitt endret av Kommisjonen etter at Parlamentet har uttalt seg. Vedtaket i Parlamentet får også betydning for Ministerrådets beslutning. Den må i visse tilfeller være enstemmig hvis Parlamentet har stemt mot lovforslaget.. Maastricht-avtalen legger også opp til at Parlamentet i visse tilfeller skal ha vetorett i forhold til lovforslag. Ved opptak av nye EF-medlemmer er det også krav om absolutt flertall i Parlamentet. Det betyr at 50 % av det totale antallet representanter i Parlamentet 626 må stemme for, det vil si minst 313.

Det er Parlamentet som skal vedta EU's budsjett. Forslaget kommer fra administrasjonen (Generaldirektoratene, DG-ene) og Kommisjonen. I praksis har Parlamentet hatt atskillig innflytelse på budsjettet.

Parlamentet har oppnevnt 20 komiteer. Disse tilsvarer komiteer som vi har i vårt Storting, men de har ikke samme sakfelt som våre. I tillegg er det for tiden 4 underkomiteer for sikkerhet og nedrustning, menneskerettigheter, fiskeri og valutaspørsmål.

Til Parlamentet er det knyttet et sekretariat med hele 3 000 funksjonærer. Storparten av funksjonærene arbeider med tolking og oversettelser. Disse holder til i Strasbourg, Luxembourg og Bryssel.

Etter Nice-traktaten vil Parlamentet bli utvidet til 732 medlemmer. Samtlige nåværende medlemmer, bortsett fra Tyskland og Luxemburg, vil få redusert antall medlemmer i Parlamentet. Tyskland vil fortsatt ha 99 medlemmer og Luxemburg 6. De 12 nye landene vil få til sammen 188 medlemmer. Endringene vil gjelde fra 1.1. 2005

Det europeiske Råd og Rådet for den Europeiske Union (Unionsrådet)

Stats- og regjeringssjefer i EU-landene møtes til et toppmøte to ganger i året, neste gang i Gøteborg i 15.-16. juni 2001. Dette organet er EU's øverste organ og kalles **Det europeiske råd**. Dette har ingen formell stilling i EU-systemet, men er likevel et viktig organ fordi det trekker opp de politiske retningslinjer for samarbeidet i EU og vil kunne svekke Kommisjonens makt.

I **Rådet for den europeiske Union** (Unionsrådet) sitter en minister fra hvert medlemsland, avhengig av hvilke saker som drøftes. Spanjolen Javier Solana ble i 1999 utnevnt til generalsekretær i Rådet. Han er leder for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

I tillegg til Rådet har man de forskjellige rådene hvor fagministrene møtes. Disse rådene tar seg av spesielle deler av EU-politikken. Disse rådene utgjør EU's besluttede organer, og kan sammenlignes med vårt Storting.

Rådet er EU's lovgivende forsamling og øverste besluttede organ. Her har hvert land sitt medlem og ligner i så tilfelle på andre internasjonale organer som vi kjenner, for eksempel FN og NATO. Rådet har derfor 15 medlemmer, men hvert medlem har forskjellig vekt etter størrelsen på landet de kommer fra. Til sammen har derfor medlemmene av Rådet 87 stemmer. Representantene i Rådet skal, i motsetning til medlemmene av Kommisjonen, ikke være uavhengig av sine regjeringer og kan derfor ta nasjonale hensyn. Medlemmene skal

være en minister fra landets regjering og rådet ble derfor tidligere betegnet som Ministerrådet. Nå er det offisielle navnet Rådet for den europeiske Union eller Unionsrådet. Vanligvis er det utenriksministrene som deltar, men i spesielle spørsmål møter andre, for eksempel landbruksministrene. Rådet har mange møter, opp til 80 i året. Landets embetsmenn kan gis møterett, men har ikke stemmerett i Rådet. Fullmakten til å stemme må i tilfelle gis til et annet lands medlem.

I viktige beslutninger kreves det enstemmighet i EU's organer. Men en slik vetorett for medlemslandene vil kunne hindre en videre utvikling. I 1987 bestemte EU-landene seg for at de kunne bli nedstemt av flertallet når det ikke dreide seg om spørsmål av vital nasjonal interesse.⁶ Vetoretten er derfor svekket, men en har i stedet innført krav om konsultasjoner og samarbeid. Maastricht-avtalen bygger videre på dette. Men på visse områder gjelder fortsatt enstemmighetskravet. Det gjelder blant annet regler om skatter og avgifter og regler om den frie bevegelse av personer og bestemmelser om ansattes rettigheter i Romatraktatens artikkel 100. Også opptak av nye medlemsland krever enstemmighet. Ellers er kvalifisert flertall det vanlige. Utviklingen går også mer og mer i denne retningen. Kvalifisert flertall i Rådet betyr at 62 stemmer av de 87 må stemme for (71 %). Det vil si at 30 % av det totale stemmetall, 26 stemmer, vil kunne hindre et vedtak. Og siden de fire største landene har ti stemmer hver, kan ikke disse "stormaktene" tvinge gjennom sine interesser. Selv med støtte fra Spania som har åtte stemmer holder det ikke. De øvrige små og mellomstore statene må på sin side samle minst seks stater for å hindre vedtak i rådet. Disse landene har mellom to og fem stemmer hver. Storbritannia og Portugal ønsket at 23 stemmer fortsatt skulle være nok for å hindre kvalifisert flertall. Resultatet ble et kompromiss som innebar at ved mindretall mellom 23 og 26 skal en ha en særlig vedtaksprosedyre. For forslag som kommer fra Kommisjonen kreves kvalifisert flertall (62 stemmer), mens andre forslag som Rådet skal vedta må ha tilslutning fra minst åtte av medlemslandene.

I mindre viktige beslutninger kreves bare simpelt flertall i Rådet, men da har hvert land bare en stemme. Skal samarbeidet holde og videreføres, er det nødvendig at beslutningene får størst mulig oppslutning blant medlemslandene. Målsettingen i EU er derfor at det skal være enstemmighet i viktige beslutninger også i de tilfeller hvor reglene bare krever kvalifisert flertall (Luxembourg-forliket). Tendensen har likevel gått i retning av flertallsvedtak. Men folkeavstemningene, avstemningene i nasjonalforsamlingene og meningsmålinger i forbindelse med Maastricht-avtalen kan likevel være politiske tegn som maner til en viss forsiktighet på dette området i fremtiden. For å møte motstanden fra nasjonale og lokale interesser har EU vedtatt et såkalt *nærhetsprinsipp* som innebærer at overdrevne reguleringer skal lukes ut og at EU bare skal handle når vedtatte mål ikke kan nås av medlemslandene på egen hånd. For oss nordmenn kan EU-kravene til hvordan et juletre skal se ut, være et godt eksempel på slike overdrevne reguleringer. EU-ministrene vedtok derfor, ut fra samme hensyn, at det ikke skulle være felles bilskilte i Europa, ikke felles regler for tivoli-utstyr, ikke regulering av spillebuler og ikke moms på skipsforsyninger.

Etter Nice-traktaten vil stemmefordelingen i Rådet bli vesentlig endret. Til sammen vil det da bli 335 stemmer i Rådet og det vil kreves 255 stemmer for kvalifisert flertall. De 4 store landene vil som nå få likt antall stemmer, 29. De 12 nye landene vil til sammen få 108 stemmer, mens de "gamle" til sammen vil få 227 stemmer. 91 stemmer vil i saker som krever kvalifisert flertall blokkere vedtak et vedtak i Rådet. Tyskland har fått styrket sin stilling i Rådet relativt sett og vil sammen med to av de øvrige store landene kunne hindre kvalifisert flertall. Endringene skal gjelde fra 1.1. 2005.

⁶Enhetsakten (vedtatt i 1985)

EU- kommisjonen

Kommisjonen velges av EU-landenes regjeringer i fellesskap, i en regjeringskonferanse. Medlemmene er i praksis utpekt fra det enkelte medlemsland, men lederen (formannskapet) blir valgt i fellesskap. Kommisjonen er likevel ikke noe parlamentarisk organ på lik linje med vår regjering. Til tross for dette, er Kommisjonen det organet som best kan sammenlignes med regjeringen. Kommisjonen skal forberede og sette i verk EU's beslutninger, administrere EU og kontrollere at vedtakene som blir gjort blir fulgt. Alle lovforslag kommer fra Kommisjonen. Kommisjonen har også delegert myndighet fra Rådet, blant annet til å gi forordninger og direktiver. Dette kan sammenlignes med at regjeringen eller departementene i Norge gir forskrifter til en lov. Kommisjonen har også den viktige funksjonen å være EF-traktatens vokter. Det er 20 medlemmer i Kommisjonen, de fire "store" landene pluss Spania velger to medlemmer hver, mens de øvrige 10 velger ett medlem. Kommisjonsmedlemmene kalles kommissærer. De har hver en stab på mellom 15 og 20 personer. Norge ville som EU-medlem hatt 1 medlem i Kommisjonen. Medlemmene av Kommisjonen skal være uavhengig av det land som det velges fra. Landets regjering må derfor ikke søke å påvirke "sitt" medlem til å stemme på en viss måte i Kommisjonen. Kommisjonsmedlemmene representerer EU som organisasjon. Vedtak i Kommisjonen må vedtas med minst ni stemmer. Parlamentet kan med 2/3 flertall kaste hele Kommisjonen. Det ville sannsynligvis ha skjedd våren 1999 hvis ikke Kommisjonen selv hadde valgt å gå på grunn av frivillig. Bakgrunnen var beskyldninger om korrupsjon. Trussel om mistillitsvotum kan derfor være et politisk våpen for parlamentet⁷. Etter Nice-traktaten skal hvert medlemsland bare ha en kommissærer, det vil si at de fem "store" gir fra seg ett medlem. Tallet på kommissærer vil da kunne bli 27, men det skal forhandles om å redusere dette tallet til 26.

EU- byråkratiet, Generaldirektoratene.

Forvaltningsapparatet i Brussel består av ca. 16 000 ansatte. Hele 3 000 av disse driver med språktjenester. Forvaltningen er delt opp i 23 enheter, generaldirektorater (DG-er), og kan sammenlignes med våre departementer. Dette apparatet er likevel ikke stort nok og er derfor avhengig av hjelp fra de nasjonale myndigheter, det vil si de enkelte lands nasjonalforsamlinger, regjeringer, administrasjoner og domstoler. Det er de nasjonale myndigheter som skal forvalte og håndheve fellesskapsretten i det enkelte land. På området toll- og konkurranseregler får likevel Kommisjonen en viktig rolle, fordi her vil de enkelte lands myndigheter gjerne ha særinteresser.

De fleste av generaldirektoratene har kontorer i Bryssel, men et par holder til i Luxembourg. Det er DG 1 A (enhet D4) som har ansvaret for å følge opp EØS-avtalen.

EF- domstolen

Domstolen har en viktig funksjon i EF. Politisk betyr den mer enn det vi er vant til at domstolen gjør i Norge. Eksempler på dette kan være da man i Danmark innførte en avgift på næringslivet som bidrag til kampen mot arbeidsløshet. Domstolen i EF fant at denne avgiften stred mot et av EF's momsdirektiver. Deler av denne avgiften, som innbrakte hele 55 milliarder danske kroner, måtte derfor betales tilbake til næringslivet. Tilsvarende kom Domstolen til at det belgiske flyselskapet Sabenas regler om ulik avlønning av kvinner og menn, stred mot fellesskapets regler. Belgia hadde plikt til å oppfylle EF's regler på dette punktet og kvinnen det gjaldt skulle ikke lide under at dette ikke var gjort. Belgiske domstoler skulle derfor ha fulgt Roma-traktaten, ikke landets egne lovregler, fastslo Domstolen.

⁷ Italieneren Romano Prodi er i pr. 20.02.2000 formann i Kommisjonen

Et annet eksempel kan være arbeidstakernes lønnsgaranti ved arbeidsgivers konkurs. Italia hadde valgt ikke å følge dette EF-direktivet. Når landet ikke hadde gjort dette, pliktet italienske domstoler å la den italienske staten i stedet betale for dette. Dette er motstykket til den nasjonale "selvråderetten".

Dette er to eksempler på at EF-direktiver er gitt såkalt direkte virkning i medlemslandene.

Det er 15 dommere i Domstolen, en fra hvert medlemsland. Dommerne skal være uavhengige. Som hjelp for EF-domstolen har en assistanse av ni generaladvokater som forbereder sakene for Domstolen. Fire av disse kommer fra de fire "store". Det franske domstolsystemet har vært et visst forbilde for EF-domstolen. For å prosedere en sak for EF-domstolen må en ha advokatbevilling i et medlemsland. Saksforberedelsen er skriftlig, mens selve forhandlingene i retten er muntlige. I viktige saker er Domstolen, som vår Høyesterett, samlet, men er ellers delt med tre eller fem dommere. Saksbehandlingstiden for EF-domstolen er lang, gjennomsnittlig 25 måneder. Av hensyn til saksmengden har en også etablert en underinstans. Denne kalles Rett i Første Instans. Avgjørelser her er i bevisspørsmål endelige og kan ikke bringes videre til Domstolen.

Dommene og generaladvokatenes forslag til avgjørelse offentliggjøres på alle EFs offisielle språk i *Samling av Avgjørelser fra Domstolen og Retten i Første Instans*. Domsavgjørelsene finnes på EFs sentrale rettslige database, CELEX, men er også lagt LOVDATAs database NORIM, her i engelsk versjon. Det tar opp til 6 mnd. før dommene foreligger på alle EFs rettspråk⁸. Som prosessspråk kan velges et av EFs 11 offisielle språk, samt irsk. Prosessspråket velges som hovedregel av saksøkeren. Hvis saksøkte er en medlemsstat eller en fysisk eller juridisk person fra en medlemsstat, er prosessspråket denne medlemsstats offisielle språk. Har denne staten flere offisielle språk, velges prosessspråket etter saksøkerens ønske. I prejudisielle saker er prosessspråket språket ved den nasjonale rett, som forelegger spørsmålet for Domstolen.

Domstolen skal behandle saker om brudd på Roma-traktaten. Men her kan bare medlemslandene opptre, ikke enkeltpersoner. Domstolen kan også, som våre domstoler, prøve lovligheten av avgjørelser i Rådet og Kommisjonen. Både enkeltpersoner og juridiske personer, medlemsstatene, Rådet og Kommisjonen kan reise sak for EF-Domstolen. Det kan dreie seg om saksbehandlingsfeil, form- og innholdsfeil, og maktmisbruk. Inngrep kan gjøres både overfor aktive handlinger som EF-organene har gjort og manglende handling.

I den norske Grunnloven heter det at Høyesterett "dømmer i sidste Instans". Hadde Norge blitt medlem, ville dette fortsatt ha gjeldt på de områder som ikke var omfattet av medlemskapet. Men på de områder der EF-reglene kommer inn i bildet, ville norske domstoler måtte anvende disse, også om de kom i konflikt med Grunnloven. EF-reglene er *primære* og har *forrang*. Dette kan vi kalle forrangsprinsippet. Ved å bli medlem har nasjonalstaten gitt fra seg lovgivningskompetansen og derved domstolkompetansen innenfor det området som EF-traktaten hjemler. Blir det spørsmål om reell fortolkning av EF-reglene, har ikke de nasjonale domstoler kompetanse. De har da plikt til bringe saken inn for EF-domstolen som skal løse tvisten. De nasjonale domstoler må først ta stilling til om de er kompetente til å dømme i saken.

En svensk domstols stilling kan etter dette illustreres ved følgende eksempel:

En dansk entreprenør mener at en svensk kommune ikke har fulgt EF-reglene om likebehandling av EF-selskaper ved tildeling av en kontrakt. Svenske myndigheter vil være pliktig til å ha og følge opp regler om nasjonal likebehandling. Om reglene er fulgt, kan svenske domstoler avgjøre. Også om Sverige etter EF-retten skulle hatt slike regler. Men om EF-organene hadde kompetanse til å fastsette et slikt direktiv og hvor langt direktivet strekker

⁸ Nye dommer blir lagt inn på EFs nettsted <http://europa.eu.int/cj/index.htm>

seg, ligger utenfor svenske domstolars kompetanse. Avgjørende for kompetansen blir derfor hva den danske entreprenøren påberoper seg som grunnlag for sin sak.

Tilsvarende ville vært tilfelle for norske domstoler hvis Norge var blitt EU-medlem. Det er ikke noe prinsipielt nytt at norske domstoler anvender utenlandske rettsregler. I saker som gjelder internasjonale forhold, må norske domstoler i visse tilfeller innhente opplysninger om hva som er fremmed rett og anvende disse. Og norske domstoler må ofte ta standpunkt til sin kompetanse i forhold til andre lands domstoler. Norge har også anerkjent den internasjonale domstolen i Haag. Det som ville vært nytt er at en overnasjonal domstol i meget stor grad ville fått myndighet på områder som gjelder "norske" forhold.

Den europeiske ombudsmanns kontor

EU-s ombudsmann ble opprettet i 1995 og var et resultat av Maastricht-traktaten. Reglene om ombudsmannen finner en i Roma-traktatens artikkel 138 E og i ombudsmannens statutter som ble vedtatt av Parlamentet i mars 1994. Ombudsmannen behandlet i 1998 1617 saker. 90 % av klagen kommer fra enkeltpersoner. Resten kommer fra virksomheter og fra medlemmer av Parlamentet. Bare 1 sak ble tatt opp av eget tiltak.

Hvem kan klage? Alle som er statsborgere eller bor i et EU-land kan klage til ombudsmannen. Det gjelder også virksomheter, sammenslutninger og andre juridiske personer som er hjemmehørende i unionen.

Hva kan det klages over? Feil eller forsømmelser kan være små eller store. Den kan bestå i at en institusjon lar være å gjøre noe som den skulle ha gjort eller gjør det på feil måte. Den kan også gjøre noe den ikke burde ha gjort, f.eks. administrative uregelmessigheter, urettferdighet, forskjellsbehandling, misbruk av myndighet, mangel eller avslag på informasjon eller unødige forsinkelser.

Hvilke institusjoner og organer kan det klages på?

Kommisjonen, Rådet, Parlamentet Revisjonsretten, Domstolen (men ikke over Domstolens utøvelse av sine domstolsfunksjoner), Det Økonomiske og Sosiale Utvalg, Regionsutvalget, Det Europeiske Monetære Institutt, Den Europeiske Sentralbank (fra d. 1. januar 1999) og Den Europeiske Investeringsbank.

Hvordan klager man? Ved å skrive til ombudsmannen på et av unionens 11 offisielle språk og gjør rede for hvem en er hvilke EF-institusjoner en klager over, og hvorfor en klager. En må klage innen to år etter at en fikk kjennskap til det forhold en klager over. En trenger ikke at være personlig berørt av feil en klager over, men en må først ha tatt opp feilen med den institusjonen en klager over.

Andre EU-organer

Revisjonsretten fører kontroll med fellesskapets budsjett.

Det Økonomiske og Sosiale Utvalg er et rådgivende organ som består av representanter for fagforeninger, næringslivsorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner og offentlige ansatte. Organet deltar i forberedelsen av ny fellesskapslovgivning. Det oppnevnes av rådet for fire år av gangen og har 22 medlemmer. I noen saker skal utvalget uttale seg. Det gjelder blant annet saker om fri bevegelse av arbeidskraft, art.49. I andre saker kan Rådet eller Kommisjonen be om slik uttalelse. Utvalget kan også uttale seg etter eget initiativ, men har ingen beslutnings- eller kontrollmyndighet. Møtene holdes i Brussel. I de siste årene er det opprettet andre organer som er tillagt samme funksjoner som det økonomiske og sosiale utvalg. Utvalget kan av den grunn ha fått mindre betydning enn tidligere.

Regionsutvalget bistår Rådet og Kommisjonen, og har en rådgivende funksjon som skal sikre at regionale og lokale myndigheter er representert i EU. Det oppnevnes også av Rådet for fire år. Utvalget skal høres i saker som gjelder utdanning, kultur, helse og økonomisk og sosial utjevning. Møtene holdes i Brüssel, normalt 4-5 møter i året.

Europool. Politior organisasjon som holder til i Haag. Tilsværer Interpool som gjelder hele verden.

Det Europeiske Monetære Institutt, holder til i Frankfurt

Den Europeiske Sentralbank (ECB) (fra 1. januar 1999). Det tverreuropeiske betalingssystemet kalles TARGET.

Den Europeiske Investeringsbank har til oppgave at bidra økonomisk til en avbalansert utvikling av fellesskapet. Den holder til i Luxembourg.

DEN ØKONOMISK OG MONETÆR UNION (ØMU). FORBEREDELSENE AV FELLES VALUTA

EF-landene innførte allerede i 1979 Det europeiske monetære system (EMS) for å bidra til stabile valutakurser mellom EF-valutaene. Den europeiske valutaenhet, ECU (European Currency Unit), skulle etter planen innføres som felles valutaenhet. EUs målsetting var en økonomiske og monetær union. Først i 1992 ble mer konkrete planer lagt for innføring av den felles valuta. Danmark og Storbritannia sa allerede da fra at de ikke ønsket å delta i den felles valuta. Betingelsene for å kunne være med i den felles valutaen var at medlemslandene var noenlunde like økonomisk, blant annet med hensyn til inflasjon, rentenivå underskudd på statsbudsjettet og størrelsen på landenes lånegjeld⁹. Disse kravene til økonomisk likhet ble kalt konvergenskriterier. Hellas oppfylte ikke disse kriteriene. Opprinnelig gjorde heller ikke Sverige det, men gjør det nå og har foreløpig valgt å stå utenfor samarbeidet.

Ved Maastricht-traktaten i 1992 ble Rådet enige om at valutaen skulle hete euro (ble tidligere kalt ecu). Rådet skulle bestemme hvilke land som var kvalifisert til å delta og fastlåse valutakursene mellom deltakerlandene. I tillegg skulle det etableres en felles sentralbank, Den europeiske sentralbank (ESB) som fra og med 1.1.99 skulle utføre alle sine operasjoner i penge- og valutamarkedet. Alle nye statslån i deltakerlandene skulle da legges ut i euro. Sedler og mynt i nasjonale valutaer skal bestå fram til år 2002. Da skal euro foreligge også i sedler og mynt. Senest 6 måneder etter dette, skal sedler og mynt i de nasjonale valutaer opphøre. Fra dette tidspunktet vil euro være eneste lovlige betalingsmiddel i landene som deltar i valutaunionen.

De 11 EU-statene som deltar i ØMU har etablert en felles pengepolitikk som skal utøves av den europeiske sentralbanken. Landene får dermed et felles rentenivå. I overgangsperioden vil de nasjonale valutaene eksistere parallelt med euro. Låsingen av valutakursene betydde at intern kursusikkerhet mellom landene opphørte.

De EU-landene som ikke deltar i valutaunionen kan delta i ordningen på frivillig basis. Kursene på de deltakende valutaer ble fastsatt av finansministrene, sentralbankene i de EU-landene som står utenfor valutaunionen og Den europeiske sentralbanken i fellesskap.

Det langsiktige rentenivået og prisstigningen har blitt mer lik mellom deltakerlandene. De fleste medlemslandene hadde imidlertid problemer med å oppfylle de krav Maastricht-traktaten stilte til offentlige finanser. Den lave økonomiske veksten i Vest-Europa bidrar til å forsterke budsjettproblemene fordi skatteinntangen har sviktet og utgiftene til

⁹ Inflasjon: maks. 1,5 % over de tre beste landene, rentenivå: maks. 2 % over de tre beste underskudd på statsbudsjettet: maks. 3 % av BNP
størrelsen på lånegjeld (60 % av BNP)

arbeidsledighetstrygd økt. Flere land hadde problemer med høy og voksende offentlig bruttogjeld.

SCHENGEN-AVTALEN

I 1995 trådte Schengen-avtalen i kraft med Belgia, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Nederland, Portugal og Spania som deltakere. Alle de nordiske landene var observatører i Schengen-samarbeidet fra 1. mai 1996. For de nordiske landene har det vært viktig å opprettholde den nordiske passfriheten. Island og Norge undertegnet derfor en samarbeidsavtale med Schengen-landene i desember 1996 for å unngå grensekontroll mot de øvrige nordiske land. Det var også ønske fra disse landene å oppnå et større reisefrihetsområde i Europa, og bedre mulighetene for å bekjempe internasjonal og alvorlig kriminalitet gjennom et tettere politisamarbeid. Samarbeidsavtalen gjelder ikke for Svalbard. Ved Amsterdam-traktaten ble Schengen-avtalen flyttet over i EUs søyle 1, dvs. underlagt overnasjonalitet. Det innebar at Norge og Island måtte reforhandle sin samarbeidsavtale om Schengen. Norge og Island ønsket å delta i alle møter i fora i Schengen-samarbeidet, men dette godtok ikke EU. Det er derfor opprettet et fellesorgan hvor Norge og Island deltar¹⁰. Norge deltar derfor ikke i avstemninger, men deltar i drøftelser og fremme forslag i forhold til EU.

Schengen-avtalen har som målsetting å avskaffe kontrollen ved de indre grenser for å bidra til å gjennomføre målet om fri bevegelighet for personer. Samtidig skal kontrollen av de ytre grenser effektiviseres. Det legges til rette for en styrking av politisamarbeidet og utlevering av lovbrutere. Det skal også samarbeides om visumspørsmål, og opprettes et felles informasjonssystem til bruk for politi og grensekontroll. På denne måten vil økt reisefrihet bli kombinert med størst mulig sikkerhet.

Samarbeidsavtalen forutsatte endringer i norsk lovgivning. Det følger da av Grunnloven § 26 annet ledd at Stortinget måtte samtykke i avtalen. Det ble gjort i 1997 og i 1999. Etter Regjeringens syn var det ikke nødvendig med vedtak etter Grunnloven § 93 fordi Schengen-organene ikke kan treffe vedtak som har direkte virkning for personer i Norge.

Vedtakene har bare tradisjonell folkerettslig virkning og ikke overnasjonal virkning for Norge.

Som følge av Schengen-avtalen måtte Norge endre utlendingsloven, utleveringsloven, politiloven og straffeloven. Betydning av disse endringene er at avgjørelser om asyl, visum og oppholdstillatelse i et Schengen-land får virkning også for de øvrige. Reglene om utlevering av personer er også endret. Det er også fastsatt regler om Schengens indre og ytre grenser¹¹. Det betyr blant annet at bare noen flyplasser i Norge kan ta i mot fly fra ikke-Schengenland.

I tillegg til dette måtte det opprettes en norsk del av Schengen informasjonssystem (SIS). Det er et informasjonssystem som består av en felles del og nasjonale deler. Det er bare den felles del som kan nyttes av de øvrige landene i Schengen-samarbeidet. Regler om dette informasjonssystemet er gitt ved en egen lov¹² som regulerer behandlingen i Norge av opplysninger innenfor informasjonssystemet. Loven skal også ivareta personvern hensyn. I dette informasjonssystemet kan en registrere visse personopplysninger blant annet om alvorlig kriminelle. Det er også bestemt hvilke offentlige myndighetene som har adgang til opplysningene. Det er Kriminalpolitisen som skal ha ansvaret for registeret (SIRENE) i

¹⁰ Mix-komite

¹¹ Lov av 16.07.1999 nr. 67, bare endringene i utlendingsloven er pr. 20.02.2000 i kraft

¹² Lov om Schengen informasjonssystem (SIS) av 16.07.1999 nr. 66, pr. 20.02.2000 ikke i kraft

Norge. Det har vært mye debatt i media om denne del av Schengen-samarbeidet. Hele samarbeidet skal være på plass på vårparten år 2001.

ULIKE TYPER VEDTAK I EF

Etter Romtraktatens artikkel 189 er det forskjell på rettsvirkningene til de ulike typene vedtak som Rådet og Kommisjonen fatter. Vedtakstypene kalles med en fellesbetegnelse for *rettsakter*:

- forordninger
- direktiver
- beslutninger eller vedtak i snever forstand,
- rekommandasjoner (henstillinger)
- uttalelser

De to første er generelle regler, mens beslutninger er enkeltvedtak. Det er innholdet i beslutningen som er avgjørende, ikke navnet. En rettsakt som er kalt direktiv, vil derfor være en forordning hvis den virkelige virkningen er som i en forordning.

En forordning har generell gyldighet og er direkte bindende i alle sine deler og kommer til anvendelse i alle medlemslandene. Dette gjelder uansett hvilken system det enkelte land har internt for innføring av EF-rett i sin nasjonale lovgivning.

Forordninger

Forskjellen mellom forordninger og direktiver er at forordninger er generelt bindende regler som umiddelbart skal anvendes i alle medlemsstater. De har *direkte* virkning. Det innebærer at de gjelder fra det tidspunkt EF-organet har gitt forordningen uten at det er nødvendig med noen ny nasjonal beslutning. De enkelte land er dessuten forpliktet til å vedta nødvendige administrative tiltak og sanksjoner som sikrer etterlevelse. Forordningene gjelder uansett om de strider mot det enkelte medlems eldre eller nyere lovgivning, som er i strid med deres grunnlover. Forordninger kan sammenlignes med våre lover og forskrifter. De må kunngjøres i De Europeiske Fellesskapers Tidende (EFT) som tilsvarer Norsk Lovtidend. Det er Kommisjonen og Rådet som gir forordninger. Det årlige antallet har ligget på omlag 2-300 rådsforordninger og 2-3 000 kommisjonsforordninger per år, mot ca. 100 norske lovvedtak. Men en må da huske på at forskrifter kommer i tillegg til de 100 lovvedtakene.

Etter EØS-avtalen har en ingen slik overnasjonal lovgivningsmyndighet. Her må først reglene avtales og deretter på tradisjonell måte transformeres til norske regler. Først når dette er gjort kan den enkelte påberope seg reglene.

Direktiver

Den andre typen av generelle regler som EU-organene gir er *direktiver*. De er som navnet sier et direktiv fra EU-organene til de enkelte medlemsland om å gi regler i overensstemmelse med innholdet i direktivet. Plikten kan være tidfestet. Landet kan bare la være å gi slike regler hvis de allerede har gitt slike regler eller har fast retts-, forvaltnings- eller forfatningspraksis, i

samsvar med direktivet. Et rundskriv kan også være tilstrekkelig hvis det gjelder et område hvor dette er tilstrekkelig bindende. Men de må være tilstrekkelig klare og kunne håndheves av domstolene. Hvis medlemslandet ikke følger opp et direktiv, kan den enkelte borger ikke direkte påberope seg innholdet i direktivet, men staten kan bli erstatningsansvarlig overfor borgeren. Eksemplet fra Italia om arbeidstakernes lønnsgaranti ved arbeidsgivers konkurs viser dette.

Eksempler på viktige direktiver er blant annet direktivet om arbeidskraftens frie bevegelighet¹³. Et annet eksempel er rådsdirektivet om tildeling av kontrakter om offentlige varekjøp. Begge er gjort til en del av EØS-avtalen og er innført i norsk rett ved særskilt lov og forskrift.

Myndigheten til å gi direktiver ligger hos Rådet, men kan delegeres til Kommisjonen. Antallet EF-direktiver er mye mindre enn EF-forordninger, om lag 40-70 rådsdirektiver og 20-50 kommisjonsdirektiver i året. De siste består gjerne i mer utfyllende og *detaljerte bestemmelser*.

Beslutninger

Beslutninger er den siste type EU-avgjørelser. De er som før nevnt enkeltvedtak. Det kreves bare at de meddeles adressatene for å bli gyldige. Men vanligvis offentliggjøres også disse i De Europeiske Fellesskapers Tidende (EFT).

LOVGIVNINGSPROSESSEN I EF

Det er Rådet som er det lovgivende organ i EF. Men myndigheten kan være delegert til Kommisjonen. De fleste forordninger og direktiver blir vedtatt av Kommisjonen.¹⁴ Initiativet til ny lovgivning kan komme fra Kommisjonen selv, medlemslandene fra interessegrupper eller skyldes oppfølging av internasjonale avtaler. Lovgivning som EF vedtar trenger ikke være EØS-relevant. Det kan skyldes at området faller utenfor EØS-avtalen (for eksempel landbruksstøtte) eller gjelder gjennomføring av avtaler som EF gjør med tredjeland.

Kommisjonen lager vanligvis en oversikt over planlagte nye lovregler i sitt årlige arbeidsprogram som blir offentliggjort blant annet på Internett. Før det kommer forslag til konkrete regler på et område, vil det bli laget mer generelle utredninger på vedkommende område. Slike utredninger blir gjerne kalt grønbøker eller hvitbøker. Forskjellen mellom disse er at hvitbøker inneholder mer konkrete forslag til regelverk enn grønbøkene. I 1996 la Kommisjonen fram 15 ulike grønbøker. Eksempler på hvitbøker er hvitboken om det indre marked og hvitboken om kampen mot arbeidsløsheten. Ofte gir Kommisjonen organisasjoner og andre interesserte muligheter for å komme med synspunkter før den kommer med konkrete forslag til regelverk. Det skjedde blant annet i 1993 da kommisjonen la fram forslag til endringer i drikkevannsdirektivet.

Forberedelsen til nytt regelverk skjer som regel i generaldirektoratene, men det vanlig at også eksterne konsulenter blir trukket inn i arbeidet. På mange områder benytter også Kommisjonen ekspertgrupper eller rådgivende komiteer. Det er Kommisjonen som bestemmer når slike grupper skal trekkes inn i arbeidet, men også Rådet kan bestemme dette. Disse ekspertgruppene og rådgivende komiteene gir Kommisjonen råd, som Kommisjonen ikke trenger å følge. Disse gruppene eller komiteene kalles dels arbeidsgrupper, ekspertgrupper eller rådgivende komiteer. De kan representere sektorinteresser; for eksempel landbruksnæringen eller har særlig sakkunnskap på området. De kan også bestå av

¹³ EF-direktiv 64/221, jfr. Romtraktatens artikkel 6 og 48

¹⁴1996 Kommisjonen 2341 forordninger og 39 direktiver, Rådet 247 forordninger og 58 direktiver.

vitenskapelige ekspertise og delta i kraft av denne ekspertisen. I de tilfeller Kommisjonen ønsker å innhente informasjon om de enkelte medlemslands lovgivning kan den opprette en komite som består av eksperter fra hvert enkelt medlemsland. Meningen er da at ekspertene ikke skal representere sitt hjemland, men Kommisjonen. Men ekspertene vil gjerne formidle hvilke synspunkter medlemslandet har på et område og Kommisjonen vil derfor på et tidlig stadium kunne forutse hvilke problemer vedtakelsen av reglene vil føre til senere i lovprosessen. Norge har etter EØS-avtalen samme rett til å avgi ekspertuttalelser til Kommisjonens forslag som medlemslandene har, jfr. EØS-avtalens artikkel 99.1.ledd. Hvis Kommisjonen velger å trekke inn eksperter fra medlemslandene, må den også gjøre det fra EFTA-landene. Men Kommisjonen står fritt med hensyn til hvilke eksperter de vil benytte og formelt skal de være Kommisjonens eksperter. Disse ekspertene vil likevel både være en informasjonskanal til og fra arbeidet under Kommisjonen og er derfor særlig viktig for Norge som ikke-medlem. I tillegg har Norge etter EØS-avtalen rett til å delta i komitolog-komiteer . Det er komiteer som skal .behandle forslag til rettsakter på de områder hvor Kommisjonen er gitt delegert myndighet til å vedta rettsakten. Prosedyren for behandlingen av slike saker varierer . Det samme gjør navnet på komiteene. For såkalte forvaltningskomiteer kan Kommisjonen ikke vedta noe i strid med komiteens uttalelse. I så fall går saken til Rådet til avgjørelse. Hjemmelen for å delta i komitologi-komiteene er EØS-avtalens artikkel 100. Bestemmelsen er noe uklar, men innebærer at Norge deltar i en rekke slike komiteer. Men de deltar ikke i den avsluttende behandlingen fordi disse komiteene formelt sett er EF-organer. Det er viktig for de som deltar i disse komiteene å vite hvilket mandat og beslutningsmyndighet komiteen har. Det fremgår av det vedtaket som har gitt Kommisjonen myndighet på vedkommende område. Norge har også etter EØS-avtalens artikkel 81 og 101 adgang til deltakelse i komiteer som behandler EFs rammeprogrammer. Det gjelder blant annet på områder som forskning, utdanning, helse og miljø. Dette er programmer som EFTA-landene er med å finansiere og som det derfor er rimelig og naturlig at de får innflytelse over. De vil derfor også kunne delta under hele prosessen, men ikke i selve avstemningen. Etter protokoll 37 til avtalen skal EFTA-landene ha rett til å delta i komiteer som opprettes på en del angitte områder. Det gjelder blant annet næringsmidler, legemidler, transport og konkurransesaker, i alt 10 komiteer. Det er mer enn 500 ulike rådgivnings- og ekspertgrupper under Kommisjonen, hvorav ca. 100 er faste. Resten er satt ned for en enkelt oppgave, såkalte ad hoc-grupper. EØS-avtalen gir Norge rett til å delta i over 400 av disse. Men undersøkelser viser at Norge rent faktisk bare deltar i rundt halvparten av disse. I noen komiteer har EFTA-landene bare adgang til å møte som observatør. Norge deltar i hovedsak i komiteer som gjelder tekniske handelshindringer, miljø, transport, trygd, miljø, forskning og utvikling. Ordstyreren i gruppene eller komiteene kan være et medlem eller en tjenestemann oppnevnt av Rådet eller Kommisjonen. Hvis det er Rådet som har oppnevnt gruppen, vil som regel det land som for tiden har formannskapsvervet ha ordstyreren. Sekretæren vil også være en tjenestemann tilknyttet Rådet eller Kommisjonen. Møtene starter som regel med at Kommisjonen legger fram sitt forslag hvorefter hvert enkelt får anledning til å komme med spørsmål og uttale seg til forslaget.

Det er i den tidlige fasen i lovprosessen at det er størst muligheter for utenforstående til å påvirke innholdet i regelverket. Det skjer som regel uformelt gjennom kontakt med enkeltpersoner i arbeidsgruppene og tjenestemenn i Kommisjonen. Slik virksomhet kalles lobbyisme, dvs. påvirkning i gangene. Interesseorganisasjoner, foretak, kommuner, regioner og forskningsinstitusjoner benytter seg flittig av denne formen for påvirkning. En rekke konsulentfirmaer og advokater har også spesialisert seg på denne typen virksomhet og tilbyr sine tjenester til interesserte. Dette systemet med uformell påvirkning i lovgivningsprosessen regnes som helt legal i EF og er nok mer utbredt enn det vi er vant til i Norge.

I prinsippet er hele lovgivningsprosessen i EF offentlig, dvs. at forslag, ekspertuttalelser og interne dokumenter skal være tilgjengelig for alle. Men på grunn av manglende journalføring vil det ofte være vanskelig å få tilgang til mye av dette materialet.

Generaldirektoratene vil som nevnt stå fritt med hensyn til om det vil følge de rådene de får. Når direktoratene har bestemt seg for innholdet blir det sendt til formell behandling i Kommissjonen. Det vedtatte forslaget, som er offentlig, sendes samtidig til Rådet og Parlamentet og eventuelt også til Den økonomiske og sosiale komite og Regionkomiteen. Hvis Kommissjonen har delegert myndighet til å vedta rettsakten, sendes det først til Parlamentet og eventuelt til Den økonomiske og sosiale komite til uttalelse før Kommissjonen treffer sitt endelige vedtak. Uansett står Kommissjonen fritt til å endre sitt forslag under veis. Behandlingen i Rådet og Parlamentet avhenger av hvilken bestemmelse i Romatraktaten som er hjemmelen for rettsakten. De tre behandlingsmåtene blir kalt *konsultasjonsprosedyren* (høringsprosedyren), *samarbeidsprosedyren* og *medbestemmelses-prosedyren*. Konsultasjonsprosedyren var den som gjaldt opprinnelig og innebærer at Rådet må forelegge saken for Parlamentet, men ikke trenger å følge dets råd. *Samarbeidsprosedyren* innebærer at Rådet må være enstemmig hvis Parlamentet vedtar å forkaste Kommissjonens forslag. Parlamentet kan på denne måte blokkere et vedtak i Rådet hvis bare et medlemsland er mot forslaget. I praksis vil dette vanligvis ikke skje fordi en vil søke å komme fram til kompromisser som hindrer dette. Parlamentet vil i stedet for å forkaste Kommissjonens forslag vedta endringer som Kommissjonen og Rådet finner å godta. *Samarbeidsprosedyren* ble innført i forbindelse med Enhetsakten i 1987 og styrket Parlamentets makt i forhold til Rådet. *Medbestemmelseprosedyren* gir Parlamentet ytterligere innflytelse. Hvis Parlamentet forkaster Kommissjonens forslag, skal en forlikskomite søke å få til en omforenet løsning mellom Rådet og Parlamentet. Har Parlamentet forkastet forslaget med absolutt flertall, kan Rådet overhodet ikke vedta forslaget. *Medbestemmelsesprosedyren* ble innført ved Maastricht-traktaten og utvidet ved Amsterdam-traktaten. Den er den mest vanlige beslutningsmåten i de tilfeller hvor Rådets vedtak ikke må være enstemmig. Den gjelder også ved opptak av nye medlemsland og ved vedtakelse av assosieringsavtaler med tredjeland¹⁵. Ved vedtak som gjelder det indre marked og på en rekke områder har derfor Parlamentet fått en styrket innflytelse.

TOLKNING AV EF-REGLER

Et stort problem når det gjelder EF-regler er språket. Alle lovtekster gis på elleve språk¹⁶ som alle er likestilt. Det sier seg da selv at en ikke kan legge for mye vekt på ordlyden ved tolkningen. Domstolen har også i liten grad villet akseptere forarbeider som særlig viktig ved lovfortolkningen, selv om det finnes til dels grundige forarbeider. Forarbeidene er likevel viktige for forståelsen av lovtekstene. Derimot har Domstolen lagt vesentlig vekt på formålsbetraktninger og konsekvenshensyn. I motsetning til den tilbakeholdenhet som norske domstoler viser med hensyn til åpent å bruke slike rettskildefaktorer, har Domstolen lagt til grunn et dynamisk syn på dette. De støtter seg da til formålsbetraktninger i Romatraktaten. Domstolens avgjørelser er viktigere i EF enn i Norge. Et eksempel kan være den legendariske dommen om den franske solbærlikøren "Cassis de Dijon" fra 1979. Den var nektet solgt i Tyskland fordi den etter tysk standard hadde for lavt alkoholinnhold for å kunne kalles likør. EF-domstolen knesatte da prinsippet om at alle varer som er lovlig produsert i et

¹⁵Romatraktatens artikkel 237 og 238

¹⁶ dansk (DA), tysk (DE), gresk (GR), engelsk (EN), spansk (ES), finsk (FI), fransk (FR), italiensk (IT), nederlandsk (NL), portugisisk (PT) og svensk (SV)

EF-land også skal kunne selges i de andre landene. Dette kalles derfor "Cassis de Dijon"-prinsippet og har fått stor betydning for fjerning av handelshindringer mellom landene.

EF-reglene går foran nasjonale regler - Forrangprinsippet

EF-domstolen fastslo allerede i 1964 at EF-rettsakter hadde forrang overfor enhver nasjonal rettsregel uansett trinnhøyde og uansett om regelen var gitt før eller etter den nasjonale rettsregel¹⁷. Prinsippet gjelder generelt for alle bindene rettsakter, men kan bare påberopes av den enkelte borger for regler som har direkte virkning i medlemslandene. Nærmere om prinsippet om direkte virkning nedenfor.

EF-rettsakter med direkte rettslig virkning.

Etter Romatraktatens artikkel 189 er forordninger gitt *umiddelbar* virkning i medlemslandene. Regelen kan derfor anvendes direkte uten noen form for gjennomføringstiltak i det enkelte land og utgjør en del av den nasjonale retten. Andre regler har etter artikkel 189 bare *middelbar* virkning. For at regelen skal kunne anvendes og gi rettigheter og plikter som kan gjennomføres for domstolene må regelen implementeres i den nasjonale rett av landets myndigheter. Et direktiv har derfor bare middelbar virkning og derfor bare bindene mellom medlemsstaten og fellesskapet. I den såkalt Defenne-saken¹⁸ slo EF-domstolen fast at Romatraktaten art. 119.1.ledd kunne gjøres gjeldende av den enkelte borger uten hensyn til om det enkelte medlemsland hadde innført likelønnsprinsippet i sin lovgivning. EF-domstolen innførte med dette et prinsipp om at også middelbare bestemmelser kunne ha direkte rettsvirkninger innad i medlemsstaten. Prinsippet gjelder ikke generelt og ubetinget. Forutsetningen er for det første at medlemsstaten ikke har oppfylt sin implementeringsplikt og at den aktuelle direktivbestemmelsen er "ubetinget og tilstrekkelig presis"¹⁹. Det er viktig å understreke at det ikke er EF-avgjørelsens form, men dens innhold og objekt som er avgjørende om en rettsakt er bindende eller ikke. De som er bindende er:

- 1) traktatbestemmelser, for eksempel om likelønn og diskrimineringsforbudet for arbeidtakere ut fra nasjonalitet.
- 2) forordningene
- 3) direktivene kan ha, men har ikke alltid direkte virkning
- 4) beslutningene. De kan for eksempel være rettet til et land og gjelde et forbud mot å innføre visse skatter eller avgifter. Beslutningen har direkte virkning og kan påberopes av den enkelte

For beslutningene er det viktig å trekke skillet mot henstillinger og uttalelser som ikke-bindende. Dette har stor betydning da adressaten ikke har adgang til å reise annulasjonssøksmål for Domstolen for disse. Kommisjonen bruker formen "comfort letters" på sine foreløpige ikke-bindende uttalelser, nettopp for å avskjære domstolsprøving. Andre navn på ikke-bindende utsagn er resolusjoner, meddelelser og konklusjoner.

¹⁷ Costa-saken, sak 6/64 Flaminio Costa mot ENEL

¹⁸ Sak 43/75 Flyvertinnen Gabrielle Defrenne mot flyselskapet SABENA

¹⁹ Sak 148/78 Anklagemyndigheten mot Tullio Ratti

EF-DOMSTOLENS BRUK AV RETTSKILDER

EF-domstolen bygger på fransk rettstradisjon. Dette har satt sitt preg på blant annet hvordan domstolen utformer sine dommer og hvordan den bruker rettskildene. I tillegg er den en forfatningsdomstol og en overnasjonal domstol. Domstolen har også sett som en av sine oppgave å bringe EU-systemet framover mot økt integrasjon.

Vi skal her se nærmere på domstolens rettskildebruk.

Ordlyden

Fellesskapsretten består av traktatene og forordninger og direktiver som er gitt i medhold av traktatene

Forordninger og direktiver kalles ofte for avledet lovgivning og rettsakter. Traktater og avledet lovgivning blir kunngjort i "Kunngjøringsblad for Fellesskapet" som på dansk heter "EF-Tidende". Lovmaterialet ligger også lagret på EFs database "CELEX"

På samme måte som ved tolkning av norske lover kan teksten i traktater, forordninger og direktiver være ufullstendig, vag eller flertydig. I tillegg er det innenfor fellesskapsretten et ekstra problem at det finnes hele 11 ulike, men likestilte språkversjoner. Eksempel: en tysk oversettelse av en forordning som medførte tolkningstvil om en person kunne straffes eller ikke. Etter den tilsvarende franske, engelske og italienske versjonen var det ikke slik tvil, men klart at straffansvar forelå²⁰. Det kan også forekomme direkte feil i oversettelsene. I noen tilfeller kan det imidlertid være en hjelp for tolkingen at det foreligger flere språkversjoner. Eksempel: I en tysk oversettelse av en EF-traktat var ordet "Ermessenmissbrauch", som betyr myndighetsmisbruk, brukt. Innholdet i myndighetsmisbrukslæren er ikke lik i alle medlemslandene. For å finne ut innholdet i traktatteksten måtte en derfor søke veiledning i medlemslandenes interne rett²¹.

Traktatene har ofte en relativ vid ramme og bruker derfor ofte uttrykk som gir et vidt spillerom for tolkning; "avgifter med tilsvarende virkning", "offentlig orden", "utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling på det felles marked eller en vesentlig del av det" og "i samsvar med alminnelige rettsprinsipper som er felles for EFs rettssystemer".

EF-domstolen legger vekt på formåls- og sammenhengsbetraktninger ved tolkingen. Den legger mindre vekt på den opprinnelige meningen med ordene i traktatbestemmelser enn det vi er vant til når det gjelder Høyesteretts forhold til ordlyden i lovtekster. Det skyldes blant annet fellesskapsrettens dynamiske karakter. Forordninger og direktiver er mer presise i formuleringene og er dessuten mer konkrete. Det oppstår derfor ikke så mye tolkningstvil som for traktatene. Når det først er tvil, vil EF-domstolen også ved tolkingen av slike rettsakter legge formåls- og sammenhengsbetraktninger til grunn. Innholdet i den avledede lovgivningen må ses i lys av hjemmelsbestemmelsene i traktatene.

Fortalen

Fortalen peker dessuten på de hovedhensyn som ligger bak loven. I tillegg vises det til hjemmelen for loven og hvilke organer som har deltatt i lovgivningsprosessen. Fortalen gir uttrykk for politiske formålsangivelser, men har et så lavt presisjonsnivå at den neppe kan sies å gi uttrykk for rettsregler. Begrepet "bærekraftig utvikling" har for eksempel ikke et presist

²⁰ Sak 238/84 Straffesak mot Hans Röser

²¹ Traktaten for Det europeiske Kull- og Stålfellesskap (EKSF-traktaten), sak 3/54

og entydig innhold. Fortalen har også ofte flere mål som trekker i ulike retninger og dens betydning blir derfor mindre.

Domstolen pleier vanligvis ikke å drøfte rettskildebruken i begrunnelsene. Men formuleringene kan gi en viss veiledning. Domstolen vil ofte velge det tolkningsalternativet som passer best med Roma-traktatens formål og målsettinger. Den er i mye større grad en politisk domstol og legger stor vekt på hensynet til integrasjon. Dette hensynet blir derfor vektlagt sterkere enn hensynet til ordlyden. Eksempel: Domstolen kom i 1984 til at den også kunne prøve Parlamentets avgjørelser (gjaldt støtte til det franske partiet "De grønne") til tross for at Roma-traktaten art.173 bare gjaldt Kommisjonens og Rådets avgjørelser og argumenterte bl.a. med traktatens "ånd og system" (sluttet Domstolen her fra de lege feranda til de lege lata?).

Formåls- og sammenhengsbetraktninger.

EF-domstolen legger stor vekt på formålet med direktivene og forordningene. De langsiktige og overordnede mål ved unionen er også viktig for domstolen. Den ser derfor ikke bare på hvor en er i dag, men hvor en vil. På denne måten kan en si at domstolen ikke er statisk, men anvender en dynamisk tolkningsstil.

Domstolen legger ved tolkningen av fellesskapsretten stor vekt på sammenhengsbetraktninger. Det betyr at det skal være sammenheng mellom reglene og deres plass i rammeverket. Et eksempel om dette fra praksis er Gingerbread-saken²². Luxembourg og Belgia hadde utvidet avgiftsplikten fra sirupskaker med ingefær (gingerbread) til produkter av samme art. Avgiften hadde karakter av toll og stred derfor mot prinsippet om det frie varebyttet.

Rettspraksis

Når vi snakker om Domstolen må vi skille mellom den EF-Domstolen og Førsteinstansdomstolen. Sistnevnte ble opprettet i 1989 for å avlaste EF-Domstolen. Dens myndighet er saklig begrenset. Det samme er adgangen til anke til EF-domstolen. Etter hvert vil også Førsteinstansdomstolen få betydning på de områder hvor den har myndighet.

En domsreferat fra EF-domstolen skiller seg fra det vi er vant til i Norge. I referatet fra EF-domstolen kommer først et kort resymé av hvilke spørsmål saken reiser og hvilken konklusjon domstolen har kommet til. Deretter følger opplysninger om sakens parter, hvilken avdeling som har behandlet den og hvilke dommere som har deltatt. Så kommer en fremstilling av sakens faktum og partenes påstander og anførsler. Domspremissene og domsslutningen følger deretter. Til slutt står generaladvokatens begrunnelse og innstilling.

EF-domstolens rådslagninger og voteringer er hemmelige, jfr. Romatraktatens art. 32. Det fremgår derfor ikke om det har vært uenighet mellom dommerne. Utformingen av premissene i dommen vil derfor kunne være preget av dette.

EF-domstolen bygger på fransk rettstradisjon. Fram til 1979 ble derfor hele begrunnelsen gjort i en eneste lang periode som ble avsluttet med domsslutningen. Dommene etter 1979 er derfor lettere å lese.

EF-Domstolen legger vekt på å være konsekvent i sin praksis. Dette bygger på det grunnleggende prinsippet om at like saker skal behandles likt. Domstoler lengre ned i hierarkiet vil også prøve å følge EF-domstolen i sin praksis. Men holdningen til tidligere

22

avgjørelser varierer noe hos de forskjellige lands domstoler. I fransk rett har dommer ingen prejudikatsvirkning, men derimot har dommer av høyeste domstol det i engelsk rett. Uansett vil likevel være nyttig å se hva Domstolen har ment i tidligere lignende saker. Materialet blir også lett tilgjengelig siden dommene publiseres på alle EUs 11 offisielle språk. Alle språkversjoner er likeverdige og en bør derfor helst lese avgjørelsene på flere språk. Viktigst er det likevel å lese avgjørelsen på det språket som avgjørelsen opprinnelig er skrevet på, som oftest fransk. Den autentiske versjonen er på det språket som saken ble prosedert på.

Fellesskapsretten er et eget rettssystem, men samtidig en integrert del av de nasjonale rettssystemer. Spørsmålet om betydningen av EF-domstolens avgjørelser som rettskildefaktor trenger derfor ikke være likt i forhold til EF-domstolen som i forhold til de nasjonale domstoler. Et annet spørsmål er om hvilken betydning dommer som nasjonale domstoler har truffet har som rettskildefaktor for EF-domstolen.

Følger EF-domstolen sine tidligere avgjørelser?

EF-domstolen pleide tidligere ikke å vise til sine tidligere avgjørelser. Det gjorde derimot generaladvokaten i sine innstillinger. Men selv om EF-domstolen ikke gjorde det, tok domstolen likevel i praksis hensyn til dem. Tegn på dette er blant annet at passuser fra tidligere dommer ofte ble brukt i premissene for mange dommer. Domstolen har ofte valgt å bruke relativt vide formuleringer i premissene og da vil ofte dommene i de konkrete sakene presisere innholdet i reglene.

I nyere dommer ser man oftere at domstolen viser til tidligere avgjørelser. Dette kan ha sammenheng med opptak av nye medlemsland i fellesskapet som har hatt en annen rettstradisjon. Men domstolen føler seg ikke bundet av disse. Hvis domstolen finner den tidligere praksis som uheldig eller urimelig, velger den å se bort fra denne praksisen. Dessuten vil en slik bundethet stenge for domstolens rettsskapende virksomhet, dens formålsbestemte og dynamiske funksjon.

Eksempel hvor tidligere avgjørelser er fulgt: Bulk Oil AG mot Sun International Ltd/Sun Oil Trading Company (174/84): Gjaldt adgangen til å nekte salg av olje til Israel. EF hadde avtale med Israel, mens England hadde en politikk som forbød salg av olje til Israel. Domstolen henviste til 10 tidligere avgjørelser, generaladvokaten til hele 21 dommer. Domstolen la vekt på at handelspolitikken var felles. Da kunne ikke England følge sin spesielle handelspolitikk.

Eksempel på det motsatte: Sakene (4 stk.) gjaldt spørsmålet om erstatning som følge av vedtak fattet av Kommisjonen. Spørsmålet var om erstatning kunne kreves uavhengig av om vedtaket som erstatningen bygget på var opphevd eller ikke. Her svingte domstolen først i den ene retning, så tilbake for igjen å følge sitt andre standpunkt (Plaumann-saken 25/62 og Lütticke-saken 4/69).

I tre forskjellige saker om den frie bevegelse og retten til å begrense utenlandske statsborgeres rett til innreise: Frøken Van Duyn - arbeid for den engelske scientologikirken 41/74 (godtatt), 2 saker om franske jenter som ikke fikk oppholdstillatelse for å arbeide som serveringsdamer i en bar med frynsete rykte 115/81 og 116/81 (ikke godtatt, stred ikke mot hensynet til "offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen")

Hvordan forholder EF-domstolen seg til avgjørelser som nasjonale domstoler har tatt?

Siden EF-domstolen er domstol i siste instans,²³ vil den føle seg enda mindre bundet av nasjonale domstolers avgjørelser enn de gjør av sine egne. Dette følger også av de nasjonale domstolers foreleggelsesplikt etter Roma-traktatens art. 177. Det hender likevel at EF-domstolen henviser til avgjørelser som nasjonale domstoler har truffet. Det gjelder særlig når domstolen selv skaper ny rett. I prosessuelle spørsmål for eksempel om prosessdyktighet må også domstolen anvende nasjonal rett.

Hvilken betydning har EF-domstolens avgjørelser for de nasjonale domstoler?

²³ Romatraktatens art. 164

Hvis en nasjonal domstol legger et rettsspørsmål fram for EF-domstolen til uttalelse, blir den bundet av uttalelsen. Det er bare den øverste domstol i medlemslandene som har foreleggelsesplikt. Det følger av Roma-traktatens art. 177. Nasjonale domstoler er også bundet av EF-domstolens tidligere avgjørelser. Men selv om det foreligger en avgjørelse av EF-domstolen kan den nasjonale domstolen likevel forelegge spørsmålet for EF-domstolen. Det er bare den domstol som har bedt om den prejudisielle uttalelsen som er budet av den. Andre domstoler får derfor en valgrett, enten avgjøre på grunnlag av EF-domstolens tidligere avgjørelse eller be domstolen om en prejudisiell avgjørelse. Hva som blir resultatet ved den nasjonale domstolen kan derfor komme til å avhenge av hvilket valg domstolen gjør.

Er utenlandske dommer om fellesskapsretten en rettskilde?

Hvis en nasjonal rett har tatt standpunkt til en tolkning av fellesskapsrett, vil denne avgjørelsen kunne være en rettskilde også for domstolene i de andre medlemslandene. Dette tilsvarer at norske domstoler for eksempel viser til en svensk dom om forståelse av en lov som er blitt til under nordisk samarbeid.

Generaladvokatens innstilling

Generaladvokaten skal etter Roma-traktatens art.164 gi en begrunnet innstilling i sakene som skal behandles av Domstolen. Denne innstillingen, som er offentlig, består som regel av en redegjørelse for sakens fakta, partenes påstander og anførsler, samt anførsler fra andre som har deltatt i saken. I tillegg finner en generaladvokatens syn på hva som er gjeldende rett på området og et forslag til avgjørelse på saken. Domstolen er ubundet av generaladvokatens innstilling. Domstolen viser sjelden til generaladvokatens innstilling, men gir sin egen selvstendige begrunnelse, uansett om den kommer til samme resultat som domstolen eller ikke. Men advokater bruker ofte å henvise til generaladvokatens innstillinger i tidligere lignende saker. Det samme gjør generaladvokaten. Den rettskildemessige betydningen av generaladvokatens innstilling vil avhenge av om domstolen har fulgt begrunnelsen og om den har kommet til samme resultat som foreslått av generaladvokaten. Det har også betydning hvilke andre rettskildefaktorer som er relevante i saken. Generaladvokatens innstilling gir uansett en god oversikt over og vurdering av rettskildefaktorene som er relevante i saken.

EØS-AVTALEN

EØS-avtalen er en avtale mellom de tre EFTA-landene, Liechtenstein, Island og Norge, på den ene siden og medlemsstatene i EU på den annen side. Også EU som sådan, Det europeiske økonomiske fellesskap og Det europeiske kull- og stålfellesskap, er parter i avtalen. Avtalen er derfor en avtale mellom stater og forplikter i utgangspunktet bare statene som sådan.

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) har til formål å garantere fritt varebytte og fri bevegelse for personer, tjenester og kapital, samt å sikre like konkurransevilkår og likebehandling av personer og foretak i alle de 18 EØS-statene. Ved å fjerne handelshindringer og åpne for nye muligheter for 370 millioner europeere, bidrar EØS til å stimulere den økonomiske vekst og å bedre EØS-statenes konkurranseevne.

EØS-avtalen gir med få unntak tollfrihet for de industrivarer. Landbruk og fisk er i hovedsak unntatt fra avtalen, men avtalen har bestemmelser om redusert toll for slike varer. Tollsatsene for fisk og fiskeprodukter ved eksport til EU varierer fra 0 til 20 %. Det er høyest toll på bearbeidet fisk, særlig makrell og på reker.

EØS-avtalen består av fire deler:

- En ”hoveddel” på 129 artikler
- En rekke protokoller, 489 stk.
- 22 omfattende vedlegg til protokollene
- En rekke rettsakter
- 29 felles erklæringer og 39 ensidige erklæringer

Hoveddelen inneholder de grunnleggende bestemmelsene. Her er både materielle regler og regler om institusjonene. Protokollene inneholder utfyllende regelverk og vedleggene en lang liste over EU-rettsakter som er gjort til en del av avtalen, jfr. EØS-avtalens art. 7. I protokollene finner en blant annet nærmere bestemmelser om enkelte næringsområder som fiskeri, kull og stål, sjøtransport, transport o.s.v. Etter protokoll 40 har Norge rett til å holde Svalbard utenfor EØS. Det skyldes at området etter Svalbard-traktaten ikke er rent norsk område. I vedleggene finner en oppsummering av alle rettsaktene som faller inn under EØS-avtalen. Hvert vedlegg dekker sitt område, som for eksempel statsstøtte, etableringsrett og tekniske standarder. Videre inneholder vedleggene tilpasninger som er gjort for at EF-rettsaktene skal kunne brukes i EØS²⁴.

Erklæringene gir uttrykk for den enkelte parts syn, fortolkning eller intensjoner av visse artikler eller protokoller i avtalen. Disse er ensidige og har ikke noen juridisk bindende virkning, med mindre den andre parten uttrykkelig har godtatt dem. De nordiske landene ga en slik erklæring om landenes statlige alkoholmonopol basert på hensynet til helse og sosiale forhold.²⁵ Til sammen utgjorde avtalen med tilhørende vedlegg og protokoller hele 18 000 sider.

Siden avtalen er mellom stater, betyr det at den enkelte borger ikke uten videre kan påberope seg rettigheter etter avtalen. Dette kan illustreres ved følgende eksempel. Hvis EF har vedtatt en forordning eller et direktiv som faller innenfor området som omfattes av EØS-avtalen skal disse direktivene gjøres til en del av avtalen. Det skjer gjennom vedtak i EØS-komiteen. Når dette vedtaket er gjort, har Norge tatt på seg en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre direktivene i norsk rett. Det må skje innen den fristen som EØS-komiteen setter. Hvis Norge ikke følger opp dette, kan i utgangspunktet en borger i Norge eller i et av de andre EFTA-medlemslandene ikke påberope seg innholdet i direktivet i Norge. Grunnen er at Norge ikke har overført myndighet verken til EFs organer eller til EØS-komiteen. EF-forordninger eller -direktiver har derfor ikke såkalt direkte virkning i Norge.

Avtalen ble undertegnet 2.mai 1992. Da Stortinget behandlet EØS-loven 27.11.1992 fikk Stortinget forelagt seg avtalens hoveddel, protokoller, vedlegg og sluttakt slik den forelå da avtalen ble undertegnet. Rettsaktene som var omfattet av avtalen var gjengitt i et særskilt vedlegg (nr. 2) som besto av 12 bind. EØS-avtalen er senere endret flere ganger. Endringene har i hovedsak skjedd i vedleggene til avtalen. I mars 1994 vedtok Stortinget de rettsakter som EU hadde vedtatt i tidsrommet mellom undertegningen og ikrafttreddelsen av avtalen. Endringene ble gjort i en protokoll (nr. 47) og i vedlegg til avtalen.

Etter EØS-avtalen artikkel 7 skal forordninger gjøres til intern norsk rett "som sådan". Det betyr at reglene skal ha identisk innhold. For direktiver gjelder for så vidt det samme, men her setter bare direktivet rammer for hva den nasjonale rett skal gå ut på. Artikkel 7 sier ikke noe om i hvilken form forordningen eller direktivet skal gjennomføres på. Men i noen tilfeller krever legalitetsprinsippet at regelen blir innført i lovs form, enten som lov eller forskrift. Det samme gjelder hvis regelen forutsetter at en tidligere lov blir endret. Da må selvsagt også regelen vedtas som lov.

²⁴ Opprinnelig ca. 1300 rettsakter

²⁵ Erklæring nr. 1 gitt av Sverige, Finland, Norge og Island

På grunn av hensynet til nasjonal bestemmelse tok EFTA-landene forbehold om at fortalene til forordninger og direktiver ikke uten videre skal omfattes av avtalen, jfr. pkt.1 i protokoll 1. Fortalene skal bare være relevante når de er nødvendige for en riktig fortolkning av rettsaktene innenfor avtalens rammer. Spørsmålet er likevel om dette kan følges ut fra prinsippet om rettsenhet innenfor hele EØS-området, jfr. nedenfor om homogenitetskravet.

Tolkning av EØS-avtalen. Homogenitetskravet

EØS-avtalens art.6 (og ODA art.3) sier at identiske regler i EFTA-landene skal tolkes i samsvar med tolkningen som EF-domstolen gjør av tilsvarende rettsakter i EU-området. Med "regler" i art. 6 menes ikke alene bestemmelsen, men også det innholdet som domstolen legger i den etter blant annet bruk av de øvrige rettskildefaktorene.

Tvister om forståelsen av EØS-avtalen kan i noen tilfeller oppstå og bli løst i EØS-komiteen. Tvister kan også oppstå for de nasjonale domstoler, enten i et EU-land eller i et EFTA-land. Sakene kan også bli brakt inn for EFTA-domstolen av et EFTA-land eller for EU-domstolen av et av medlemslandene i EU eller av fellesskapets organer. Norske domstoler skal løse tvisten ut fra norsk rett og i henhold til de rettskildebruket i Norge. EFTA-domstolen skal derimot løse tvisten ut fra de forpliktelse som Norge som stat har påtatt seg i henhold til EØS-avtalen herunder de tolkninger som følger av fellesskapsretten. EU-domstolen skal gjøre det samme, men her kan den være en viss forskjell. Fellesskapsretten i EU kan ha kommet "lenger" enn det som er vedtatt gjennomført i EØS og EU kan ha regler som ikke omfattes av EØS-avtalen.

Etter EØS-avtalen er det en målsetting om homogenitet i regelverket i hele EØS-området. I tillegg er EØS-avtalens og Roma-traktaten for en stor del sammenfallende i utforming. Dessuten skal EF-domstolens praksis når det gjelder fellesskapsrettslige bestemmelser med samme innhold som bestemmelser i EØS-avtalen legges til grunn også i EFTA-området når disse er relevante, jfr. EØS-avtalens artikkel 6. EF-domstolens praksis vil alltid være en relevant rettskildefaktor, men spørsmålet er om norske domstoler er pliktig til å følge den tolkning som EF-domstolen har gjort. Artikkel 6 gjelder bare rettspraksis som skriver seg fra tiden før EØS-avtalen ble undertegnet. EF-domstolens praksis om EF-rettens absolute forrang omfattes ikke av EØS-avtalens artikkel 6. Heller ikke domstolens doktriner om rettsakters direkte virkning i medlemslandene uansett om regelverket er gjennomført i den nasjonale rett. Også etter EØS-retten kan en komme til samme resultat, men da etter andre grunnlag, for eksempel målsettingen om homogenitet. Etter ODA-avtalen artikkel 3 nr. 2 skal både EFTA-domstolen og ESA ta "tilbørlig hensyn" til EF-domstolens praksis også etter EØS-avtalens undertegning. Homogenitetshensynet kan også brukes som argument for forskjellige løsninger der EØS-avtalens bestemmelser har en annen utforming enn tilsvarende EF-regler.

Praksis viser at EFTA-domstolen ikke bare har fulgt EF-domstolens tolkningsresultater, men også domstolens metodebruk. EØS-avtalen har som EF-traktatene mange likestilte språkversjoner (13). Flere språkversjoner må derfor trekkes inn ved tolkningen. Det gjelder for eksempel tolkningen av ordet "domstol". EFTA-domstolen vil i likhet med EF-domstolen bruke formåls- og sammenhengsbetraktninger ved tolkningen av regelverket. Men målsettingen om europeisk integrasjon vil naturlig nok ikke være relevant for EFTA-domstolen. Ulikheten er likevel ikke av en slik art at den i praksis vil føre til forskjellige resultater. EF-domstolen legger i liten grad vekt på forarbeidene i sin rettskildebruk. Det er usikkert hva EFTA-domstolen vil gjøre når det gjelder tolkningen av sekundærlovgevingen så lenge det ikke foreligger rettspraksis på området.

Det er bare de EF-rettsakter som det er vist til i vedleggene som er gjort til en integrerende del av avtalen etter EØS-avtalens artikkel 119. Men rettsakter som er gitt med hjemmel i

Romatraktaten må ikke være i strid med denne. Dette følger av det alminnelige trinnhøydeprinsipp. Artikkel 119 kunne synes å likestille avtalens hoveddel og rettsaktene i vedleggene, men hovedregelen må likevel være at hoveddelen i avtalen må ha trinnhøyde over de enkelte rettsakter.

EØS-ORGANER

EØS-komiteen

EØS-komiteen er et fellesorgan for EØS og består av et medlem fra hvert av EF-landene og hvert av EFTA-landene, til sammen 18 medlemmer. I komiteen møter bare embetsmenn, ikke politikere. Hjemmelen for komiteen er EØS-avtalens artikkel 92. EØS-komiteen er det lovgivende organ i EØS. Den bestemmer hvilke EF-regler som også skal gjelde i EFTA-området. Beslutningene i EØS-komiteen må være enstemmige, jfr. art. 93.2. ledd. EFTA-landene skal opptre samlet og må derfor avklare sitt felles standpunkt gjennom konsultasjoner mellom på forhånd. Hvis EFTA-landene ikke ønsker å innføre en EF-rettsakt i EFTA-området, kan EF etter artikkel 102 ensidig erklære at den delen i avtalen som berøres av den nye regelen midlertidig skal settes ut av kraft og dessuten sette i verk mottiltak så fremt de finner at dette fører til ubalanse i avtaleforholdet.

I tillegg til den lovgivende funksjonen skal EØS-komiteen søke å løse eventuelle problemer som har oppstått i avtaleforholdet. Det kan dreie seg om EØS-avtalens kan anvendes på et område, om avtalen gir hjemmel for bruk av beskyttelsestiltak etter avtalens artikkel 113,5.ledd eller uenighet om hvordan fortolkningen av EF-domstolens domspraksis Hvis det ikke blir enighet i EØS-komiteen, kan saken bli tatt opp i EØS-rådet.

EØS-Rådet

Hjemmelen for opprettelse av EØS-rådet er EØS-avtalens artikkel 89. EØS-rådet var ment å være den drivende kraft i EØS-samarbeidet. Betydningen av rådet ble redusert da de tre EFTA-landene Sverige, Finland og Østerrike ble medlemmer i EF. EØS-rådet skal bestå av medlemmer fra EFs ministerråd og EU-kommisjonen og regjeringsmedlemmer fra hvert av EFTA-landene. EØS-rådet er et politisk organ som eventuelt skal løse problemer som ikke er løst i EØS-komiteen, d.v.s. på embetsmannsnivå.

Parlamentarikerkomiteen i EØS

I tillegg til EØS-komiteen og EØS-rådet er det opprettet enda et fellesorgan, parlamentarikerkomiteen, jfr. EØS-avtalens artikkel 95. Den skal bestå av 33 medlemmer fra Europa-parlamentet og 33 medlemmer fra de tre parlamentene i EFTA-landene.

EFTA-ORGANER

Ensartet gjennomføring og anvendelse av de felles EØS-reglene i alle EØS-stater er en forutsetning for at EØS skal virke tilfredsstillende. For å oppnå dette, er det opprettet et system basert på to søyler: EUs medlemsstater overvåkes av Europakommisjonen, og de

EFTA-stater som er parter i EØS-avtalen, overvåkes av EFTAs overvåkningsorgan. Med hensyn til overvåkningsfunksjonen, er EFTAs overvåkningsorgan gitt tilsvarende myndighet som Europakommisjonen.

EFTAs overvåkningsorgan har til oppgave å sikre at EFTA-statene oppfyller sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen, og at foretak overholder reglene som skal sikre effektiv konkurranse. Overvåkningsorganet kan granske mulige overtredelser, enten av eget tiltak eller på grunnlag av klage.

Et system basert på to søyler er også opprettet med hensyn til domstolskontroll, idet EFTA-domstolen utøver sin virksomhet parallelt med EF-domstolen.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA)

Etter EØS-avtalens artikkel 108 skal EFTA-landene ha et uavhengig overvåkningsorgan. Dette skal ha samme funksjon innenfor EFTA-området som EF-kommisjonen har innenfor EF. Overvåkningsorganet skal kontrollere at EØS-avtalen blir korrekt gjennomført og fulgt i EFTA-landene. Det betyr at overvåkningsorganet skal følge de samme saksbehandlingsregler som kommisjonen følger og skal ha de samme formelle instrumenter. EFTAs overvåkningsorgan skal også utveksle informasjon og rådføre seg med hverandre om sine kontrolloppgaver.

Overvåkningsorganet kan ved brudd på forpliktelsene etter EØS-avtalen påpeke dette og oppfordre medlemslandet til å følge sine forpliktelser. Det gjorde blant annet ESA i brev av 14.05.97 der overvåkningsorganet fant at ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift utgjorde statsstøtte etter EØS-avtalens artikkel 61 nr.1 og at den ikke kunne godkjennes etter artikkel 61 nr.3. Den norske regjeringen fulgte ikke dette synet og gikk til søksmål for EFTA-domstolen for å få opphevet overvåkningsorganets vedtak.

Skal saken behandles av Overvåkningsorganet eller Kommisjonen?

Dette er i konkurransesaker avgjort gjennom EØS-avtalens artikkel 56. Hvis konkurransesaken bare har virkning innenfor et av områdene, er kompetansen grei. Men hvis den bare har innflytelse på samhandelen mellom EFTA-land og ett EF-land, gjelder en 33 % -regel. Hvis bedriftenes omsetning er mer enn 33 % i EFTA-landene, er overvåkningsorganet kompetent. Men har den konkurransevridende avtalen også betydning for samhandelen mellom EF-land, vil Kommisjonen være kompetent myndighet, jfr. artikkel 56.1.ledd bokstav c. Denne bestemmelsen fører til at Kommisjonen i stor utstrekning også vil få myndighet innenfor EFTA-området. EF tolker "berører samhandelen mellom EFs medlemsland" vidt og det kan føre til at Kommisjonen nesten alltid blir det organ som skal behandle saken når et EF-land er involvert. Kommisjonens vedtak vil likevel ikke ha direkte tvangskraft i Norge, fordi dette vil stride mot Grunnloven § 93.

Generell overvåking

EFTAs overvåkningsorgan har som sin viktigste oppgave å sikre at EØS-reglene gjennomføres og anvendes av EFTA-statene på riktig måte. Disse reglene omfatter blant annet de generelle prinsipper for fritt varebytte og fri bevegelse for personer, tjenester og kapital. Det er fastsatt særregler for handel med fisk og bearbejdede landbruksvarer, samt nærmere regler på områdene industrivarer, næringsmidler, veterinære og plantesanitære forhold, energi, immateriell eiendomsrett, miljø, gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, trygd, forbrukervern, finansielle tjenester og transport. EFTA-statene har generell plikt til å gi Overvåkningsorganet melding om gjennomføringen av EØS-bestemmelsene i nasjonal rett. Dersom en stat ikke gjennomfører og anvender EØS-reglene på behørig måte, vil Overvåkningsorganet gripe inn. Overvåkningsorganet kan innlede en formell overtredelsessak, som i siste instans kan bringes inn for EFTA-domstolen.

Konkurransen

I likhet med Europakommisjonen har EFTAs overvåkningsorgan utvidet myndighet på områdene konkurranse, statsstøtte og offentlige innkjøp.

Konkurransereglene i EØS har til formål å sikre fri konkurranse i et åpent marked. Avtaler og samordnet opptreden mellom foretak der formålet eller virkningen er å begrense konkurransen, er forbudt dersom dette kan påvirke samhandelen innenfor EØS. Det kan imidlertid gis unntak på visse vilkår. I tillegg er det forbudt for foretak utilbørlig å utnytte sin dominerende markedsposisjon dersom dette kan påvirke samhandelen. Videre inneholder avtalen regler om tilsyn med foretakssammenslutninger. Konkurransereglene i EØS gjelder for både offentlige og private foretak. Med hensyn til kontroll med gjennomføringen av og håndheving av disse reglene, har EFTAs overvåkningsorgan tilsvarende myndighet som Europakommisjonen, herunder rett til å foreta inspeksjoner og ilegge bøter.

EFTA-domstolen ga i 1998 en rådgivende uttalelse til Islands høyesterett om adgangen til å ha bestemmelser i en kontrakt om offentlige innkjøp som innebar at takelementer måtte konstrueres på Island. EFTA-domstolen fant at bestemmelsen i kontrakten innebar en handelshindring som ble rammet av EØS-avtalens artikkel 11.

Statsstøtte

Statsstøttereglene i EØS har til formål å hindre at visse foretak eller næringsgrener gis fordeler som kan føre til konkurransevridning og påvirkning av samhandelen. Begrepet statsstøtte omfatter enhver form for statlig intervensjon, finanskostnader og ettergivelse av krav (f.eks. skatte- og avgiftslettelser) fra sentrale, regionale eller lokale offentlige organers side, gjennom særlig gunstig behandling av visse foretak eller næringsgrener. EFTAs overvåkningsorgan skal vurdere planlagt støtte og undersøke eksisterende støtte. Nye støtteordninger skal ikke innføres før de er godkjent av Overvåkningsorganet, ESA. ESA traff 2.7.98 vedtak om at det norske systemet med differensiert arbeidsgiveravgift utgjorde statsstøtte etter EØS-avtalens artikkel 61 nr. 1. Den norske stat brakte dette vedtaket inn for EFTA-domstolen, men domstolen opprettholdt ESAs avgjørelse.²⁶

Offentlige innkjøp²⁷

Ved EØS-avtalen²⁸ innføres et felles EØS-marked for offentlige innkjøp. EF-direktivene om offentlige innkjøp er gjennomført i norsk rett gjennom lov om offentlige anskaffelser av 27.11.92 nr. 116, med to tilhørende forskrifter av 04.12.92 nr. 908 og 909. Terskelverdiene for slike anbud er 1,6 millioner kroner for varekjøp og 40 millioner kroner for bygg- og anleggsarbeider. Anbudene må kunngjøres i EF-tidende, på norsk, men resymeet på alle EØS-språkene.

Regelverket skaper nye muligheter for norske foretak og kan bidra til budsjettinnsparinger for offentlige virksomheter. Men det betyr også plikter for offentlige virksomheter til å lyse slike innkjøp ut på offentlig anbud i hele EØS-området. For norske produsenter og leverandører kan dessuten regelverket føre til økt konkurranse. EFTAs overvåkningsorgan skal sikre at sentrale, regionale og lokale myndigheter samt offentlige foretak i EFTA-statene foretar sine innkjøp i samsvar med EØS-reglene. I tilfelle overtredelser, har Overvåkningsorganet myndighet til å følge den vanlige formelle framgangsmåten ved overtredelser av avtalen, men kan også anvende en raskere prosedyre før kontrakter er inngått, dersom det mener en klar og åpenbar overtredelse har funnet sted.

Andre funksjoner

EØS-avtalen pålegger EFTAs overvåkningsorgan en rekke oppgaver av administrativ art, som innenfor EU ivaretas av Europakommisjonen. Denne type oppgaver omfatter blant annet

²⁶ Sak E-6/98. Artikkel 61 nr. 1 i EØS-avtalen svarer til Romtraktatens art. 60-65

²⁷ Totalt beregnet til 5 500 milliarder kroner årlig i hele EØS-området

²⁸ Artikkel 65 nr.1 og vedlegg XIV til EØS-avtalen.

godkjenning av visse forvaltningsvedtak truffet av EFTA-statene, f.eks. tiltak som begrenser det frie varebytte av hensyn til menneskers helse, eller avslag med hensyn til godkjenning av diplomer eller sertifikater. Overvåkningsorganet har også særlig kompetanse på områdene folkehelse, dyrehelse og plantehelse (herunder plikt til å foreta stikkprøvekontroller og verifisere nasjonal godkjenning av bedrifter innen næringsmiddelindustrien) og på området tekniske handelshindringer (herunder kontroll med at nasjonale tekniske forskrifter er forenlige med avtalen). En annen viktig oppgave for Overvåkningsorganet er å bistå EFTA-statene eller interesserte enkeltpersoner og foretak med informasjon og rådgivning med hensyn til gjennomføring og tolkning av EØS-avtalen.

Forbindelse med Europakommisjonen

For å sikre ensartet overvåkning i hele EØS, forutsetter EØS-avtalen et nært samarbeid mellom Europakommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan. De to organene skal utveksle informasjon og rådføre seg med hverandre både når det gjelder generelle overvåkningsspørsmål og i enkeltsaker. Dersom det oppstår uenighet mellom de to organene, kan hver av dem under visse omstendigheter henvise saken til EØS-komiteen, som behandler saken i samsvar med reglene om tvisteløsning. I mangel av en felles rettsinstans for EØS, er det særdeles viktig at samarbeidet mellom de to organene virker som forutsatt. På områdene konkurranse og statsstøtte er det i protokoller til EØS-avtalen fastsatt mer omfattende rutiner for dette samarbeidet.

Organisasjon

EFTAs overvåkningsorgan har sine kontorer i Brussel. Det ledes av et kollegium med tre medlemmer, ett fra hver EFTA-stat som deltar i EØS. Medlemmene av kollegiet utnevnes ved felles overenskomst mellom EFTA-statenes regjeringer for en periode på fire år. Blant medlemmene av kollegiet utnevnes en president for en periode på to år.²⁹

Kollegiet skal være fullstendig uavhengig både overfor andre organer og overfor EFTA-statene. Det gjør sine vedtak ved alminnelig flertall blant medlemmene.

Kollegiet bistår av fire fagavdelinger samt administrasjonen. I alt har Overvåkningsorganet 41 ansatte, utenom kollegiet. Arbeidsspråket er engelsk, men foretak og enkeltpersoner kan henvende seg til Overvåkningsorganet på alle EØS-språk (13 språk).

EFTA-domstolen

Det var opprinnelig tenkt etablert en EØS-domstol som skulle bestå av dommere fra begge parter. Men EF-domstolen godtok ikke en slik løsning og en valgte derfor å ha to separate domstoler (topilar-system). Grunnen var blant annet at EF-traktaten var overnasjonal og EF-reglens forrang overfor nasjonale regler. EF har et mer vidtgående formål, mot økonomisk integrasjon, mens EØS-avtalen bare ta sikte på frihandel og fri konkurranse innenfor hele EØS-området.

EFTA-domstolen ble opprettet i 1972 i forbindelse med EØS-avtalen og har vært i virksomhet siden 1.1.94. Fram til 1.1.2000 har EFTA-domstolen behandlet 39

saker, 9 i 94, 3 i 95, 7 i 96, 10 i 97, 6 i 98 og 4 i 99. Den består av 3 dommere, en fra hver av de tre EFTA-landene som er med i EØS. Oppnevnt fra Norge har fram til 1.1.2000 vært Bjørn Haug, som var domstolens president. Per Tresselt overtok etter Haug. Ved EFTA-domstolen er det ca.15 ansatte. Til sammenligning er det 1 000 ansatte i EF-domstolen, som behandler over 500 saker i året.

EFTA-domstolens arbeidsoppgaver

EFTA-domstolens arbeidsoppgaver er fastlagt gjennom EØS-avtalens art. 108.2.ledd. Domstolen vil som hovedregel bare være kompetent for saker som gjelder EFTA-området.

²⁹ Knut Almestad fra Norge er for tiden president i ESA.

Hvis saken også gjelder en EF-virksomhet vil domstolen ikke være kompetent med mindre saken (kontraktforholdet) ikke har noen innvirkning på samhandelen mellom EF-landene. Hvis den har det, vil det være EF-domstolen som er kompetent i saken, ikke EFTA-domstolen. Det er 2 hovedtyper av saker som kommer for domstolen, direkte søksmål og saker om rådgivende uttalelser. Direkte søksmål kan forekomme i tre former. For det første kan et EFTA-land gå til sak mot et annet EFTA-land. Dette har til nå ikke forekommet. For det andre kan EFTAs overvåkningsorgan (ESA) reise sak om traktatbrudd mot et EFTA-land. Eksempel på dette er sak 10/97 hvor ESA reiste søksmål mot Norge for manglende gjennomføring av EFs rådsdirektiv 78/610 om tilnærming av medlemstatenes lover og forskrifter om helsevern for arbeidstakere utsatt for påvirkning av vinylkloridmonomer. Fristen for gjennomføring Norge var etter EØS-avtalens protokoll 1 den 1.1.94 Den tredje formen for direkte søksmål er hvor en vedtaksadressat klager over et vedtak i EFTAs overvåkningsorgan. Eksempel på dette er sak 4/97 hvor Den norske Bankforening reiste søksmål om opphevelse av EFTAs overvåkningsorgans vedtak om at ordningen med Husbanken var forenlig med EØS-avtalen. Saker om rådgivende uttalelser er saker som står for en nasjonal domstol der den nasjonale domstolen benytter seg av adgangen til å få EFTA-domstolens fortolkning av EØS-relevante bestemmelser. Slike uttalelser skal hjelpe den nasjonale domstolen til å treffe en riktig og endelig avgjørelse i saken. De fleste av de sakene som domstolen behandler er slike foreleggelsessaker.

Et eksempel er domstolens rådgivende uttalelse av 14.03.97 til Gulating lagmannsrett om forståelsen av rådsdirektiv 77/187 om overdragelse av del av bedrift. Saken gjaldt overføring av en vedlikeholds kontrakt for Statoils installasjoner fra ABB (ABB Offshore Technology AS) til Aker (Aker Offshore Partner AS). 16 ansatte i ABB gikk til sak mot firmaet med påstand om at oppsigelsene av dem skulle kjennes ugyldige. De ansatte mente at Aker hadde plikt til å oveta deres arbeidsavtaler med ABB. I denne saken innhentet EFTA-domstolen uttalelser fra medlemslandene i EU (den tyske og britiske regjering), EF-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan. Et annet eksempel er EFTA-domstolens rådgivende uttalelse til Oslo Byrett om tolkningen av EØS-avtalens artikler 11, 13 og 16 om salg av alkohol og statlige handelsmonopoler kontra prinsippet om fri bevegelighet av varer (sak 6/96). Saken gjaldt spørsmålet om Oslo kommune kunne nekte en forretningsdrivende (Tore Wilhelmsen AS) å selge øl med mer enn 4,75 volumprosent alkohol fordi AS Vinmonopolet hadde eneretten til å selge sterkøl. Domstolen ga i sak 1/97 en tilsvarende uttalelse om adgangen til å nekte salg vin (Fridtjof Frank Gundersen mot Oslo kommune).

Adgangen til å innhente EFTA-domstolens prejudisielle uttalelse.

Etter EØS-avtalens art. 107 kunne Norge gitt norske domstoler adgang til å innhente rådgivende uttalelser fra EF-domstolen om forståelsen av EØS-regelverk. Av hensyn til Grunnlovens § 88 om Høyesterett som øverste domstol, har en ikke åpnet for dette. Slike uttalelser ville i så fall vært bindende for norske domstoler og EF-domstolen ville da i realiteten stå over Høyesterett. I stedet kan norske domstoler med hjemmel i artikkel 34 i avtalen mellom EFTA-landene om etablering av Overvåkningsorganet og en domstol (ODA-avtalen) be EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse. Denne adgangen er i norsk rett hjemlet i domstollovens § 51 a. Norske domstoler er ikke forpliktet til å følge uttalelsene fra EFTA-domstolen, men vil normalt gjøre det. Det har derimot domstolene i EU-landene hvis de ber om EF-domstolens uttalelse. De har også en begrenset plikt til å innhente EU-domstolens uttalelse³⁰. EU-domstolens uttalelse er dessuten bindende både for den domstolen som har bedt om den og for andre nasjonale domstoler. Men etter EØS-avtalen har partene en gjensidig intervensjonsrett Det betyr at både Kommisjonen og de 15 medlemslandene har mulighet for å gi sitt syn på prejudisielle saker som behandles for EFTA-domstolen. ESA og

³⁰ Romatraktatens art. 177

EFTA-medlemmene har en tilsvarende rett i forhold til EF-domstolen. Dette er gjort for å sikre en mest mulig ensartet praksis i de to domstolene.

Hensikten er å oppnå homogenitet i hele EØS-området. EFTA-domstolen og EU-domstolen kan også intervensere i forhold til hverandre fordi en avgjørelse hos den ene kan få innflytelse på utfallet i saker hos den andre.

I Høyesteretts dom av 16.11.2000 i Finanger-saken (plenumsdom) fulgte ikke Høyesterett EFTA-domstolens prejudisielle uttalelse. EFTA-domstolen mente at Bilansvarslovens § 7 var i strid med EF-direktiver om motorvognforsikring og at skadelidte derfor måtte ha krav på erstatning. Høyesterett ønsket imidlertid ikke å ta på seg lovgiverrollen og uttalte bl.a. :”Det er lovgiveren som har til oppgave å gjennomføre direktivene i norsk rett, og det er også lovgiveren som - i et tilfelle som det foreliggende - må rette opp eventuelle feilvurderinger som senere blir fastslått.”

NORGES MULIGHETER FOR PÅVIRKNING PÅ EUS BESLUTNINGSPROSESS

Norge har etter EØS-avtalen rett til å delta i EUs ulike ekspertgrupper og komiteer. Dette gir muligheter for innflytelse på innholdet i det nye regelverket som EU senere skal vedta. Denne kanalen er viktig fordi en derved får muligheter for påvirkning i den tidlige fasen av beslutningsprosessen. Dessuten har Norge gjennom EØS-avtalen rett til å delta i flere komitologikomiteer. Disse komiteene bistår Kommisjonen på de områder der Kommisjonen har fått delegert beslutningsmyndighet.

Det er ikke mulig å gi et eksakt tall på hvor mange komiteer under Kommisjonen det er norsk deltakelse. Det skyldes at det stadig opprettes nye og gamle blir nedlagt eller slått sammen. Det hender også at komiteer med forskjellig navn i praksis er samme komite. Men en antar at Norge deltar i over 200 komiteer. Disse fordeler seg noenlunde likt ekspertkomiteer, komitologikomiteer, programkomiteer og andre komiteer. En stor del av komiteene gjelder utdanning, forskning, miljø og tekniske handelshindringer. I noen komiteer deltar nordmenn som uavhengige eksperter i andre som representanter for Norge, men likevel oppfatter 90 % av deltakerne seg som representanter for norske myndigheter.

Hovedtyper av komiteer med norsk deltakelse

Fase i beslutningsprosessen	Forberedende fase	Gjennomføringsfasen
Komiteens funksjon		
Regelutvikling	Forberedende ekspertkomiteer	Komitologikomiteer
Utvikling og forvaltning av programmer (på områder utenom de fire friheter)		Programkomiteer

EØS-LOVEN

Hoveddelen i EØS-loven er gjort til norsk rett

Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)m.v. av 27.11.1992 nr. 102 trådte i kraft 1.1.1994. EØS-lovens

hovedformål er å gjøre EØS-avtalen lovs kraft, det vil si til norsk rett. Mange av bestemmelsene i EØS-avtalen svarer til tilsvarende bestemmelser i EU-rettens grunnlov; Romatraktaten. Men det er bare de 129 artiklene som har lovs kraft. Henvisningene til vedlegg og protokoller i artiklene betyr som hovedregel ikke at dette er blitt en del av selve regelen i artikkelen, men må forstås som informasjon om at det finnes flere bestemmelser om emnet. Men når hovedregelen om avtalens anvendelse i forhold til handel med varer i art. 8 nr. 3 viser til to protokoller må disse også anses å ha lovs kraft.

EØS-rettslige regler har forrang

Etter EØS-loven § 2 skal bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Det betyr at lover som er gitt i henhold til EØS-avtalen går foran andre lover og forskrifter som er gitt både før og etter at loven trådte i kraft. En tilsvarende forskrift går foran andre forskrifter og dessuten senere lover. § 2 oppfylder protokoll 35 til EØS-avtalen. Bestemmelsen innebærer ikke at EF-rett generelt har forrang overfor norsk rett. Den sier bare at når myndighetene har gitt en lov eller en forskrift i henhold til EØS-avtalen skal den gå foran andre bestemmelser som er gitt på samme område. Rent juridisk kan Stortinget oppheve denne ved å gi en lov som sier noe annet. Etter den vanlige tolkningsregelen om at ny lov går foran eldre vil da den nye loven gjelde. Men en slik lov ville vært i strid med de forpliktelser som Norge har påtatt seg. *Presumsjonsprinsippet* er et tolkningsprinsipp som gjelder i norsk rett og går ut på at norske rettsreglene forutsettes å være i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser. Eventuell motstrid mellom norsk rett og folkeretten tolkes bort. § 2 går noe lenger enn det ulovfestede presumsjonsprinsippet tilsier.

Ulike måter å innføre EØS-retten på

Etter EØS-avtalens art.7 skal de deler av vedleggene som svarer til forordninger ”som sådanne” gjøres til norsk rett. Dette skal skje gjennom lov eller forskriftsvedtak. Det skal da henvises til den aktuelle del av vedlegget eller ved at vedlegget ordrett gjentas i loven eller forskriften. Eksempel på denne henvisningsteknikken er lov av 27.11.1992 nr. 112 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 (rådsforordning (EØF) nr.1612/68) om fri bevegelighet for arbeidstakere mv innenfor EØS, kalt EØS-arbeidstakerloven. Her sier § i loven at EF-forordningen ”gjelder som lov med de endringer og tillegg som følger av vedlegg V, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.” Gjengivelsesteknikken er derimot brukt i bl.a. forskrift om materielle konkurranseregler i EØS-avtalen av 04.12.1992 nr. 964 hvor EF-forordning nr. 1582/97 av 30. juli 1997 er tatt inn i sin helhet ord for ord. I begge tilfeller gjelder EF-reglene i norsk rett på samme måte som i de 15 EU-landene. Et problem ved å bruke gjengivelsesteknikken kan være at en da gjør den norske språkversjonen til lov, mens en ved henvisningsteknikken må forholde seg til de tretten språkversjonene.

HVORDAN VEDTAS NYE REGLER I EØS?

Etter EØS-avtalens art. 105 og 106 er EFTA-landene forpliktet til å vedta nye EF-regler og gjennomføre ny praksis fra EU-domstolen. Dette kravet til homogenitet i rettsregler er en

viktig del etableringen av det indre marked. Homogenitetskravet er særlig viktig på områder som gjelder samhandel og konkurranse landene i mellom.

Når nye EF-regler skal utarbeides, skal som nevnt ovenfor, etter EØS-avtalen skje en løpende dialog mellom EFTA- og EU-pilaren helt fram til det treffes beslutning. Det er Kommisjonen som formelt sett tar initiativet til nytt regelverk på EU-siden. Kommisjonens arbeid skjer imidlertid innenfor en politisk prosess med mange aktører. Kommisjonens forslag fremsettes og utformes bl.a. i lys av politiske impulser fra medlemslandene, fra Europaparlamentet og fra partene i arbeidslivet. I alle viktige saker vil disse aktørene delta aktivt i den videre behandling av forslagene, før rettsaktene kommer opp til vedtak i EUs organer. Når Kommisjonen utarbeider forslag til nye EF-regler som også vil være av betydning for EØS, blir sakkyndige fra EFTA-landene koplet inn på samme måte som sakkyndige fra EU-landene. Dette er viktig for å sikre at EFTA-landenes interesser blir ivaretatt ved utforming av reglene, slik at de også kan vedtas som EØS-regler. Gjennom reglene om beslutningsprosessen åpner EØS-avtalen for EFTA-landene til å delta i utformingen av regler som skal gjelde for hele det europeiske marked. For at et forslag skal bli vedtatt som en EØS-regel, kreves det at både EFTA-siden og EU sier ja i EØS-komiteen. Reglene må gjennomføres i norsk rett ved lov eller forskrift for å bli bindende for norske borgere og bedrifter. EØS-avtalen innebærer ikke at lovgivningsmyndighet overføres fra Stortinget til EØS-organene.

NORSK SAKSGANG FOR BEHANDLING AV EØS-BESLUTNINGER.

Nye EF-forordninger og -direktiver sendes til EFTA-sekretariatet som sender det videre til de nasjonale forvaltninger. Det er Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet som samordner Europapolitikken. I tillegg er det etablert tverrdepartementale institusjoner.

Spesialutvalgene behandler forslagene først. Ansvarlig departement utarbeider et rammenotat som inneholder fakta, økonomiske og budsjettmessige konsekvenser, synspunkter og tilrådninger

Koordineringsutvalget for EØS-saker behandler saken hvis det er uavklarte søksmål i spesialutvalgene.

Hvis det fortsatt er uklarheter skal saken behandles i **Regjeringens Europautvalg**.

Stortingets EØS-utvalg skal informeres av regjeringen om de nye reglene som skal innføres i EØS-avtalen. Det skjer i løpet av en uke. EØS-utvalget er Stortingets organ for konsultasjoner med Regjeringen om EØS-spørsmål, i hovedsak forordninger og direktiver som skal opp i EØS-komiteen i Brussel

Utvalget består av utenrikskomiteen og medlemmene i Stortingets EFTA/EØS-delegasjon. Utenrikskomiteens leder er også leder av EØS-utvalget. Fra regjeringens side deltar utenriksministeren. Fagkomiteer innkalles til møtene i utvalget i forhold til de sakene som skal behandles. Etter behov deltar også andre fagstatsråder enn utenriksministeren.

EØS-utvalget møtes før møtene i EØS-komiteen i Brussel, vanligvis tirsdag før siste fredag i hver måned. Regjeringen presenterer da sakene som skal behandles i EØS-komiteen. Medlemmene i utvalget gir regjeringen råd om hvilket standpunkt den bør innta. På samme måte som i den utvidede utenrikskomiteen er det opp til Regjeringen å trekke konklusjoner av de rådene den får.

Møtene i EØS-utvalget er lukket hvis det ikke blir bestemt noe annet. I henhold til stortingsvedtak av 18.06.96 offentliggjøres referatene fra møtene i utvalget etter ett år hvis ikke annet er bestemt. Vedtak om offentliggjøring får virkning fra og med EØS-utvalgsmøtet

som fant sted 25.juni 1996. Referat fra møtet offentliggjøres 25.juni 1997. EØS-utvalget har besluttet at referater fra møter som fant sted før ettårs-regelen ble vedtatt, også skal offentliggjøres. Sakskartet og saksdokumentene til møtene er offentlige og kan studeres i Stortingsarkivet

EØS-utvalget har ikke beslutningsmyndighet, men innebærer en politisk avklaring før UDs representanter møter i EØS-komiteen. Der tas representantene forbehold om Stortingets samtykke til endringen i form av en note.

EKSPORT OG IMPORT AV VARER TIL EU-LAND

Fri bevegelse av varer - det frie varebytte

EØS-avtalen bygger på at varer fritt skal kunne passere landegrensene uten noen form for toll eller andre handelshindringer. Men avtalen gjelder som utgangspunkt bare industrivarer. Hva som er en industrivare er definert i internasjonale vare-/tollbestemmelser. Noen få industrivarer er likevel unntatt i.h.t. Protokoll 2 EØS-avtalen gjelder også for en del bearbeidede landbruksvarer i.h.t Protokoll 3. Ubearbeidede landbruksprodukter faller utenfor, men for disse gjelder en forpliktelse til gradvis liberalisering av handelen, jfr. artikkel 19.

For fisk og marine produkter gjelder spesialbestemmelser i.h.t. avtalens protokoll 9, jfr. avtalens art 20.

Opprinnelsesregler og -dokumentasjon

EØS-området har felles opprinnelsesregler, jfr. artikkel 8 nr. 2 og Protokoll 4. Opprinnelsesreglene sier hvilke krav som må være oppfylt for at en vare skal sies å ha opprinnelse i EØS-området. En vare som oppfyller kravene nyter fordelene av tollreduksjon eller tollfrihet og kan fritt sirkulere innen EØS-området. EU er en tollunion og opprinnelsesreglene skal hindre at varer fra tredjeland tas inn via et EØS-land for å oppnå gunstigere tollsatser. Dette betyr at en kan bruke innsatsvarer fra Norge eller andre EØS-land og bearbeide disse uten å få problemer med opprinnelsesreglene. Tredjelandsmaterialer (ikke EØS-land) kan maksimalt utgjøre 10 % av det ferdige produkts pris fra fabrikk. Dette kalles Den Generelle Toleranseregelen. Tilsvarende kan 10 % bearbeiding/foredling av ferdigvarens pris skje utenfor EØS-området. Det siste gjelder ikke for TEKO-varer (tekstiler og konfeksjon). For varer som kommer fra ikke-EØS-land kan en oppnå EØS-preferanseopprinnelse hvis den oppfyller kravene til bearbeidelse/foredling i EØS-området. Hvor mye den må være foredlet/bearbeidet er avhengig av type vare og dennes plass på tollvesenets liste. Et eksempel er at en importerer trelast fra et tredjeland og høvler det i Norge og deretter eksporterer det til EU. Det vanlige er likevel at varen må foredles så mye at den endrer status på tollvesenets liste. Eksportøren må kunne dokumentere at varen oppfyller kravene. For en eksportør som har status som *autorisert eksportør* er det nok med *fakturaerklæring*. Dette er en egenerklæring fra eksportøren om varens opprinnelse. Alle eksportører som eksporterer varer som har verdi lavere enn 6 000 ECU (ca. 48 000 kroner), kan bruke fakturaerklæring. For autoriserte eksportør gjelder ingen beløpsgrense for å bruke slik erklæring. En fakturaerklæring lyder slik:

"Eksportøren av produktene omfattet av dette dokument (tollmyndighetenes autorisasjonsnr.....) erklærer at disse produktene unntatt hvor annet ikke er tydelig angitt, har EØS-/norsk opprinnelsesstatus"³¹.

Det er tollvesenet som autoriserer eksportører og gir eksportøren et tollautorisasjonsnummer. For å bli autorisert, må en ha jevnlig eksport og være oppdatert på opprinnelsesreglene. Eksportøren må dessuten kunne gi nødvendige garantier om opprinnelsesstatusen til varene. Eksportøren trenger da bare bekrefte varens opprinnelsesstatus og øvrige vilkår i protokollen. *Varesertifikat*. Ikke-autoriserte eksportører må søke om EUR-varesertifikat hvis varens verdi overstiger den nevnte beløpsgrensen. Sertifikatet er en blankett³² som fylles ut av eksportøren og attesteres av tollmyndighetene i eksportlandet. Reglene om fakturaerklæring og varesertifikat gjelder også for eksport til Tsjekkia, Slovakia, Bulgaria, Slovenia, Estland, Latvia og Litauen. Opprinnelsesbeviset gir tollmyndighetene i importlandet formelt grunnlag for å innrømme preferansetollbehandling. Opprinnelsesbeviset utstedes i eksportlandet.

Varedeklarasjon

Alle som vil utføre varer fra Norge er pliktig til å melde dette til tollvesenet. Ved utførselen må det legges fram en korrekt utfylt varedeklarasjon på en såkalt *Enhetsblankett* som fås hos tollvesenet³³. Når eksportøren bruker en slik blankett, kan han fakturere sine varer uten merverdiavgift. Blanketten brukes i samtlige EØS-land. Denne standardiseringen forenkler overgangen til bruk av EDB i tollbehandlingen og er et viktig skritt i retning av å redusere tid og kostnader for næringslivet i den internasjonale samhandel. Tollvesenet bruker et Internett-basert ekspedisjonssystem som kalles TVINN.

Eksportører som ikke er godkjent av tollvesenet må i tillegg til enhetsblanketten legge ved fakturaer for varene. De som er godkjente eksportører trenger bare legge fram dokumentasjon hvis tollvesenet krever det.

Tollvesenet kan kreve at varene fysisk blir framstilt til tollkontroll. Hvis eksportøren har sørget for riktig utfylte dokumenter, vil tillatelsen til utførselen bli gitt etter en rask og rutinemessig kontroll av tollpapirene. Varer som utføres over et grensetollsted skal fortrinnsvis være tollekspedert før ankomsten til tollstedet.

Alle firmaer i Norge skal ha et organisasjonsnummer i Enhetsregistret. Dette nummeret skal firmaet føre på sine forretningsdokumenter. Ved internasjonal handel må den norske landkoden, NO, settes foran nummeret og skal føye til bokstavene MVA etter organisasjonsnummeret hvis de også er registrert i merverdiavgiftsmantallet.

CE-merking av produkter

EU har på flere produktområder vedtatt **rammedirektiver** om helse, miljø og sikkerhet og overlatt til **standardiserings-organisasjonene** å vedta utfyllende regler i form av **europiske**

³¹ På engelsk: "The exporter of the products covered by this document (customs authorization no ...) declares that, except where otherwise clearly indicated, these products are of EEA preferential origin."

³² EUR.1-blankett (snap-sett på 3 ark)

³³ Det er to typer Enhetsblankett med flere like eksemplarer. Den ene typen brukes ved vanlig eksport, den andre ved transitthandel. Forsendelseslandet og bestemmelseslandet. Eksportøren må fylle ut opplysninger om varen, korrekt varenummer og riktig tollsats i tolltariffen (tariffing). Opplysningene brukes for regnskapsføring, statistiske formål og forskjellige kontrollformål.

standarder. Varer som tilfredsstill kravene i disse standardene skal påføres et eget merke, **CE-merke.** Alle produkter som skal markedsføres i EØS-området må benytte dette merket. Denne metoden er benyttet til å regulere områder som leketøy, maskiner, fritidsbåter, medisinsk utstyr, byggevarer, varmtvannskjeler, trykk beholdere, lavspenningsutstyr, gassapparater. Et CE-merket produkt kan selges i hele EØS-området. Merket settes på av produsenten eller importøren. For visse produkter er det ikke nok med en egenerklæring. Produktet må gis et samsvarsstempel av et meldt organ (notified body). Det er norske myndigheter som gir kompetanse til å gi et slikt samsvarsstempel, men må gi melding til EU-kommisjonen og EFTA/ESA om hvilke organer eller organisasjoner som har fått slikt ansvar. Det norske Veritas, Teknologisk Institutt, Comlab, Direktoratet for måleteknikk og Nemko er organer i Norge som på sine områder er godkjent for denne oppgaven.

Et standardiseringsorgan heter CEN. Norske bedrifter som ønsker det kan delta i utformingen av regelverk som gjelder deres produkter.

På visse områder er det EUs interne arbeidsgrupper som arbeider med detaljerte fellesskapsregler. Det gjelder bl.a. legemidler, kjøretøy, kjemikalier og næringsmidler. I den grad disse reglene er gjennomført i Norge, skulle det holde med en prøve eller sertifisering i Norge.

På andre områder er det **ikke harmoniserte regler.** Her gjelder "**Cassis de Dijon**"-**prinsippet.** Det betyr at et produkt som lovlig kan markedsføres i ett land, også kan markedsføres i de andre landene. Prinsippet gjelder for alle produkter som ikke omfattes av spesielle felles EØS-bestemmelser, men med unntak av beskyttelse av allmenn helse, dyr eller planter, eller alminnelig orden og sikkerhet. Ulike nasjonale regler skulle derfor ikke føre til handelshindringer. Men i praksis fører normer som DIN-, AFNOR- og BSI-normer til at eksportørene må tilpasse produktene sine til de enkelte land.

Kvalitetssikring av hele bedrifter etter for eksempel ISO 9000 serien er ikke noe EØS-krav, men slik kvalitetssikring kreves av mange innkjøpere, bl.a. ofte i forbindelse med offentlige anbud. Dette er altså krav som markedet stiller til leverandøren og leddene bakover i produktkjeden.



Høgskolen i Buskerud
Postboks 235
3603 Kongsberg
Telefon: 32 86 95 00
Telefaks: 32 86 98 83
www.hibu.no

