

ARBEIDSNOTAT ARBEIDSNOTAT

Norges forhold til EU fra 1957 til 2010

En innføring i EUs organer og lovgivning og Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen

Knut Bratlie



HØGSKOLEN
i Buskerud

Arbeidsnotater fra Høgskolen i Buskerud

Nr. 68

Norges forhold til EU fra 1957 til 2010

**En innføring i EUs organer og lovgiving
og Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen**

Av

Knut Bratlie

Hønefoss 2009

HiBus publikasjoner kan kopieres fritt og videreformidles til andre interesserte uten avgift.

En forutsetning er at navn på utgiver og forfatter(e) angis- og angis korrekt. Det må ikke foretas endringer i verket.

ISSN 0807-447X

Innholdsfortegnelse

FORORD	5
HISTORIEN OM EU OG EFTA	5
Robert Schuman - europeeren med drømmen om et Europa i fred	5
Etableringen av EF	6
Etableringen av Den europeiske frihandelsorganisasjon, EFTA	7
Norges forhold til EU	7
UTVIDELSE AV EU MED NYE LAND.	10
Søkerland og kandidatland	10
EN FELLES GRUNNLOV FOR EU?	11
EU'S INSTITUSJONER	12
EU-Parlamentet. (European Parliament)	13
Det europeiske Råd og Rådet for den Europeiske Union (Unionsrådet)	15
EU- kommisjonen	18
EU- byråkratiet, Generaldirektoratene.	19
EF- domstolen	19
Den europeiske ombudsmanns kontor	20
Andre EU-organer	21
DEN ØKONOMISK OG MONETÆR UNION (ØMU). FELLES VALUTA, EURO.	22
SCHENGEN-AVTALEN	23
ULIKE TYPER VEDTAK I EF	25
Forordninger (regulations)	26
Direktiver (directives)	26

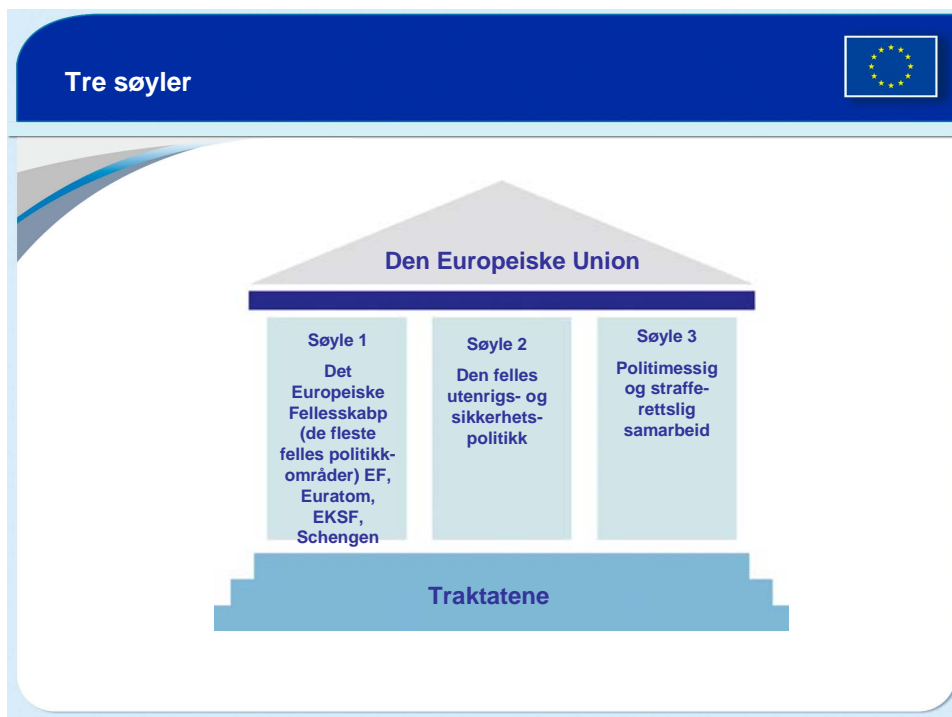
Beslutninger	27
LOVGIVNINGSPROSESSEN I EF	27
TOLKNING AV EF-REGLER	29
EF-reglene går foran nasjonale regler - Forrangprinsippet	29
EF-rettsakter med direkte rettslig virkning.	30
EF-DOMSTOLENS BRUK AV RETTSKILDER	30
Ordlyden	31
Fortalen	31
Formåls- og sammenhengsbetraktninger.	32
Rettspraksis	32
Generaladvokatens innstilling	34
EØS-AVTALEN	34
Tolkning av EØS-avtalen og EØS-regler. Homogenitetskravet	36
Virkinger av EØS-avtalen på norsk rett	37
EØS-ORGANER	38
EØS-komiteen	38
EØS-Rådet	39
Parlamentarikerkomiteen i EØS (EEA Joint Parliamentary Committee)	39
EFTA-ORGANER	39
EFTAs overvåkningsorgan (ESA)	40
Generell overvåking	40
Konkurransen	40
Statsstøtte	41
Andre funksjoner	41
Forbindelse med Europakommisjonen	42
EFTA-domstolen	42
NORGES MULIGHETER FOR PÅVIRKNING PÅ EUS BESLUTNINGSPROSESS	44
EØS-LOVEN	44
Hoveddelen i EØS-loven er gjort til norsk rett	45

EØS-rettslige regler har forrang	45
Ulike måter å innføre EØS-retten på	45
HVORDAN VEDTAS NYE REGLER I EØS?	46
NORSK SAKSGANG FOR BEHANDLING AV EØS-BESLUTNINGER.	46
HVA KOSTER EØS-MEDLEMSKAPET NORGE?	47
Bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa.	47
Særskilte bidrag til EUs regionalprogrammer	48
Kontingenten ved EU-medlemskap	48
EKSPORT OG IMPORT AV VARER TIL EU-LAND	48
Fri bevegelse av varer - det frie varebytte	49
Opprinnelsesregler og -dokumentasjon	49
Varedeklarasjon	50
CE-merking av produkter	50

FORORD

Denne artikkelen bygger i stor grad på en artikkel med tittelen: ”En innføring i EU, EFTA og EØS-avtalen. EØS-loven av 27.11.92”, som jeg ga ut som Høyskolen i Buskeruds arbeidshefte nr. 55 i oktober 2003. Artikkelen inneholder mye nytt materiale og er dessuten oppdatert og ajourført pr. 01.01.2010. Den kan brukes både som en kort innføring innenfor emnet EU/EØS innen studier som statsvitenskap og juss.

I denne artikkelen vil du noen steder støte på betegnelsen EU og andre steder EF. EU, den europeiske union, er betegnelsen på det samlede samarbeidet mellom de 27 EU-statene og omfatter det du senere vil møte som EU-samarbeidets ”tre søyler”. Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF), 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 bli 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.



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 han 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 til stede 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, EU, 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; traktaten om det europeiske kull- og stålfellesskapet (EKSF), Romatraktaten og traktaten om Det Europeiske Atomenergi Fellesskap (Euratom), som i dag danner EF, EU-samarbeidets søyle 1.

EF består i dag av de 27 medlemslandene som kartet under viser. De siste 12 landene som ble medlemmer var Estland, Litauen, Slovenia, Kypros, Malta, Tsjekkia, Latvia, Polen, Ungarn, Slovakia, Bulgaria og Romania. De 10 førstnevnte ble medlemmer 1. mai 2004 og de to siste 1. januar 2007.



EUs 27 medlemsland, farget i forskjellige gulffarger. Legg merke til at den spanske øygruppa Kanariøyene og de portugisiske øygruppene Madeira og Asorene bord for Kanariøyene, Fransk Guyana i Sør-Amerika, de franske øyene Martinique og Guadeloupe i Karibia, og den fra franske øya Reunion utenfor Madagaskar i Afrika, med til sammen over 4,5 millioner mennesker, tilhører unionen. Grønland gikk som del av det danske riket gikk inn i EF (EU) i 1973. Men gikk ut av EF etter innføringen av hjemmestyre for Grønland i 1986. Færøyene er heller ikke medlem av EF. Den finske øygruppa Åland meldte seg på egen hånd besluttet inn i EU da Finland ble medlem i 1995, men fikk visse særordninger.

Etableringen av Den europeiske frihandelsorganisasjon, EFTA

Norges forhold til EU

Norge søkte første gang om medlemskap i 1963. Den gang brukte en i Norge den engelske forkortelsen EEC (European Economic Community) på samarbeidet. Medlemskap ble

imidlertid ikke aktuelt for Norge fordi den franske presidenten, Charles de Gaulle, nærmest la ned veto mot at Storbritannia 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 på ny om medlemskap i november 1992. Forhandlingene om betingelsene for medlemskap var avsluttet i mars 1994. Ved folkeavstemningen i november 1994 stemte også flertallet, 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. Hensynet til norsk landbruk og fiske, samt disposisjonsretten over norske oljeressursene, samt selvrådighet var momenter som telte mer i Norge enn i andre land som hadde folkeavstemning om medlemskap.

Etter at EF ble etablert i 1958, 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. Frihandelsavtalen gjaldt heller ikke jordbruksvarer.

I 1992 forhandlet de seks gjenværende landene i EFTA seg fram til en felles avtale med EF om nedbygging av det som er igjen av handelshindringer mellom de to handelsblokkene. Denne avtalen kalles for EØS, som er en forkortelse for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet³. Avtalen omfatter i dag de 27 EU-landene på den ene siden og de 3 EFTA-landene, Liechtenstein, Island og Norge, på den andre siden. De 3 EFTA-landene har bare ca. 5 millioner mennesker, mot EU-landenes nesten 500 millioner.

EØS-avtalen er noe annet enn et medlemskap og holder blant annet avgiftsharmonisering, tollunion, og landbruks- og fiskeripolitikk utenom. Formelt gjelder EF's anti-dumpingregler⁴ overfor EFTA-landene, men 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 problemer⁵.

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

² Forkortelse for: European Free Trade Organisation

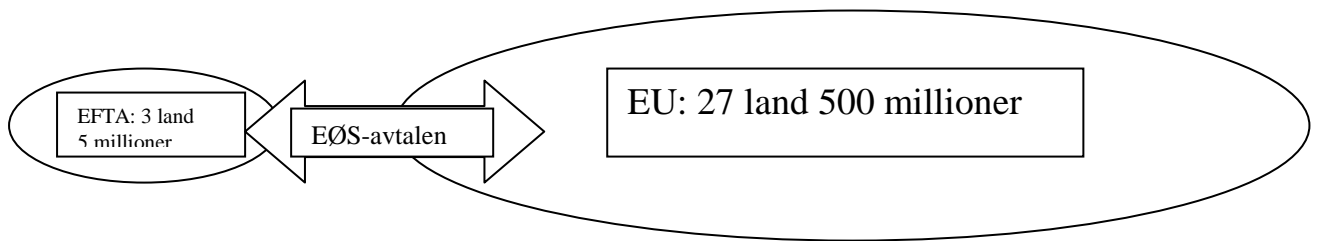
³ På engelsk: European Economic Agreement, EEA, på tysk: Europäischer Wirtschaftsraum, EWR

⁴ 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.

Antidumpingtiltak kan brukes så vel 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.

⁵ Skotske og islandske 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.



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 blant annet vært i strid med § 88 i Grunnloven: "Høiesteret dømmer i sidste Instans". Stortinget ga samtykke til at Norge skulle inngå EØS-avtalen 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 folkeavstemning 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 av EØS 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 eventuelt 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 herunder Norge ble underskrevet av EUs regjeringssjefene i juni 1994. Undertegningen av avtalen forutsatte imidlertid at Stortinget måtte samtykke til inngåelsen av avtalen i henhold til Grunnloven § 26. 2.ledd og § 93. Stortinget bestemte at først skulle velgerne få si sitt gjennom en ny rådgivende folkeavstemning 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 grunnloven krever et $\frac{3}{4}$ -flertall⁶ i Stortinget og derfor at bestemmelsen i Grunnloven 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

⁶ Forslag om å endre Grunnloven § 93 ble behandlet i Stortinget 10.januar 2008. Forslaget innebar at det skulle være tilstrekkelig med $\frac{2}{3}$ -flertall i Stortinget for å vedta EU-medlemskap, etter at det er holdt en rådgivende folkeavstemning med et ja-resultat. Forslaget fikk ikke nødvendig $\frac{2}{3}$ flertall.

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.

Etter at Norge sa nei til medlemskap i 1994 har, som nevnt ovenfor, 12 nye land blitt medlemmer. Det er Malta, Slovakia, Latvia, Litauen, Kypros, Ungarn, Polen, Estland, Den tsjekkiske republikk, Slovenia, Bulgaria og Romania. Denne utvidelsen innebar at EU fikk ca. 105 millioner nye borgere, i tillegg til de ca. 385 millionene de hadde fra før. EU har pr. 1.7. 2009 like i underkant av 500 millioner innbyggere. De nye medlemslandene fikk delta i valget på nytt Europaparlament allerede sommeren 2004. Utvidelsen har fått store følger for EUs økonomi, bl.a. i overføringene og endringer i sammensetningen av EUs organer og de enkelte lands stemmevekt i unionen.

Søkerland og kandidatland

Kroatia⁷, Makedonia og Tyrkia har også søkt medlemskap⁸. Disse landene oppfyller foreløpig ikke EUs krav til medlemskap og har status som kandidatland. Kommisjonen har også stilt Albania⁹ og de 4 resterende landene i det tidligere Jugoslavia; Bosnia og Herzegovina, Montenegro, Kosovo og Serbia, i utsikt å bli medlemmer. Serbia sendte sin søknad om medlemskap i desember 2009.

Island søker også medlemskap

Island sendte sin søknad om EU-medlemskap i juli 2009. Islands medlemskap vil også kunne få virkning for Norge. EØS-avtalen må i alle fall endres hvis Island blir medlem. Ett av problemene er om EFTA-siden bare kan bestå av 2 land. Island kan på grunn av Storbritanniaa og Nederlands krav om erstatning for tap som påført deres innbyggere pga bankkrisen på Island. Folketinget på Island har vedtatt å dekke disse kravene, men presidenten har i januar 2009 besluttet at det skal holdes en folkeavstemning om saken. Hvis folket sier nei til å betale,

⁷ EU og Kroatia har kommet langt i medlemskapsforhandlingene og landet har kommet langt vei mot å oppfylle alle tiltredelseskriteriene. Det er derfor mulig at landet kan bli EU-medlem i løpet av 2010. EU og Tyrkia er også i medlemskapsforhandlinger. EU har krevd at Tyrkia oppfyller visse politiske kriteriene. Tyrkia må bevise sin respekt for menneskerettigheter og restrukturere mange elementer i landets økonomi. De historiske uoverensstemmelsene mellom Tyrkia og nabolandet Hellas må også finne en fredelig løsning. Det samme gjelder delingen av øya Kypros.

⁸ Kroatia har 4,4 millioner innbyggere, Makedonia 2 millioner og Tyrkia 72,5 millioner, til sammen nesten 80 millioner. EUs innbyggertall vil øke med 16 % hvis alle tre landene blir medlemmer.

⁹ Albania levte en formell søknad om medlemskap i EU 28. april 2009. Landet har dermed tatt et nytt skritt på en relativt lang vei mot medlemskap i unionen. Per mai 2009 er det kun Serbia og Bosnia Herzegovina av landene i Vest Balkan som ikke har søkt EU-medlemskap. I tillegg kommer Kosovo som ikke er anerkjent av alle EU-land

kan både EØS-avtalen og eventuelt islandsk medlemskap i EU stå i fare.



EN FELLE GRUNNLOV FOR EU?

Stats- og regjeringssjefer i EU ble i desember 2000 enige om at det var behov for en ny regjeringsskonferanse for å revidere EUs traktater. Det var særlig disse fire spørsmålene de ønsket å diskutere:

1. Hva skal EU og hva skal det enkelte medlemsland ha ansvar for?
2. Hva kan gjøres for at traktatene skal bli lettere å forstå?
3. Bør EUs charter om de grunnleggende rettigheter være juridisk bindende?
4. Hvordan kan parlamentene i medlemslandene involveres i den politiske prosessen i EU?

EU satte ned en forsamling med representanter fra alle medlemslandene og de den gang 10 kandidatlandene. Denne forsamlingen ble kalt Konventet. Her skulle politikere fra Europaparlamentet, regjeringene, de nasjonale parlamentene og Europakommisjonen forsøke å bli enige om hvordan EU burde se ut i fremtiden, en grunnlov for unionen. Høsten 2004 undertegnet stats- og regjeringssjefene for de 25 medlemslandene og de tre kandidatlandene traktaten om en forfatning for Europa som de enstemmig tidligere på sommeren hadde vedtatt. Den nye traktaten måtte godkjennes i alle de 25 medlemslandene, enten gjennom avstemning i de nasjonale parlamentene eller også gjennom folkeavstemning i henhold til de enkelte lands forfatningsmessige regler. Planen var at dette skulle skje i løpet av 2005 slik at traktaten skulle kunne tre i kraft fra 1.11.2006. De tidligere traktatene under søyle 1 vil da være innarbeidet i den nye grunnloven. Men i Frankrike og Nederland gikk det ikke slik stats- og regjeringssjefene hadde håpet. Flertallet av borgerne i disse landene forkastet den nye forfatningen¹⁰. 15 av landene hadde da godkjent traktaten om den nye grunnloven. De andre 8 landene, deriblant Sverige, Danmark og Finland, utsatte behandlingen. Men på grunn av Frankrike og Nederlands nei, besluttet alle medlemslandene, uansett om de hadde ratifisert (godtatt) forfatningen eller ikke, å ta en tenkepause, hvor man skal overveie å drøfte konsekvensene av at det ikke ble oppnådd enighet om traktaten. Det ble derfor blant EU-

¹⁰ 29. mai 2005 i Frankrike 54,68 % nei og den 1. juni i Nederland 61,6 % nei.

landene arbeidet for å finne løsninger som skal kunne godtas av alle de 27 medlemslandene. Resultatet ble at en droppet planene om en EU-grunnlov og i stedet gjorde en del nødvendige endringer i de tidligere vedtatte traktater. Det skjedde på EUs toppmøte (Det europeiske råd) i Lisboa i oktober 2007. Lisboa-traktaten vil endre på beslutningsprosedyrene i EU og gjøre det lettere å ta opp nye medlemsland. Alle EU-landene, bortsett fra Irland, valgte å la nasjonalforsamlingene avgjøre om tilslutning til traktaten. Irland avholdt folkeavstemning om tilslutning i juni 2008. Flertallet ved avstemningen i Irland sa nei¹¹. Det betød at Lisboa-traktaten ikke kunne gjennomføres selv om de øvrige landene hadde ratifisert avtalen. Også i Polen og Tsjekkia så det ut som om ratifiseringen kunne skape problemer. EU-toppmøtet vedtok på toppmøtet i Brussel i desember 2008 en rekke innrømmelser overfor Irland med sikte på at det kunne holdes en ny folkeavstemning om Lisboa-traktaten i Irland. Irland holdt den nye folkeavstemningen i oktober 2009¹² og godkjente deretter traktaten. Tsjekkia var det siste EU-landet som godkjente traktaten¹³ og Lisboa-traktaten i kraft 1. desember 2009.

Lisboa-traktaten vil bety at nye stemmeregler blir innført for Rådet fra 2014. Dessuten at EUs charter om grunnleggende rettigheter blir juridisk bindende (men ikke for Storbritannia). EUs utenrikspolitikk skal samordnes og styrkes og rådets utenrikskoordinator blir visepresident i Kommisjonen. Det blir videre slutt på at formannskapet i Rådet går på omgang slik som nå. I stedet skal en Rådsresident lede arbeidet. Belgias tidligere statsminister Herman van Rompuy ble valgt fast president for Det europeiske råd og Cathrine Ashton, britenes kommissær med ansvar for handel, ble valgt til utenrikssjef for unionen. De velges for en periode på to og et halvt år av gangen. Antallet kommissærer i Kommisjonen skal dessuten reduseres fra 27 (én fra hvert av landene) til 15 innen 2014. Det skal være en rotasjonsordning for de 15 som sikrer at alle medlemslandene behandles likt. De nasjonale parlamentene skal dessuten gis økt innflytelse overfor Kommisjonen og størrelsen på Europaparlamentet skal reduseres. Flertallsavgjørelser skal brukes på nye saksområder og fra og med 2014 vil det bli enklere å oppnå et kvalifisert flertall, basert både på et flertall av medlemsland og innbyggere.

EU's INSTITUSJONER

I Norge har vi maktfordeling mellom de tre organene Storting, Regjering (Kongen) og Domstolen (Høyesterett). 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 7 stemmer i Rådet, men skulle med samme forholdsmessige representasjon som Tyskland (29 stemmer og 80 millioner) bare hatt 2 stemmer. Kravet om kvalifisert flertall i mange avstemninger Rådet innebærer også at de små landene kan hindre at de store får gjennom sin vilje.

¹¹ 53,4 prosent nei

¹² Irland fikk garantier fra EU om å beholde sitt abortforbud, sin nøytralitet og at skattebestemmelser ikke skulle påvirkes av avtalen. Irland fikk også garanti for en lovparagraf med en formulering om at «staten skal sikre at mødre ikke av økonomisk nødvendighet må ta arbeid slik at deres hjemlige plikter neglisjeres». EU-lederne slo fast at de irske garantiene ikke trengte å ratifiseres og ikke på noen områder endret på traktaten.

¹³ Den 23. oktober 2009.

EU-Parlamentet (European Parliament)

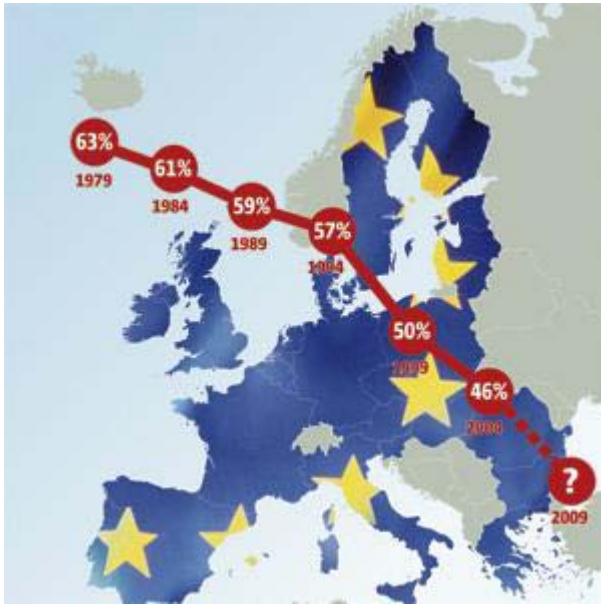
Når Parlamentet, eller Forsamlingen som den også blir kalt, blir nevnt først, er det fordi EU selv legger stor vekt på å fremstå som et fellesskap bygd på demokrati eller folkestyre. Parlamentet er det eneste direkte valgte organet i EU. De øvrige organene er indirekte valgte, rådsrepresentantene representerer landenes regjeringer og kommisjonsmedlemmene blir 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 fra 1991 tok sikte på å endre dette ved å styrke Parlamentets myndighet og kompetanse. Parlamentet gir uttalelser i saker og skal kontrollere Kommisjonens arbeid. Parlamentet kan dessuten uttrykke mistillit mot kommisjonen og skal godkjenne de enkelte kommisjonsmedlemmer. EU-parlamentet har sine plenumssamlinger i Strasbourg i Frankrike, men holder ellers til i Brussel og Luxembourg. Parlamentet velges ved direkte valg i hvert medlemsland, men skal likevel i prinsippet representere fellesskapet som sådan. Det har ¹⁴ representanter i Parlamentet, grovt sett fordelt etter folketallet i hver enkelt stat. Norge ville som medlem i EU sannsynligvis fått 13 representanter i Parlamentet, på lik linje med Danmark, Finland og Slovakia.

De fire "store" landene i EU; Storbritannia, Italia, Frankrike og Tyskland har 72 representanter hver, bortsett fra Tyskland som har 99. Tyskland fikk økt antall representanter i 1984 på grunn av økt befolkning (DDR). De mellomstore landene Spania og Polen har begge 50 representanter hver. Sverige har 18 representanter. Samtlige land bortsett fra Tyskland og Luxemburg, fikk ved Lisboa-traktaten redusert antall medlemmer i Parlamentet. De 12 nye landene har til sammen 205 plasser i Parlamentet og utgjør en stor gruppe i Parlamentet hvis de stemmer samlet, noe de sjelden gjør.

Antallet medlemmer i Parlamentet redusert fra 2009.

Valget til EU-parlamentet skjer hvert femte år. Ved siste parlamentsvalg i juni 2009 fikk den kristelig-demokratiske alliansen 264 representanter og sosialistene 161 representanter. I tillegg er det 5 andre grupper og en gruppe uavhengige. Omkring 388 millioner mennesker kunne stemme til valget. Stemmeprosenten lå litt under 44, hvilket var mindre enn ved tidligere parlamentsvalg.

¹⁴ Parlamentet hadde 785 inntil valget i 2009. Lisboa-traktaten reduserte til 736 medlemmer og setter en øvre grense på 751 representanter uansett om det kommer til nye medlemsland. Maksimaltallet vil tre i kraft fra og med valget i 2014.



Valgdeltakelsen ved parlamentsvalgene synker, 2009: 44 %

Polakken Jerzy Buzek ble i juni 2009 valgt til ny president i EU-parlamentet for de to og et halvt første årene i parlamentsperioden 2009-2014. EU-parlamentet har 12 plenumsamlinger i Strasbourg hvert år.

Foreløpig skjer valget etter nasjonale regler. Det betyr blant annet at valget i Storbritannia skjer i enmannskretser. Vedtak i EU-parlamentet gjøres med alminnelig flertall. Representantene grupperer seg imidlertid etter politiske skillelinjer på tvers av de nasjonale. Slik er de også fysisk plassert i salen.

Europaparlamentet hadde tidligere liten innflytelse på beslutningsprosessen i EU, og presidentens makt var av mer symbolsk karakter. Med etter ikrafttreddelsen av Amsterdam-traktaten 1. mai 1999, har Parlamentet fått medbestemmelse på en rekke politiske områder. De folkevalgte har fått større kontroll med hvem som utnevnes til leder av Kommissjonen og de enkelte kommisærer. Parlamentets innflytelse er ytterligere styrket ved Lisboa-traktaten.

Parlamentet er et **obligatorisk høringsorgan på lovgivningens om råde**. 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 Kommissjonen 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 bestemte at Parlamentet i visse tilfeller skulle 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, 736 representanter må stemme for, det vil si minst 368.

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

Europa-Parlamentets møter og forhandlinger er offentlige. Europa-Parlamentets beslutninger, uttalelser og forhandlinger offentliggjøres i **Den europeiske Unions Tidende**

I møtesalen sitter medlemmene ikke i nasjonale delegasjoner, men i politiske grupper eller som uavhengige. Det er 7 ulike grupper; kristlig-demokratene er den største gruppen, deretter sosialdemokratene. Den norske kvinnen Eva Joly ble innvalgt for den grønne gruppen fra Frankrike. Hun ble valgt som komiteleder i en av komiteene i parlamentet. Parlamentsmedlemmene arbeider dessuten i utvalg og parlamentariske delegasjoner enten som faste medlemmer eller som varamedlemmer.

Parlamentet har tre møtesteder, Strasbourg, Brussel og Luxembourg. Medlemmene reiser hver måned en uke til Strasbourg for at delta i plenumsmøtet. Utover dette deltar medlemmene i møter og utvalgsmøter i Brussel. Generalsekretariatet har sitt hjemsted i Luxembourg. Medlemmene deltar også i møter i de politiske grupper. Takket være parlamentets oversettere og tolker arbeider Parlamentet på alle Unionens offisielle språk; 23 forskjellige språk¹⁵.

Parlamentet har oppnevnt 20 komiteer eller utvalg. 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 6 000 funksjonærer. Storparten av funksjonærene arbeider med tolking og oversettelser. Disse holder til i Strasbourg, Luxembourg og Brussel. Til sammen brukes det ca. 1 milliard euro årlig, ca. 8 milliarder kroner, til oversettelser og tolketjeneste, mest til oversettelser.

Lobbyisme er utbredt i EU, blant annet overfor parlamentsmedlemmer. Det er personer som forsøker å påvirke parlamentsmedlemmer og blir betalt av sterke økonomiske interesser, men også frivillige organisasjoner jobber og betaler for å påvirke parlamentsmedlemmene¹⁶.

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

Stats- og regjeringssjefer i EU-landene møtes normalt til et toppmøte 4 ganger i året, siste gang i Brussel i desember 2009 da blant annet Lisboa-traktaten ble vedtatt satt i kraft. Dette organet er EU's øverste organ og kalles **Det europeiske råd** (European Council) og populært kalt toppmøtet. 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 Kommisjonen's makt. Alle disse toppmøtene holdes i Brussel. Tidligere ble disse møtene holdt på ulike steder etter hvilket land som hadde formannskapet, men så kom man frem til at det ble ganske dyrt, særlig i forhold til sikkerhetstiltak, så nå holdes de altså i Brussel. Lisboa-traktaten innfører en fast president for Det europeiske råd, som skal lede møtene og samordne unionens politikk. Presidenten blir valgt av stats- og regjeringssjefene for en periode på 2 ½ år, med mulighet for ett gjenvalg. Belgias statsminister Herman van Rompuy ble i november 2009 valgt til den første faste presidenten for Det europeiske råd. Cathrine Ashton, britenes kommissær med ansvar for handel, ble valgt til henholdsvis utenriksjef for unionen. Hun blir også visepresident i Kommisjonen.

¹⁵ Skal disse språkene kombineres, for eksempel fra dansk til portugisisk, blir det hele 506 kombinasjoner. Parlamentet bruker nesten 3 000 tolker i sitt arbeide

¹⁶ Det er registrert 4322 lobbyister som arbeider mot Parlamentet, det reelle tallet kan være opp mot 10 000 lobbyister.



EUs 27 stats- og regjeringssjefer etter signeringen av Lisboa-traktaten den 13. desember 2007

I **Rådet for den europeiske Union** (Unionsrådet, Council of the European Union) sitter en minister fra hvert medlemsland, avhengig av hvilke saker som drøftes.

Spanjolen Javier Solana ble i 1999 utnevnt til generalsekretær i Rådet og har vært det inntil i 2009. Generalsekretæren leder for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (kalt FUSP). Rompuy og Ashton vil nå overta disse rollene. Formannskapet i Rådet går på rundgang mellom medlemslandene og skifter hvert halvår. I 1. halvår i 2010 er det Spania som har formannskapet. Deretter følger Belgia, Ungarn og Polen.

Det administrative arbeidet i Rådet ledes gjennom det permanente sekretariatet, som består av rundt 2500 ansatte. Rådet holder til i Brussel.

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

Rådet er sammen med EU-parlamentet EU's lovgivende forsamling og øverste besluttende 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 27 medlemmer, men hvert medlem har ved avgjørelser forskjellig stemmevekt etter størrelsen på landet de kommer fra. De fire store landene har 29 stemmer, de mellomstore 27 og de minste 3-4 stemmer. Sverige har 10, mens Danmark og Finland har 7. Til sammen har medlemmene av Rådet 345 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 når rene landbruksspørsmål skal avgjøres. 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 av fellesskapet. I 1987 bestemte EU-landene seg for at statene kunne bli nedstemt av flertallet når det ikke dreide seg om spørsmål av vital nasjonal interesse¹⁷. 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 Roma-traktatens artikkel 100. Også opptak av nye medlemsland krever enstemmighet. Ellers er kvalifisert flertall det vanlige. Utviklingen går også mer og mer i denne retningen av kun krav om kvalifisert flertall. Til mindre viktige beslutninger kreves bare simpelt flertall.

Kvalifisert flertall i Rådet betyr at 255 stemmer av det totale stemmetallet på 345 stemmer må stemme for (73,9 %). Motsatt vil det også si at 26,1 % av det totale stemmetallet, 91 stemmer, vil kunne hindre et vedtak. Og siden de fire største landene har 29 stemmer hver, kan ikke disse "stormaktene" tvinge gjennom sine interesser, men kan hindre et vedtak. Selv med støtte fra Spania og Polen, som har 27 stemmer hver, holder det ikke (170 til sammen). De øvrige små og mellomstore statene må på sin side samle minst 8 stater for å hindre vedtak i rådet. Det har vært uenighet mellom medlemslandene om hvor mange stemmer som skal være nødvendig for å hindre kvalifisert flertall. Resultatet har blitt et kompromiss. I tillegg til kvalifisert flertall i Rådet er det et krav om at minst halvparten og i noen tilfeller 2/3 av medlemslandene må ha stemt for. Et medlemsland kan i tillegg be om at det blir kontrollert at de som har stemt for representerer 62 % av den totale befolkning i EU.

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 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 bilskilter i Europa, ikke felles regler for tivoli-utstyr, ikke regulering av spillebuler og ikke moms på skipsforsyninger.

Nye stemmeregler fra 2014.

Nåværende stemmeregler i Rådet ble fastlagt i 2001¹⁸. Hovedregelen er at et forslag er vedtatt dersom et flertall av medlemsstatene stemmer for forslaget i alle i saker som ikke kreves enstemmighet. I tillegg må statene som har stemt for, til sammen ha minst 258 av Rådets 345 stemmer, kvalifisert flertall. I forfatningstraktaten (traktaten om felles "grunnlov" for EU) ble kravene til kvalifisert flertallet vedtatt endret til å skulle utgjøre 55 % av stemmene i Rådet, dvs. 190 stemmer. I tillegg et krav om at de som hadde stemt for måtte representerer minst 65 % av EUs borgere. Dagens system der små land – i forhold til folketallet – har flere stemmer enn store, skulle fra 2014 erstattes med et system hvor stemmene i Rådet skulle følge

¹⁷Enhetsakten (vedtatt i 1985)

¹⁸Nice-traktaten

folketallet i medlemslandet. Danmark som for eksempel i dag har sju stemmer og et folketall på 5,4 millioner, skulle sammenlignet med Tysklands 82 millioner ut fra befolkning bare hatt 1/15 av Tysklands stemmer i Rådet. Enten skulle da Danmark bare hatt 2 stemmer eller skulle Tyskland hatt 1005 stemmer. Alle EUs medlemsland måtte ha godkjent disse endringene i stemmevektsreglene. Polen satte seg i mot de nye reglene. Det ble derfor forhandlet fram et kompromiss: De nåværende stemmereglene skal beholdes fram til 2014¹⁹. I overgangsperioden 2014–2017 skal de nye reglene med flertall fra 55 % av medlemslandene og 65 % av EUs befolkning gjelde, men det er åpnet for unntak. Disse unntakene skal likevel opphøre i 2017.

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. Hvert land har en kommissær og det er derfor 27 medlemmer i Kommisjonen, 10 kvinner og 17 menn²⁰. De fire "store" landene pluss Spania valgte tidligere to medlemmer hver og de øvrige medlemmer ett medlem. I henhold til Nice-traktaten skal alle landene etter utvidelsen bare ha ett medlem i Kommisjonen. Kommisjonsmedlemmene kalles **kommissærer**. De har hver en stab på mellom 15 og 20 personer. 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 av frivillig. Bakgrunnen var beskyldninger om korrupsjon. Trussel om mistillitsvotum kan derfor være et politisk våpen for parlamentet.

Kommisjonen leder forvaltningen i Brussel på ca. 24 000 ansatte. President i Kommisjonen har siden 2004 vært portugiseren José Manuel Barroso. De 27 kommissærene for perioden 2009-2014 skal godkjennes av Parlamentet i januar 2010. Den vil trolig bestå av 9 kvinner og resten menn. Kommisjonen har enerett på å fremme forslag til ny lovgivning. Den har ansvaret for at det endelige vedtaket blir iverksatt og etterlevd og har myndighet til å fatte vedtak innenfor visse områder, f. eks konkurransepolitikk.

Lisboa-traktaten vil føre til redusert antall kommissærer fra 2014.

Alle medlemsstatene har til nå hatt et medlem i EU-kommisjonen. Fra 2014 skal Kommisjonen bli mindre. Antall EU-kommissærer skal ned fra 27 til 18, det vil si at ni land til enhver tid ville være uten egen kommissær. Bare to tredjedeler av medlemsstatene vil da ha et medlem, men det skulle være en rotasjonsordning som sikret at alle stater ble stilt likt over tid.

¹⁹ 73,9 % av stemmene og 62 % av befolkningen i EU.

²⁰ Både Sverige og Danmark har en kvinnelig kommissær i perioden

EU- byråkratiet, Generaldirektoratene.

Forvaltningsapparatet i Brussel består som nevnt av ca. 24 000 ansatte. Hele 3-4 000 av disse driver med språktjenester. Forvaltningen er delt opp i 26 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 Brussel, 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.

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 27 dommere i Domstolen, en fra hvert medlemsland. De velges ved overenskomst mellom alle medlemslandene for en periode på 6 år. Domstolen kan enten ta avgjørelse i plenum, i storavdeling med 13 dommer, eller i avdelinger med 3 eller 5 dommere. Dommerne skal være uavhengige av sitt medlemsland. Som hjelp for EF-domstolen har en assistanse av 8 generaladvokater som forbereder sakene for Domstolen. Det franske domstolssystemet 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 rettspråk²¹. Som prosesspråk kan velges et av EFs 23 offisielle språk. Prosesspråket velges som hovedregel av saksøkeren. Hvis saksøkte er en medlemsstat eller en fysisk eller juridisk

²¹ Nye dommer blir lagt inn på EFs nettsted <http://europa.eu.int/cj/index.htm>

person fra en medlemsstat, er prosesspråket denne medlemsstats offisielle språk. Har denne staten flere offisielle språk, velges prosesspråket etter saksøkerens ønske. I prejudisielle saker er prosesspråket språket ved den nasjonale rett, som forelegger spørsmålet for Domstolen. Domstolen skal bl.a. behandle saker om brudd på traktatene (traktatbruddsak). 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 (annulasjons-, passivitets- og erstatningssøksmål). 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. Videre kan domstolen gi uttalelse til nasjonale domstoler om forståelse av EF-retten, såkalt prejudisiell foreleggelse. Den nasjonale domstolen er forpliktet til å følge den rettsoppfatning som EF-domstolen har lagt til grunn i sin uttalelse.

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 domstolskompetansen 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 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 hadde 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. Norske domstoler kan (men trenger ikke gjøre det) kan legge frem en sak for EFTA-domstolen til prejudisiell uttalelse. Den norske domstolen er ikke forpliktet til å følge uttalelsen, men vil normalt gjøre det. Uttalelsen er bare rådgivende. I Finanger I-saken valgte for eksempel Høyesterett ikke å følge EFTA-domstolens uttalelse²².

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

²² Rt-2000 side 1811

ble vedtatt av Parlamentet i mars 1994. Ombudsmannen har sine kontorer i Strasbourg. Ombudsmannen behandlet i 2008 7 700 klager og anmodninger om opplysninger fra borgere. Av disse var halvparten klager. 90 % av klagen kommer fra enkeltpersoner. Resten kommer fra virksomheter og fra medlemmer av Parlamentet.

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? Ombudsmannen behandler klager over feil og forsømmelser av EUs institusjoner og organer. Feilene eller forsømmelsene 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 og Den Europeiske Investeringsbank.

Hvordan klager man? Ved å skrive til ombudsmannen på et av unionens 23 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.

Ombudsmannen har også en Webpage, hvor en borger kan få også en interaktiv veiledning. Formålet er å hjelpe med å finne det riktige sted å henvende seg med en klage. Denne service har vist seg at være særlig nyttig for borgere, virksomheter og andre organisasjoner i hele Europa. Over 15.000 borgere i de første seks månedene av 2009 bedt Ombudsmannen om råd og fått svar via den interaktive veiledningen.

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 317 medlemmer²³. 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 Brussel, normalt 4-5 møter i året.

Europool. Politiorganisasjon som holder til i Haag. Tilsvarende Interpool som gjelder hele verden.

²³ Før utvidelsen 1.1.2007. Antallet medlemmer vil derfor øke.

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). FELLES VALUTA, EURO.

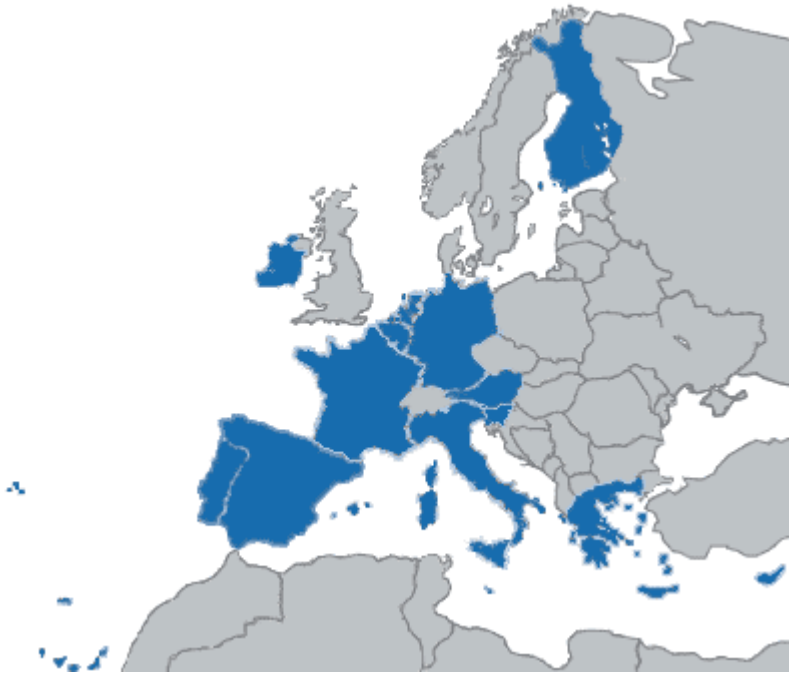
EF-landene innførte allerede i 1979 Det europeiske monetære system (EMS) for å bidra til stabile valutakurser mellom EF-valutaene. EFs målsetting var en økonomiske og monetær union. Formålet med ØMU er å effektivisere integrasjonen av EU-landenes økonomier for å øke velferd og sysselsetting. Først i 1992 ble mer konkrete planer lagt for innføring av den felles valuta. Den felles europeiske valutaenheten skulle opprinnelig hete ECU (European Currency Unit). Ved Maastricht-traktaten i 1992 ble Rådet enige om at valutaen skulle hete **euro**. 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 lånegjeld²⁴. Disse kravene til økonomisk likhet ble kalt konvergenskriterier. Mange av medlemslandene hadde imidlertid problemer med å oppfylle kravene som Maastricht-traktaten stilte til offentlige finanser. Den lave økonomiske veksten i Vest-Europa bidro til å forsterke budsjettproblemene i landene, fordi skatteinngangen sviktet og utgiftene til arbeidsledighetstrygd økte. Det langsiktige rentenivået og prisstigningen har etter hvert blitt mer lik mellom deltakerlandene.

Flere land hadde dessuten problemer med høy og voksende offentlig bruttogjeld. Flere av EU-landene som oppfylte kriteriene valgte imidlertid foreløpig å stå utenfor samarbeidet. Det var Rådet som fikk myndighet til å avgjøre hvilke land som var kvalifisert til å delta og til å fastlåse valutakursene mellom deltakerlandene. Det var finansministrene i EU sammen med Den europeiske sentralbanken (ESB) og sentralbankene i de EU-landene som ble stående utenfor valutaunionen som fastsatte disse kursene.

Euroen ble innført fra 01.06.2002. Fra dette tidspunktet var euro eneste lovlige betalingsmiddel i landene som deltar i valutaunionen. Sedler og mynt i nasjonale valutaer forsvant fra samme dato. Alle EUs medlemsland er medlemmer av Den økonomiske og monetære union (ØMU). Det mest synlige resultatet av samarbeidet i ØMU er euroen, som 15²⁵ av EUs 27 medlemsland har innført. 318 av EUs 493 millioner innbyggere har euro som felles valuta. Nye medlemsland er forpliktet til å erstatte lokal valuta med euro i henhold til Maastricht-traktaten til å innføre euroen, men det er bare fastsatt endelig dato for 3 av de resterende 12 landene. D kan ta fem år eller mer før de oppfyller kravene. Den europeiske sentralbanken i Frankfurt er sentralbank for euroen

²⁴ 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)

²⁵ Belgia, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Slovenia, Spania, Tyskland, Østerrike, Kypros og Malta (de 2 siste fra 1.1.2008). Slovakia innførte euro 1.1.2009, som erstattet landets slovakiske valuta, koruna. To land har fastsatt tidspunktet for innføringen av euroen: Tsjekkia og Ungarn i 2010. Bulgaria, Romania, Estland, Latvia, Litauen, Polen og Sverige har ikke fastsatt noen dato for innføringen. Danmark og Storbritannia har bestemt seg for ikke å innføre euroen.



Gjennom ØMU har EU-landene etablert en felles pengepolitikk som skal utøves av den europeiske sentralbanken. Landene har et mål om felles rentenivå. De EU-landene som ikke deltar i valutaunionen, blant annet Danmark, Sverige og Storbritannia, kan delta i ordningen på frivillig basis.

Den felles valutaen er en oppfølging av EUs indre marked og har til hensikt å redusere valutakurssvingninger og mulighetene for valutaspekulasjon. Det blir også lettere og billigere å reise og handle når man slipper å veksle penger, og lettere å sammenlikne priser i de forskjellige landene. Målsettingen er at den felles valutaen skal bidra til en sterkere økonomisk integrasjon mellom landene med sikte på økt vekst og sysselsetting i EU.

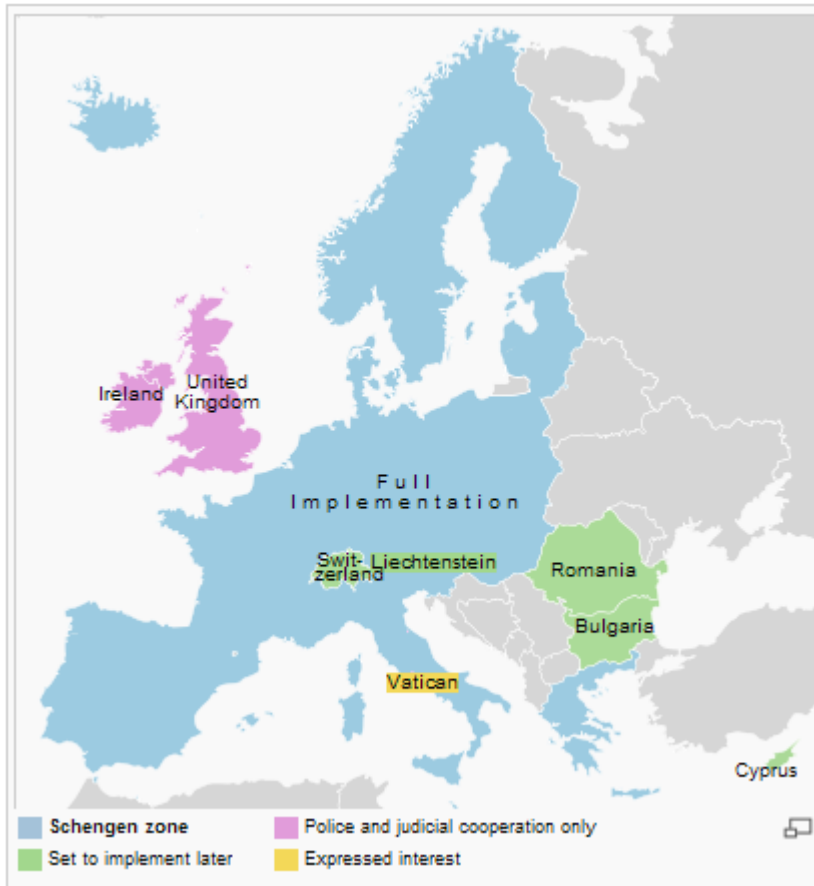
SCHENGEN-AVTALEN

Schengen²⁶-avtalen er en avtale om avskaffelse av grensekontroll for personer. Avtalen ble opprinnelig inngått i 1985 mellom 5 EU-land²⁷. Avtalen er senere fulgt opp av Schengen-konvensjonen av 19. juni 1990. Ved .Amsterdam-traktaten i 1997 ble statslederene i de den gang 15 EU landene enige om at Schengen-samarbeidet skulle bli en del av EU. Avtalen innebar opphevelse av personkontroll ved passering av landegrensene. Samtidig skulle den ytre grensekontrollen til land utenfor skjerpes for blant annet å hindre ulovlig innvandring og bekjempe internasjonal og alvorlig kriminalitet. Storbritannia, og Irland har ikke ønsket å være med i samarbeidet. Island og Norge har gjennom egne avtaler med EU vært med i Schengen-samarbeidet siden samarbeidet startet. Avtalen omfatter ikke Svalbard på grunn av Svalbards spesielle folkerettslige status. Schengen-området består pr. 1.1.2010 av i alt 24 land; disse 22 EU-medlemmer: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Sverige, Tyskland, Østerrike, Estland, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn og de 2 EFTA-statene: Island og Norge. De nye EU-medlemmene Kypros, Romania og Bulgaria har ikke gjennomgått den

²⁶ Schengen er navnet på en liten landsby helt sør i Luxembourg hvor grensene mellom Frankrike, Luxembourg og Tyskland møter hverandre.

²⁷ Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland og Tyskland.

såkalte ”Schengenevalueringen” ennå. Denne evalueringen er nødvendig før et nytt land kan bli en del av Schengen-området. Den består bl.a. av besøk i selve landet for å verifisere at tiltak for databeskyttelse, ekstern grensekontroll og politisamarbeid anvendes på en korrekt måte. EFTA-landene Sveits og Liechtenstein har også signert en avtale om tilknytning til Schengen-regelverket. Avtalen trådte i kraft 1. mars 2008, men Schengen-evalueringen har ikke funnet sted og grensene er dermed ikke opphevet ennå.



Det området som omfattes av samarbeidet kalles **Schengen-området**. For å reise inn i Schengen-området kreves visum, som for besøkende gjelder for 3 mnd. De som trenger visum for å reise inn i Schengen-området, trenger bare ett Schengen-visum for hele området og ikke lenger et nasjonalt visum for hvert land. Fjerning av grensekontrollen betyr ikke at sikkerhetskontrollen på flyplasser forsvinner. Flyselskapene vil fortsatt kreve identifikasjonspapirer i forbindelse med ombordstigning i fly. Grensekontrollen i Norge er skjerpet på havner og flyplasser som tar i mot skip og fly fra land utenfor Schengen-området. Norske borgere som reiser innenfor Schengen-området, regnes som EU-citizens på flyplasser og havner.

Spørsmål om asyl er regulert i egen avtale (Dublin-konvensjonen). Det skal bestemmes nasjonalt ut fra lovgivningen i den enkelte stat og FNs flyktningkonvensjon. Det er den Schengen-stat som asylsøkeren kommer først inn i som i utgangspunktet skal behandle asylsøknaden. Schengen-avtalen innebærer i tillegg en styrking av politisamarbeidet, blant annet gjennom et felles informasjonssystem (SIS). Opplysninger som norsk politi legger inn i dette systemet, for eksempel om alvorlig kriminelle personer, kan nyttes av alle landene som deltar i Schengen-samarbeidet. Det norske systemet har også en nasjonal del, som ikke kan

benyttes av andre land. Regler om dette informasjonssystemet er gitt ved en egen lov²⁸ som regulerer behandlingen i Norge av opplysninger innenfor informasjonssystemet. Loven skal også ivareta personvern hensyn. Det er Kriminalpolitisen (KRIPOS) som skal ha ansvaret for registeret (SIRENE) i Norge. Det var mye debatt i media om denne del av Schengen-samarbeidet.

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 eget fellesorgan hvor Norge og Island deltar. Norge deltar derfor ikke i avstemninger, men deltar i drøftelser og kan fremme forslag i forhold til EU.

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 ett Schengen-land får virkning også for de øvrige landene. Reglene om utlevering av personer ble også endret. Det ble også fastsatt regler om Schengens indre og ytre grenser, som førte til at bare noen flyplasser og havner i Norge kunne ta i mot fly og skip fra ikke-Schengenland.

ULIKE TYPER VEDTAK I EF

Etter Romatraktatens 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 hvilket system det enkelte land har internt for innføring av EF-rett i sin nasjonale lovgivning.

Til sammen består EF-rettsakter av over 100 000 sider lovtekst. EU-kommisjonen har arbeidet med å forenkle regelverket og har i perioden 2005-2008 fjernet 300 rettsakter tilsvarende 5000 sider med lovtekst.

²⁸ Lov om Schengen informasjonssystem (SIS) av 16.07.1999 nr. 66, i kraft 1.1.2001

Forordninger (regulations)

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 tilsvarende Norsk Lovtidend. Det er Kommisjonen og Rådet som gir forordninger. Det årlige antallet har ligget på omlag 1350 rådsforordninger (Council Regulation) og ca. 1300 kommisjonsforordninger (Commission Regulation) per år, mot ca. 150-200 norske lovvedtak²⁹. Men en må da huske på at forskrifter kommer i tillegg til disse 150-200 lovvedtakene.

Etter EØS-avtalen gjelder ingen slik overnasjonal lovgivningsmyndighet. Norge må i hvert tilfelle gjøre en avtale med EU gjennom EØS-komiteen om å innføre regelverket i norsk lovgivning og deretter på tradisjonell måte transformeres forordningen til norske regler. Først når dette er gjort, kan den enkelte påberope seg reglene.

Direktiver (directives)³⁰

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 bevegelighet³¹. 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 120-150 rådsdirektiver (Council Directive) og 100-150 kommisjonsdirektiver (Commission Directive) i året³². De siste består gjerne i mer utfyllende og detaljerte bestemmelser. Commission Regulation (EU) No 1191/2009 Commission Directive 2009/155 Commission Directive 2009/95 Commission Regulation (EC) No 1309/2008 Council Regulation (EC) No 1359/2008 Council Regulation (EC) No 1362/2008 Council Directive 2009/143 Council Directive 2008/120

²⁹ 185 lovvedtak i 2009

³⁰ 1359 Rådsforordninger i 2008 og 1140 i 2009. 1309 Kommisjonsforordninger i 2008 og 1191 i 2009. Commission Directive 2009/155 Commission Directive 2009/95

Commission Regulation (EC) No 1309/2008 Council Regulation (EC) No 1359/2008 Council Regulation (EC) No 1362/2008 Council Directive 2009/143 Council Directive 2008/120

³¹ EF-direktiv 64/221, jfr. Romtraktatens artikkel 6 og 48

³² 120 rådsdirektiver i 2008 og 143 i 2009. 155 kommisjonsdirektiver i 2008 og 95 i 2009

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.³³³⁴ 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 grønnbøker eller hvitbøker. Forskjellen mellom disse er at hvitbøker inneholder mer konkrete forslag til regelverk enn grønnbøkene. I 1996 la Kommisjonen fram 15 ulike grønnbøker. 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 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

³³En slik hvitbok I 2008 og en I 2009. Eksempel: White book 01.04.2009:

“Adapting to climate change: Towards a European framework for action”. 9 Grønnbøker i 2008 og 5 i 2009. En av disse: Green paper 08.07.2009: “Promoting the learning mobility of young people”

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 Kommisjonen. Det vedtatte forslaget, som er offentlig, sendes samtidig til Rådet og Parlamentet og eventuelt også til Den økonomiske og sosiale komite og Regionkomiteen. Hvis Kommisjonen har delegert myndighet til å vedta rettsakten, sendes det først til

Parlamentet og eventuelt til Den økonomiske og sosiale komite til uttalelse før Kommisjonen treffer sitt endelige vedtak. Uansett står Kommisjonen 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 Kommisjonens 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 Kommisjonens forslag vedta endringer som Kommisjonen 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 Kommisjonens forslag, skal en forlikskomite søke å få til en omforent 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 tredjeland³⁵. 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 EUs 23 offisielle språk³⁶ som alle er likestilt³⁷. 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 Roma-traktaten.

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 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

³⁵Romatraktatens artikkel 237 og 238

³⁶ dansk (DA), tysk (DE), gresk (GR), engelsk (EN), spansk (ES), finsk (FI), fransk (FR), italiensk (IT), nederlandsk (NL), portugisisk (PT), svensk (SV), polsk, ungarsk (HU), maltetisk (ML), slovensk (SL), slovakisk (SK), tsjekkisk (CS), kyprisk (EL), litauisk (LT), latvisk (LV) og estisk (ET), bulgarsk (BU), romansk (RO) og irsk

³⁷ Se EØS-avtalen Art. 129

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 rettsregel³⁸. 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-saken³⁹ slo EF-domstolen fast at Roma-traktaten 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"⁴⁰.

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 arbeidstakere 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.

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.

³⁸ Costa-saken, sak 6/64 Flaminio Costa mot ENEL

³⁹ Sak 43/75 Flyvertinnen Gabrielle Defrenne mot flyselskapet SABENA

⁴⁰ Sak 148/78 Anklagemyndigheten mot Tullio Ratti

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 23 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 forelå⁴¹. 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 rett⁴².

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 tolkningen. 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 tolkningen av slike rettsakter legge formåls- og sammenhengsbetraktninger til grunn. Innholdet i den avledede lovgivningen må ses i lys av hjemmelsbestemmelsene i traktatene.

For å lette arbeidet med oversettelse av lovtekster har EU utviklet et dataprogram forkortet til CAT⁴³. Det inneholder nå 1 million setninger på 22 av de 23 offisielle EU-språkene, som andre dataprogrammerere kan benytte. Programvaren "lærer" hvordan ord og setninger oversettes riktig fra manuelt oversatte tekster, og man kan også videreutvikle ordbøker og stave-og grammatikkontroller.

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

⁴¹ Sak 238/84 Straffesak mot Hans Röser

⁴² Traktaten for Det europeiske Kull- og Stålfellesskap (EKSF-traktaten), sak 3/54

⁴³ Computer Assisted Translation

å gi uttrykk for rettsregler. Begrepet "bærekraftig utvikling" har for eksempel ikke et presist 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 Kommisjonen 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-saken⁴⁴. 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. Roma-traktatens 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

44

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 23 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,⁴⁵ 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.

⁴⁵ Roma-traktatens art.164

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

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 tilsvarende 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 de 27 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 30 EØS-statene. Ved å fjerne handelshindringer og åpne for nye muligheter for nesten 500 millioner europeere, bidrar EØS til å stimulere den økonomiske vekst og å bedre EØS-statenes konkurransevne.

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 EØS⁴⁶.

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.⁴⁷ 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 ikrafttredelsen 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

⁴⁶ Opprinnelig ca. 1300 rettsakter

⁴⁷ Erklæring nr. 1 gitt av Sverige, Finland, Norge og Island

samme gjelder hvis regelen forutsetter at en tidligere lov blir endret. Da må selvsagt også regelen vedtas som lov.

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 og EØS-regler. 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 rettskildebruken i Norge. EFTA-domstolen skal derimot løse tvisten ut fra de forpliktelser 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-rettenes absolute forrang omfattes ikke av EØS-avtalens artikkel 6. Heller ikke domstolens doktrine 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-avtalens 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 (23). 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 sekundærlovgivningen så lenge det ikke foreligger rettspraksis på området.

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

Virkninger av EØS-avtalen på norsk rett

Ved søk på Lovdata⁴⁸ fant jeg til sammen 274 dommer i sivile saker som inneholdt søkeordet "EØS-avtalen". Lovdata omfatter ikke alle dommer i tingretten og det kan derfor være flere enn dette. De fleste, 152 av disse gjaldt lagmannsrett, og 68 gjaldt Høyesterett.

Norske domstoler har i 33 saker⁴⁹ bedt om en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen i medhold av artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol (ODA).

Norske domstoler skal som utgangspunkt anvende norske regler, dvs. de lover som Stortinget har vedtatt eller forskrifter som er gitt i medhold av lov. Unntaksvis vil norske domstoler anvende utenlands rett hvis det følger av norske lovvalgsregler. Illustrerende i denne sammenheng er de to Finanger dommene som høyesterett avsa i 2000 og 2005⁵⁰. I den første dommen, kom Høyesterett til at den måtte anvende bilansvarsloven slik Stortinget hadde vedtatt den, til tross for at dette stred mot Norges forpliktelser etter EØS-avtalen da Stortinget behandlet spørsmålet om gjennomføring av EFs motorvognforsikringsdirektiver. Skadelidte fikk derfor ikke den erstatning hun ville ha fått av forsikringsselskapet dersom Norge hadde implementert EØS-reglene på riktig måte. I den andre saken, som ble reist mot Staten, ble Staten ilagt erstatningsansvar til den samme skadelidte for ikke å ha gjennomført sine forpliktelser etter EØS-avtalen og derved påført skadelidte et økonomisk tap som Staten måtte dekke.

Andre interessante saker som kan nevnes er spørsmålet om norske alkoholreklameregler er i strid med EØS-avtalen. Oslo tingrett har i en dom i 2006⁵¹ fastslått at Markedsrådets vedtak om å ilegge bladet en bot for overtredelse av reklameforbudet var ugyldig. Dommen er påanket. Markedsrådet innhentet EFTA-domstolens rådgivende uttalelse, men fulgte den ikke og kom til at reklameforbudet gjaldt. Tingretten derimot fulgte EFTA-domstolen, som blant annet viste til to sammenlignbare saker for EF-domstolen sak C-1/90, Aragonesa, og den svenske dommen i Gourmet-saken, sak C-405/98. Saken ble anket til Borgarting lagmannsrett som kom til samme resultat som Markedsrådet⁵². Deretter ble den anket til Høyesterett som kom til samme resultat som lagmannsretten⁵³. Høyesterett kom til at reklameforbudet ikke var i strid med EØS-avtalen fordi forbudet var egnet virkemiddel for å opprettholde et lavt alkoholforbruk og nødvendig fordi alternative tiltak ikke ville være like effektive, jf EØS-avtalen art 13.

Norske domstoler har også behandlet en sak om det Norsk Tipping AS sin enerett (monopol) til å eie, oppstille og drive utbetalingsautomater, etter lotteriloven (lov nr. 11 av 1995) og pengespilloven (lov nr. 103 av 1992). Oslo tingrett kom til at Staten ikke hadde adgang til å avslå søknader fra Norsk Lotteri- og Automatbransje Forbunds medlemmer og Norsk

⁴⁸ 23.12.2009

⁴⁹ Pr. 23.12.2009

⁵⁰ Finanger I-dommen, Rt 2000 s. 1811 og Finanger II-dommen, Rt 12005 s.1365.

⁵¹ Oslo tingrett 16.10.2006

⁵² Borgarting lagmannsrett avsa dom 3. november 2008 (LB-2007-6180)

⁵³ Rt-2009-839

Lotteridrift ASA om oppstilling og drift av utbetalingsautomater, slik disse er definert i lotteriloven § 1 første ledd, med den begrunnelse at bare Norsk Tipping AS og heleide datterselskaper av Norsk Tipping AS etter loven hadde retten til å oppstille og drive slike utbetalingsautomater. Også denne dommen ble påanket videre til Borgarting lagmannsrett og senere til Høyesterett. Lagmannsretten⁵⁴ kom til at innføringen av automatmonopolet var begrunnet i legitime hensyn, slik dette vilkåret er forstått i EF-domstolens praksis. Likeledes fant lagmannsretten restriksjonen egnet til å nå de ønskede og legitime målsetninger, fortrinnsvis redusere spillavhengighet, og at den i så måte var ledd i en sammenhengende og systematisk politikk. Endelig kom lagmannsretten til at automatmonopolet var nødvendig og forholdsmessig, og at alternative og mindre inngripende kontrolltiltak ikke ville være tilstrekkelige. Etter at saken var behandlet i lagmannsrett, ble saken også brakt inn for EFTA-domstolen av EFTAS overvåkningsorgan ESA. EFTA-domstolen kom til at det norske automatmonopolet ikke var i strid med EØS-avtalens artikler 31 og 36, og avviste ESA's klage. Høyesterett⁵⁵ la til grunn EFTA-domstolens vurderinger og subsumsjon i traktatbruddssak ESA mot Norge, avsagt 14. mars 2007 og frifant på det grunnlag staten. Høyesterettsdommen illustrerer meget godt hvordan saker med påstand om norske myndigheters brudd på EØS-avtalen skal behandles og også Høyesteretts bruk av EU-domstolens avgjørelser i lignende saker.

En rekke norske lover og forskrifter er basert på tilsvarende EF-regler som er innført i Norge på grunnlag av EØS-avtalen. Disse skal da i henhold til EØS-avtalen artikkel 6, 7 og kapittel 3 avsnitt 1 om ensartethet, tolkes på samme måte i hele EØS-området. Siden EF består av mye flere land og med mange flere mennesker, vil det i veldig mange tilfeller foreligge dommer eller uttalelser fra EU-domstolen om det samme spørsmålet. EU-domstolens syn vil derfor være en viktig rettskildefaktor for norske domstoler ved tolkningen av de samme rettsreglene. Er norske domstoler i tvil, skal de etter ODA-avtalen artikkel 34 innhente EFTA-domstolens rådgivende uttalelse. EFTA-domstolen vil da rådføre seg med EU-domstolen, EU-kommisjonen og EUs medlemsland.

Generelt kan en merke en tilnærming til EF-retten blant annet ved Høyesterett i likhet med EU-domstolen bruker avsnittstall i dommene. Siden EU-domstolen vektlegger ordlyden mindre, legger større vekt på fortalen og formålsbetraktninger, må en anta at norske domstoler av hensyn til rettsenheten også etter hvert vil endre vektleggingen av rettskildefaktorene, og legge større vekt på de nevnte rettskildene. Men en må likevel holde seg til prinsippet om at norske domstoler skal dømme etter de regler som Stortinget har vedtatt, jfr. Høyesteretts dom i Finanger I-saken.

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 30 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-

⁵⁴ Borgarting lagmannsrett dom av 26. august 2005 (LB-2005-5287)

⁵⁵ Rt-2007-1003

landene skal opptre samlet og må derfor avklare sitt felles standpunkt gjennom konsultasjoner landene i 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 (EEA Joint Parliamentary Committee)

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. Komiteen møtes hvert halvår og skal bidra til bedre forståelse mellom EU og EFTA EØS-landene på de områder som er dekket av EØS-avtalen.

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.

Konkurranse

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.⁵⁶ Norge har senere endret reglene om differensiert arbeidsgiveravgift for å tilpasse reglene til våre forpliktelser etter EØS-avtalen.

Offentlige innkjøp⁵⁷

Ved EØS-avtalen⁵⁸ innføres et felles EØS-marked for offentlige innkjøp. EF-direktivene om offentlige innkjøp er gjennomført i norsk rett gjennom lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 nr. 69⁵⁹, med tilhørende forskrifter av 07.04.2006 nr. 402 (i kraft 01.01.2007). Terskelverdiene for når regelverket gjelder for slike anbud⁶⁰ er 1,65 millioner kroner for varekjøp og 41 millioner kroner⁶¹ for bygg- og anleggsarbeider. For statlige myndigheter gjelder imidlertid forskriften for vare- og tjenestekontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,1 millioner kroner. Terskelverdiene er eksklusiv merverdiavgift. Anbudene må kunngjøres i EF-tidende, på norsk, men resymeet må kunngjøres på alle EØS-språkene.

Regelverket skaper nye muligheter for norske foretak og kan bidra til budsjettsparinger 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 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

⁵⁶ Sak E-6/98. Artikkel 61 nr. 1 i EØS-avtalen svarer til Romtraktatens art. 60-65

⁵⁷ Totalt beregnet til 5 500 milliarder kroner årlig i hele EØS-området

⁵⁸ Artikkel 65 nr.1 og vedlegg XIV til EØS-avtalen.

⁵⁹ Erstatte lov om offentlige anskaffelser av 27.11.92 nr. 116

⁶⁰ Forskriftens kap. III

⁶¹ Fra og med 01.03.2008.

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. 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 (23 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. Årlig behandler EFTA-domstolen i underkant av 10 saker. Domstolen består av 3 dommere, en fra hver av de tre EFTA-landene som er med i EØS. Den ledes av en president. Dette vervet går på omgang mellom de tre EFTA-landene. Ved EFTA-domstolen er det ca. 15 ansatte. Til sammenligning er det 1 000 ansatte i EF-domstolen, som behandler over 1 000 saker i året⁶².

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. Hvis saken også gjelder en EF-virksomhet vil domstolen ikke være kompetent med mindre saken (kontraktsforholdet) 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

⁶² 1049 saker (judgements) i 2009

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 medlemsstatenes 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 vedlikeholdskontrakt 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 kjønnes ugyldige. De ansatte mente at Aker hadde plikt til å overta 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 uttalelse⁶³. 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 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.

⁶³ Romatraktatens art. 177

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.”

Markedsrådet ba høsten 2004 EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse i en sak om overtredelse av alkoholreklameforbudet i alkoholloven. EFTA-domstolen uttalte at reklameforbudet hadde tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner. Forbudet kunne likevel rettferdiggjøres av hensyn til beskyttelse av folkehelsen, men bare dersom det var åpenbart at beskyttelsen av folkehelsen, under de rettslige og faktiske omstendighetene som kjennetegner situasjonen i den aktuelle EØS-staten, ikke kunne sikres ved tiltak som i mindre grad hindret handelen innen EØS⁶⁴. Ut fra dette kom Markedsrådet at Sosial- og helsedirektoratets vedtak om tvangsmulkt var begrunnet ut fra hensynet til folkehelsen og således i samsvar med EØS-reglene om frie vare- og tjenestebevegelser. EU-domstolen ga en prejudisiell uttalelse i en tilsvarende sak i Sverige og det var ventet at EFTA-domstolen vil komme til det samme i den norske saken. Saken ble påanket til Oslo tingrett og senere til Borgarting lagmannsrett og Høyesterett. Staten tapte i tingretten, men ble frifunnet i lagmannsretten og i Høyesterett⁶⁵. Høyesterett kom til at reklameforbudet ikke var i strid med EØS-avtalen fordi det var egnet virkemiddel for å opprettholde et lavt alkoholforbruk og nødvendig fordi alternative tiltak ikke ville være like effektive, jf EØS-avtalen art 13.

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 komitologkomiteer. 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.

EØS-LOVEN

⁶⁴ EFTA-domstolens rådgivende uttalelse av 25. februar 2005 (E-4/04)

⁶⁵ Oslo tingretts dom av 16. oktober 2006 (TOSLO-2005-142471), Borgarting lagmannsretts dom av 3. november 2008 (LB-2007-6180) og Høyesterett dom av 24.06.2009, Rt-2009-839

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; Romtraktaten. 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 oppfyller 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 23 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-komiteén. 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 E ØS-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. 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 UD's representanter møter i EØS-komiteen. Der tas representantene forbehold om Stortingets samtykke til endringen i form av en note.

HVA KOSTER EØS-MEDLEMSKAPET NORGE?

Bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa.



Da EØS-avtalen ble inngått ble det tatt inn en bestemmelse om opprettelse av en låne- og tilskuddsordning i avtalen som skulle sikre større økonomisk og sosial likhet mellom regionene⁶⁶. Norges bidrag til låne- og tilskuddsordningen skulle opprinnelige være i 5 år, og bidraget utgjorde ca. 200 millioner kroner pr. år. På slutten av 5-årsperioden tok blant annet Spania opp spørsmålet om forlengelse av bidragsordningen og fikk de øvrige EU-landene med på dette. Etter forhandlinger måtte 3 EFTA-landene godta dette. Den største delen av regionalstøtten gikk før utvidelsen 1. mai 2004 til Hellas, Sør-Italia, Spania, Portugal og Irland.

Da EØS-avtalen måtte reforhandles i forbindelse med utvidelsen med de 10 nye landene i mai 2004, kom spørsmålet igjen opp om ytterligere bidrag fra de 3 EFTA-landene til de nye landene for å bidra til utjevning mellom landene. Etter utvidelsen er hovedtyngden av regionalstøtten konsentrert om de nye medlemslandene i Mellom- og Øst-Europa. Det er likevel slik at visse regioner i alle EU-landene mottar støtte fra fondene. Norge betalte som EFTA-stat ca. 2 milliarder kroner hvert år i 5 års-perioden 2004- 2009⁶⁷. Ordningen skulle bare være frem til 30.04.2009, men EU krevde at ordningen skulle fortsetter utover dette. EFTA-pengene skal i første rekke komme de nye landene til gode, men norske bedrifter kan også dra nytte av ordningene ved å delta i utviklingsprosjekter i disse landene. Forhandlinger om nye norske bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS startet i september 2008, og målet var at forhandlingene skulle være avsluttet innen årsskiftet 2008/2009. Men først ved årsskiftet 2009/2010 var forhandlingene avsluttet og en ny avtale inngått⁶⁸. Utgangspunktet ved starten av forhandlingene fra norsk side var fra EFTA-landenes side at de skulle betale mindre. Men EUs krav var derimot at EØS-kontingenten skulle stige med nesten 70 prosent. Resultatet av avtalen mellom EFTA-landene og EU ble at Norge må bidra med ca 3 milliarder kroner (347 millioner euro) pr. år til sosial og økonomisk utjevning og samarbeid i Europa i perioden 2009-2014. Norges bidrag for perioden 2009-2014 øker med 22 pst i forhold til forrige periode (2004-2009).

⁶⁶ Del VIII, Artikkel 115-117 i den opprinnelige EØS-avtalen, med tilhørende protokoll 38

⁶⁷ Norge har i perioden, fra 2004 til 2009, betalt 98 prosent av kontingenten på 1,3 milliarder euro.

⁶⁸ Avtalen ble signert 18.12.2009

Bidrag til forskningsprogrammer, regioner m.m.

Norge er etter EØS-avtalen også forpliktet til å bidra til EUs forsknings- og utdanningsprogrammer^{69 70}. Norges bidrag utgjør i 2007 ca. 1 milliard norske kroner. Bidraget til programmene er i forhold til de 30 EØS-landenes bruttonasjonalprodukt (BNP) og Norges bidrag utgjør derfor om lag 2 % av de samlede kostnadene til EUs programmer. Beløpet Norge betaler vil stige betydelig i løpet av de neste 7 årene avtalen gjelder⁷¹ og vil trolig komme opp i samlet ca. 1,7 milliarder pr. år hvis Norge velger å delta i alle programmene⁷². Samarbeidet gir Norge tilgang til over 50 programmer og byråer som EU har opprettet. Det er blant annet opprettet byråer (kontorer) i EU-landene som arbeider med matforskning, miljø narkotika, sikkerhet til sjøs og luftfart. Norge har her full deltakelse, bortsett fra stemmerett. Dette er ikke ensidige bidrag. Norge får her tilbake mye, avhengig av hvor aktive norske forskere, skoler og studenter er i forhold til å søke midler under programmene. Like viktig er det at norske forskere gjennom sine samarbeidspartnere får tilgang til en enorm kunnskapsmengde som vanskelig kan måles i kroner og øre.

Særskilte bidrag til EUs regionalprogrammer

Norge bidrar også til spesielle EU-regionalprogrammer. Programmet INTERREG II har tre prosjekter i Norge. Disse fordeler seg langs hele svenskegrensen og inkluderer samarbeid på Nordkalotten/Barents og også med Danmark og Skottland. I disse programmene deltar Norge som tilgrensende tredjeland og må selv finansiere sine kostnader. Bidraget til disse skjer via Kommunal- og regionaldepartementet

Kontingenten ved EU-medlemskap

Kontingenten som hvert enkelt medlemsland betaler til EU er basert på flere elementer. Den største delen i kontingenten er basert på landenes brutto nasjonalinntekt (BNI)⁷³. Brutto ville dette beløpet i 2007 på over 20 milliarder kroner, men mye av denne kontingenten ville Norge fått igjen i form av bidrag fra EU⁷⁴. Nettobidraget ville derfor trolig vært langt høyere enn bidraget vi i dag betaler til ordningene som tar sikte på å skape økonomisk og sosial utjevning i Europa. Men samtidig ville en spart utgiftene til EFTA, til Den norske delegasjonen og til tolking og oversettelser.

EKSPORT OG IMPORT AV VARER TIL EU-LAND

⁶⁹ Protokoll 31, artikkel 1

⁷⁰ Norges forskningsråd antar at omlag 4000 forskere for tiden er engasjert direkte eller indirekte i EU-forskningsprosjekter. Siden starten i 1994 har mer enn 14 000 studenter vært på utveksling gjennom utdanningsprogrammet Erasmus, og over 100 000 elever med i skolesamarbeidet gjennom programmet Comenius.

⁷¹ Langtidsperioden (2007 – 2013).

⁷² 6. rammeprogram for forskning og utvikling (2003-2006) er avsluttet, det 7. rammeprogrammet starter i 2007.

⁷³ 1,01% av den samlede brutto nasjonalinntekt (BNI) i alle EUs medlemsland. Det aller meste av finansieringen kommer fra denne BNI-kilden. I tillegg har EU inntekter fra toll og en andel av medlemslandenes momsinnntekter. Taket er per i dag satt til 1,24 % av landenes totale BNI.

⁷⁴ Danmark, Finland og Sverige fikk i 2003, tilbake henholdsvis 12 %, 2 % og 38 % av bidraget.

Fri bevegelse av varer - det frie varebytte⁷⁵

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 TEKØ-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 eksportører 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"⁷⁶.

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 å bekrefte varens opprinnelsesstatus og øvrige vilkår i protokollen.

⁷⁵ Under 6. rammeprogram for forskning og utvikling (2003-2006) ble det for eksempel inngått 850 europeiske prosjektkontrakter med norske deltakere.

⁷⁶ 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."

Varesertifikat. Ikke-autoriserte eksportører må søke om EUR-varesertifikat hvis varens verdi overstiger den nevnte beløpsgrensen. Sertifikatet er en blankett⁷⁷ som fylles ut av eksportøren og attesteres av tollmyndighetene i eksportlandet. Reglene om fakturaerklæring og varesertifikat gjelder også for eksport til Bulgaria. 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 tollvesenet⁷⁸. 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 standarder**. Varer som tilfredsstillt 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.

⁷⁷ EUR.1-blankett (snap-sett på 3 ark)

⁷⁸ Det er to typer Enhetsblankett med 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 (tariffering). Opplysningene brukes for regnskapsføring, statistiske formål og forskjellige kontrollformål.

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

