

Håndbok for SDs EØS-arbeid

Innhold

1. Ny EØS-relevant lovgivning - medvirkningsmuligheter i EUs utrednings- og beslutningsprosess	2
1.1. Rettsakter vedtatt av Rådet og Parlamentet	2
1.1.1. Utredning og konsultasjoner – Kommisjonens forslag	3
1.1.2. Behandling i Europaparlamentet og Rådet	4
1.2. Rettsakter vedtatt av Kommisjonen	6
1.2.1. To typer utfyllende regelverk	7
1.2.2. EU-byråene	8
2. EØS-prosessen	9
2.1. EFTA-arbeidsgruppene og EØS-samarbeidet	9
2.2. Innlemmelse av nye rettsakter	10
2.3. Gjennomføring i norsk rett	12
2.4. Rettspraksis	14
2.5. Overvåking og kontroll – forholdet til ESA	14
2.6. EØS-avtalen og tredjelandsrelasjoner	15

1. Ny EØS-relevant lovgivning - medvirkningsmuligheter i EUs utrednings- og beslutningsprosess

I dette kapittelet følger en omtale av hvordan SD kan utnytte mulighetene til å medvirke i utarbeidelsen av ny EØS-relevant lovgivning. Først beskrives beslutningsprosessen i EU for råds- og parlamentsrettsaker, såkalte "basisrettsaker", og hvordan vi bør jobbe i denne prosessen (1.1). Dette kalles den alminnelige lovgivningsprosedyren.

Imidlertid vedtar Kommisjonen også et stort antall rettsaker i form av utfyllende regelverk (1.2). Slike rettsaker blir ofte omtalt som nivå 2-rettsaker eller "komitologirettsaker". Etter Lisboa-traktaten skilles det mellom "implementing acts" og "delegated acts". Mye av det utfyllende regelverket forberedes også i EUs byråer (1.2.2). EØS-prosessen omtales i kap. 2. Detaljert beskrivelse av hele beslutningsprosessen finnes også på [Europalov](#)

Et overordnet utviklingstrekk er at regelverksomfanget i EØS har økt betraktelig, og en stor del av det samlede omfanget består nå av nivå 2-rettsaker. Det er også en stor økning i antall forordninger sammenliknet med direktiver.

1.1. Rettsaker vedtatt av Rådet og Parlamentet

Ifølge den alminnelige lovgivningsprosedyren har Rådet og Europaparlamentet (EP) likeverdig beslutningsmyndighet, dvs. de må bli enige før gyldig vedtak kan treffes. Sakene behandles etter en komplisert og ofte tidkrevende prosedyre som ofte krever kompromisser. Dersom enighet ikke oppnås mellom Rådet og EP, blir sakene undergitt en formell forlikprosedyre. Dette skjer imidlertid sjelden.

Kommisjonens opprinnelige forslag blir nesten alltid endret som resultat av behandlingsprosessen. Kommisjonen kan trekke forslaget sitt dersom den mener at endringene foreslått av Rådet eller EP er uakseptable.

Inklusive Kommisjonens egen forberedelse av forslagene består beslutningsprosessen av følgende faser:

- Utredning/konsultasjoner i regi av Kommisjonen – Kommisjonens forslag (1.1.1)
- 1. gangs behandling i EP og Rådet (1.1.2)
- 2. gangs behandling/endelig vedtak i EP og Rådet – endelig vedtak (1.1.3)
- Eventuell forlikprosedyre - 3.gangs behandling - endelig vedtak (1.1.4)

I praksis gjennomføres det såkalte trilogforhandlinger mellom Parlamentet og Rådet og Kommisjonen allerede under første behandling, noe som medfører at de fleste saker avgjøres i første behandling. Det innebærer i praksis at Parlamentet innarbeider Rådets synspunkter i sine endringsforslag, og at Rådet deretter vedtar forslaget. Informasjon om EU-forslag finnes på EUs nettside [EUR-Lex](#)

Det formelle arbeidet med å inkorporere EØS-relevante rettsaker i EØS-avtalen starter etter at EU har truffet endelig vedtak (se kap. 2). Det er begrensede muligheter for Norge til å få aksept for tilpasninger etter at EU har truffet sine vedtak. Erfaringen viser at det er både tidkrevende og svært vanskelig å få gjennom materielle tilpasningstekster. Derfor er det svært viktig å arbeide aktivt og systematisk helt fra tidlig fase for å medvirke i EUs utrednings- og beslutningsprosess med tydelige norske posisjoner.

1.1.1. Utredning og konsultasjoner – Kommisjonens forslag

Det er i denne fasen vi har størst mulighet til aktiv deltakelse. EØS-avtalen (art. 99) gir Norge rett til deltakelse i Kommisjonens ekspertgrupper som forbereder forslag til nye rettsakter på områder som er omfattet av EØS-avtalen. Se Kommisjonens [register over ekspertgrupper](#). Utredningsprosessen omfatter alt fra idégenerering til konkretisering av forslag med konsekvensvurderinger. Dette foregår dels som løpende prosesser i Kommisjonens DG'er, dels som særskilte initiativ med ekstern involvering fra medlemslandene, interesseorganisasjoner og andre. Arbeidet foregår på mange forskjellige måter: for eksempel ved hjelp av ad hoc ekspertgrupper, nettbaserte høringer, åpne seminarer, Grønnbøker¹ og Hvitbøker². Kommisjonen kan også be om innspill fra EU-byråene.

I utrednings- og forberedelsesprosessen er det viktig med aktiv deltakelse, bl.a. ved å følge med på hvilke hovedproblemstillinger det fokuseres på, hvilke medlemsland som er aktive, og i hvilken retning Kommisjonen synes å gå. Det er viktig å allerede her være oppmerksom på hvilken betydning nye initiativ vil kunne ha for norske interesser.

For å bli lyttet til, må vi bli oppfattet som en faglig kompetent bidragsyter. Det kan ofte være hensiktsmessig å fokusere på felleseuropeiske løsninger fremfor særnorske løsninger. Dette krever god forberedelse og aktiv deltakelse med vekt på å vise at våre erfaringer kan anvendes i europeisk sammenheng.

Det er helt sentralt med gode informasjonsstrømmer mellom berørte myndigheter (eks. EU-delegasjonen (EUDEL), SD, etater/tilsyn) som deltar i saksforberedende aktiviteter. Det skal alltid skrives referat fra EU-møter. Referater skal sendes samferdselsråden og EØS-koordinator.

Foreløpig norsk posisjon på EØS-relevante forslag til nytt regelverk skal foreligge så raskt som mulig og i henhold til EFTA-sekretariatets frister for innsendelse av standard skjema. Dersom det oppstår forsinkelser, skal EFTA-sekretariatet varsles

Tiltak:

- I. I denne fasen skal SD søke å påvirke utformingen av nye forslag i tråd med norske interesser. Dette kan bl.a. skje gjennom **aktiv deltakelse** på møter i ekspertgrupper og lignende, under Kommisjonens orienteringer på EFTA-arbeidsgruppemøter og på bilaterale møter med embetsverket i Kommisjonen. Norske posisjoner kan også sendes som skriftlige innspill gjennom formelle høringer, brev eller i møter.
- II. **Referater fra EU-møter** sendes berørte seksjoner/avdelinger, samt samferdselsråden og EØS-koordinator. Det skal fremgå av referatet om norsk deltaker presenterte norsk posisjon på møtet, samt forslag til oppfølgingstiltak.
- III. Det skal skrives **EØS-faktanotat i notatbasen**, så snart en får kjennskap til nye initiativ i utrednings-/forberedelsesfasen. Når Kommisjonen har lagt fram sitt forslag, gjøres faktanotatet om til **foreløpig posisjonsnotat**. I begge tilfeller avklares så langt som mulig norske interesser og foreløpig norsk posisjon utformes.

¹ En utredning fra Kommisjonen, kan sammenliknes med en NOU.

² Kan sammenliknes med en Stortingsmelding

1.1.2. Behandling i Europaparlamentet og Rådet

Behandlingen i EP og Rådet gir muligheter til å drive lobbyarbeid for norske interesser, slik som medlemsstatene og organisasjoner gjør. Norge deltar imidlertid ikke i arbeidsgruppene i Rådsstrukturen, eller har representanter i EP, slik at våre muligheter til medvirkning dermed ikke er like gode som medlemsstatenes.

Europaparlamentet (EP)

EP er på mange måter et åpent politisk verksted hvor ulike interesser aktivt søker å påvirke beslutningene. Virksomheten preges dels av et ønske om å ivareta ”felles europeiske interesser”, dels av mer ideologiske diskusjoner mellom brede partipolitiske grupperinger. Sakene behandles i relevant fagkomité (TRAN for transport og IMCO for post). Saksordfører presenterer først sine forslag til endringer, deretter settes det en tidsfrist for andre endringsforslag. Alle enkeltrepresentanter kan foreslå endringer. Her får de ofte ”hjelp” av interesseorganisasjoner og andre lobbyister. Sekretariatene for de politiske grupperingene har en viktig samordningsrolle. Diskusjonene i fagkomiteene er åpne, og det er mulig å få fremmet endringsforslag via MEPs³.

Imidlertid er det krevende å nå frem overfor EP, slik at aktivt medvirkningsarbeid prioriteres kun for de aller viktigste sakene. Møter mellom politisk ledelse og rapportør (saksordfører) om viktige forslag øker sjansen for å nå frem.

Utkast til komiterapport inneholder ofte svært mange endringsforslag som kan sprike i alle retninger, og det er utfordrende og tidkrevende å sette seg inn i disse. Komiteen voterer over utkastet/endringsforslagene for å komme fram til en samlet innstilling (rapport). Rapporten diskuteres og vedtas deretter i plenum.

Tiltak:

- I. *Innsats rettes i hovedsak mot medlemmer av respektive **fagkomite, særlig mot saksordfører (rapportør) i viktige saker**. Avklare hvilke parlamentsmedlemmer (MEPs) eller partigrupper som antas å ha samme holdning som oss – og således er potensielt villige til å fremme våre synspunkter. Dette er en viktig oppgave for EU-delegasjonen, som er behjelpelig med kontakt med EP og tilrettelegging av møter.*
- II. *Arbeidsformen tilsier at endringsforslag må være **konkrete** i forhold til Kommisjonens tekst (paragrafer) med kort **begrunnelse**. Legg vekt på felleseuropeisk merverdi, nytte-kostnadsforhold, rasjonalitet/effektivitet, m.m.. Kopi bør også sendes Kommisjonen.*
- III. *Skriftlig forslag må ”selges” ved **personlig(e) møte(r)** med aktuell MEP/gruppesekretariat. Slikt møte kan foregå på politisk nivå med for eksempel komiteleder, saksordfører (rapportør) eller gruppeleder, eller på embetsnivå med enkeltstående MEP, avhengig av sakens betydning. Det bør i denne forbindelse også overleveres norsk posisjonspapir. Møter følges opp av EU-delegasjonen.*
- IV. *Møter mellom **politisk ledelse** og relevante MEPs kan også være aktuelt i saker/temaer som er viktig for Norge, uten at det er knyttet til et konkret endringsforslag.*
- V. ***MEP’enes assistenter** er gjerne enkleste innfallspunktet til aktuell MEP dersom man ikke har kontakt fra før. Fagkomiteens sekretariat, som samarbeider med rapportørene*

³ MEP=Member of European Parliament. Liknende medlemmene av Stortingets transport- og kommunikasjonskomité på samferdselsområdet.

om å utarbeide rapporter om sakene og som forbereder behandling i komiteen, kan også benyttes som kontaktpunkt.

VI. **Saksordfører (rapportør)** eller deres assistenter kan inviteres til å holde orienteringer på møtene i EFTAs arbeidsgruppe.

Rådet

Rådet er et mer lukket forum hvor kun medlemsstatene kan følge saksbehandlingen, men hvor det likevel finnes medvirkningsmuligheter. Rådets virksomhet preges av tøffe tak mellom medlemslandenes nasjonale interesser, og behandlingen ender som regel i kompromisser. Erfaringsvis utformes medlemsstatenes politikk og standpunkter i de respektive hovedstedene.

Rådet starter vanligvis sin behandling parallelt med EP. Behandlingen foregår i arbeidsgrupper, i hovedsak inndelt etter sektor. Arbeidsgruppene består av medlemsstatenes stedlige fagråder (attacheer), i møtene ofte supplert med fagfolk fra hovedstedene. Alliansebygging og samordning av standpunkter er en vesentlig del av behandlingen. Arbeidsgruppene ledes av den medlemsstat som innehar det halvårlege EU-formannskapet. Se [oversikt](#) over EU-formannskapet.

Det er en utfordring at Norge som EØS/EFTA-land i utgangspunktet ikke har tilgang til saksdokumentene fra rådsarbeidsgruppene. Det legges ut dokumenter fra rådsarbeidet på [Rådets nettside](#)

Rådsmøtene forberedes av COREPER (medlemsstatenes ambassadører) før innstilling legges fram for ministrene i Rådet. På transportområdet har Rådet som oftest ett offisielt møte i halvåret (juni og desember). I tillegg avholdes vanligvis uformelle rådsmøter en gang i halvåret på transportområdet. Til disse inviteres EØS/EFTA-landene. Formannskapet kan også avholde egne ministerkonferanser om aktuelle tema, samt faglige seminarer og arrangementer. Det er ikke alltid EØS/EFTA-landene inviteres til disse, og det er derfor viktig å følge med på formannskapets program, og eventuelt etterlyse invitasjon via samferdselsråden.

Enighet i Rådet ("common position") kan innebære at man får et endelig vedtak etter 1. gangs behandling dersom Rådet godtar alle EPs endringsforslag. Som nevnt ovenfor blir flertallet av sakene avgjort ved første gangs behandling, gjerne etter forhandlinger med Kommisjonen - såkalte trilogforhandlinger. Men noen "tyngre saker" krever 2.gangs behandling. Kommisjonen kommenterer Rådets "common position" på samme måte som EPs førstegangs behandling.

Den samlede behandlingstiden i EP og Rådet varierer sterkt, men det er ikke uvanlig at prosessen i store lovsaker kan ta flere år. Det er dermed viktig fra norsk side å "holde ut" gjennom hele prosessen og ivareta medvirkningsarbeidet til siste slutt. Dersom EP og Rådet ikke kommer til enighet, settes en formell forliksprosedyre i gang. Utviklingen de siste årene går i retning av at dette skjer sjeldnere enn tidligere.

Det til enhver tid sittende **EU-formannskapet** bør vies spesiell oppmerksomhet i vårt medvirkningsarbeid. Formannskapet spiller ofte en avgjørende rolle for å oppnå akseptable kompromisser, men dets reelle rolle og innflytelse i de forskjellige sakene varierer mye avhengig av eget engasjement og ambisjonsnivå, ressurser, hvor sterke interesser andre medlemsland har, og hvor sterkt Kommisjonen engasjerer seg. Formannskapenes kjennskap

til og interesse for EØS-avtalen varierer betydelig. Liste over de kommende EU-formannskapene de neste årene finnes på [Rådets nettside](#)

Tiltak:

- I. *Identifisere og etablere **allianser** med medlemsland som har sammenfallende interesser med oss. Nordiske land vurderes særskilt. Dels gjennom SDs/etatenes kollegiale kontakter i hovedstedene, dels via aktuelle ambassader, og dels gjennom EUDELs nettverk i Brussel. Alliansepartnere skrives inn i EØS-notater og i omtaler i det halvårlige EØS-arbeidsprogrammet.*
- II. *Samme krav til **konkretisering** og faglig **begrunnelse** av endringsforslag som overfor EP.*
- III. ***Formannskapet** er den viktigste kanalen inn i Rådsarbeidsgruppene og "innsalg" av norske forslag kan fremmes via formannskapet. Kopi av innspill sendes også Kommisjonen.*
- IV. ***Timing** av innspill er viktig og krever god kunnskap om framdriften i saker som er viktig for oss.*
- V. *På **politisk nivå** gir møter med EU-formannskap, nordiske møter, samt deltakelse på uformelle rådsmøter/ministerkonferanser gode muligheter for å fremme norske posisjoner. Deltakelse på de uformelle rådsmøtene skal være på statsrådsnivå.*

Kommisjonens rolle i beslutningsprosessen

Kommisjonen spiller en sentral rådgiverrolle i EPs og Rådets behandling. Rådet og EP har et mindre apparat av faglig ekspertise enn Kommisjonen. Hovedinnsatsen rettes mot Rådet og EP, men det er viktig at norske posisjoner formidles til Kommisjonen i saker der det kan bli aktuelt å be om tilpasninger til EU-regelverk under den etterfølgende EØS-prosessen. Hvis Norge ikke har formidlet sine argumenter og innvendinger (til Kommisjonen) i løpet av lovgivningsprosessen i EU, vil dette kunne bli benyttet som et argument imot oss under forhandlingene om mulige tilpasningstekster.

1.2. Rettsakter vedtatt av Kommisjonen

Det store flertall av rettsakter i EU er utfyllende regelverk, såkalt nivå 2-rettsakter. Disse vedtas ikke av EP og Rådet, men av Kommisjonen. Kommisjonen er tillagt store fullmakter mht. å konkretisere og videreutvikle EUs lovgivning i form av utfyllende regelverk. Praktisk talt alle nye rettsakter har bestemmelser om opprettelse av en komité med representanter fra medlemslandene som skal bistå Kommisjonen med oppfølging av regelverket, såkalte komitologi-komiteer. Dette gir medlemslandene muligheter til å medvirke i den videre utformingen av regelverket. Se oversikt over komitologikomiteer på [europalov](#).

De siste årene er det i EU etablert en rekke tilsynsorganer ("agencies"/"byråer") utenfor Kommisjonen (se kap. 2.2.2). Hensikten er å avlaste Kommisjonen i regelverksutforming og implementering. Noen har et betydelig offentligrettslig ansvar (regelverksutvikling, enkelt beslutninger og tilsynsoppgaver) overfor medlemslandene, mens andre har mer rådgivende karakter (formidling av "beste praksis" og annen informasjon).

Det er også en tendens til at fellesskapsreglene blir vesentlig mer detaljerte gjennom byråenes virksomhet; en mulig virkning av dette er at det blir mindre handlingsrom for nasjonale tilpasninger. Byråene er også viktige premissleverandører for utvikling av ny lovgivning.

1.2.1. To typer utfyllende regelverk

Som følge av Lisboa-traktaten har EU utformet nye komitologiprosedyrer. Det skilles mellom to typer utfyllende regelverk: gjennomføringsrettsakter (implementing acts) og delegerte rettsakter (delegated acts).

Implementing acts (gjennomføringsrettsakter)

De såkalte komitologi-komiteene er komiteer som er oppnevnt av Kommissjonen for å utarbeide utfyllende regelverk til allerede vedtatte rettsakter (basisrettsakter). Dette skjer via delegering av myndighet til Kommissjonen fra Rådet og EP. Slike rettsakter omtales gjerne som gjennomføringsrettsakter - Commission Implementing Decisions/Directives/Regulations. De benyttes når det er nødvendig med en enhetlig gjennomføring av rettsakter i medlemsstatene.

Delegated acts

For de delegerte rettsaktene er det ikke lenger et krav om formell konsultasjon/komitéprosedyre, dvs. at Kommissjonen ikke trenger å konsultere en fast komité. Kommissjonen kan likevel, i den grad den har behov for dette, konsultere uformelle ekspertgrupper. I disse har Norge i utgangspunktet ingen formell rett til deltakelse. Det er flere eksempler på norsk deltakelse, men dette må følges opp nærmere fra sak til sak. Utfordringen er å fange opp informasjon om opprettelsen av slike grupper.

Norge har gjennom EØS-avtalen art. 100 og art. 101 mulighet til å delta i komitologi-komiteene - som observatør (dvs. med talerett, men uten stemmerett). Etter disse bestemmelsene skal Kommissjonen sikre sakkyndige fra EØS EFTA-landene bredest mulig deltakelse. Dersom vi opplever problemer med norsk deltakelse, oppfordres det til å ta kontakt med EU-delegasjonen og EFTA-sekretariatet. Det er viktig å unngå tidkrevende diskusjoner med EU-siden om deltakelse. Det bør klart skilles mellom deltakelse fra EØS EFTA-landene og tredjeland, som ikke har de samme rettigheter som i henhold til EØS-avtalen.

I de tilfeller der underliggende etater/tilsyn deltar i komitologi-komiteer eller ekspertgrupper uten at departementet også deltar, er det viktig med god informasjonsstrøm både i forkant og i etterkant av møtene. Det samme gjelder dersom departementet deltar uten etatene/tilsynene. Det skal skrives møtereferat fra møter i komitologi-komiteer og ekspertgrupper.

Det er særlig viktig å identifisere problemstillinger av politisk og prinsipiell karakter, og regelverk som kan få økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Det forventes, i den grad det er mulig, at norske posisjoner er avklart i forkant av møtene, og at berørte aktører er konsultert der det er hensiktsmessig. Oversikt over EU-komiteer og grupper der SD og etater/tilsyn deltar ligger i EØS-rommet i Sharepoint ([Hjem - EØS-arbeid i SD](#)).

Tiltak:

- I. Delta **aktivt** i komitologi-komiteene for å på et tidlig tidspunkt fange opp endringer i utfyllende regelverk.

- II. Være **oppmerksom** på nye ekspertgrupper som opprettes i utarbeidelsen av ”delegated acts”.
- III. Dersom det oppstår **problemer med norsk deltakelse**, er det viktig å ta tak i dette så tidlig som mulig, og be om bistand fra EU-delegasjonen og/eller EFTA-sekretariatet.

1.2.2. EU-byråene

EU-byråene er viktige aktører. På SDs ansvarsområde deltar Norge i det europeiske luftfartssikkerhetsbyrået EASA (European Aviation Safety Agency) og det europeiske jernbanebyrået ERA (European Railway Agency). Også andre EU-byråer er relevante for SD, som det europeiske miljøbyrået EEA (European Environment Agency), sjøsikkerhetsbyrået EMSA (European Maritime Safety Agency), byrået for elektronisk kommunikasjon (BEREC) og det europeiske informasjons- og nettverkssikkerhetsbyrået ENISA (European Network and Information Security Agency).

Som fullverdig deltaker i EUs indre marked er det viktig for Norge å kunne delta i byråene på en tilfredsstillende måte. Byråene gir Kommisjonen innspill både i utformingen av basisrettsakter og utfyllende regelverk. Deltakelse i byråene gir også muligheter for å ta aktivt del i kompetanseoverføring og -oppbygging innenfor aktuelle arbeidsområder.

”Byråene” som EU-institusjoner er etablert etter at EØS-avtalen ble inngått, og har således ingen klare regler om EFTA/EØS-lands deltakelse. Det må forhandles om deltakelse i hvert enkelt tilfelle. Byråene passer heller ikke godt inn i den såkalte to-pilar-ordningen hvor ESA kontrollerer EØS/EFTA-landene, og Kommisjonen kontrollerer EU/EØS-landene. Regelverk knyttet til opprettelse av EU-byråer og endring i deres kompetanse krever som oftest tilpasningstekster. Generelt oppleves norsk deltakelse i byråene som positiv. Det er få problemer knyttet til deltakelsen når denne først er etablert og hovederfaringen er at vår stemme blir hørt, selv om vi ikke har stemmerett - dvs. at vi når frem med gode faglige argumenter.

I byråene har etatene/tilsynene en sentral rolle. Departementet skal påse at etatene/tilsynene bidrar aktivt i byråenes arbeid på de områder som er viktige for Norge. Dette bør følges opp i etatsstyringsdialogen.

Utgangspunktet bør være at tilsynene bidrar konstruktivt i regelverksarbeidet i byråene for å utforme et regelverk som ivaretar de tiltenkte formålene og norske interesser. Reglene som utvikles i byråene skal ofte bidra til teknisk harmonisering, styrking av sikkerhetsnivået og minske de administrative byrdene til sektoren. Det er viktig å tidlig avdekke og spille inn eventuelle behov for tilpasninger for Norge. Dette kan forenkle EØS-prosessen.

Tiltak:

- I. SD arbeider for å opprettholde presedensen for at EFTA/EØS-land skal kunne **delta i nye byråer** relatert til det indre markedet. Det er viktig å være oppmerksom på dette allerede på forslagsstadiet, og ved revisjon av eksisterende regelverk.
- II. Departementet arbeider for en **mest mulig likeverdig deltakelse** i byråenes organer der beslutninger treffes. Her er det viktig å trekke veksler på tidligere erfaringer.

- III. *Utviklingen går i retning av at byråene får stadig nye oppgaver. Det skal være **god informasjonsflyt** mellom etat/tilsyn og departement om utvikling av nytt regelverk i tilknytning til byråene.*
- IV. *SD følger med på ledige (faste) stillinger i EUs byråer og det oppfordres til at etatene/tilsynene publiserer informasjon om slike stillinger på sine nettsider.*

2. EØS-prosessen

EØS-prosessen, definert som arbeidet med å vurdere EØS-relevans, samt å innlemme relevante og akseptable rettsakter i EØS-avtalen, starter etter at EU har truffet endelig vedtak. EØS-prosessen er viktig for å sikre et tilfredsstillende rettslig grunnlag for vår deltakelse i det indre markedet. I denne prosessen kreves det et nært samarbeid med de to andre EØS/EFTA⁴-landene, da utkast til EØS-komitebeslutninger må være klarert av både Norge, Island og Liechtenstein, samt av EU-siden, før at en rettsakt kan innlemmes i EØS-avtalen. Det er relativt få konfliktsaker mellom Norge, Island og Liechtenstein, men vi har en langt bredere interesseflate enn våre partnere.

2.1. EFTA-arbeidsgruppene og EØS-samarbeidet

SD deltar i EFTA-arbeidsgruppen for transport (WGT) og i EFTA-arbeidsgruppen for post. I tillegg deltar SD/SVV i ekspertgruppen for motorkjøretøy.

EFTA-arbeidsgruppene har som hovedoppgave å vurdere om rettsakter er relevante og akseptable i forhold til EØS-avtalen. Arbeidsgruppene følger sakene fra de er på forslagsstadiet i Kommisjonen. I denne prosessen blir Kommisjonen eller representanter fra Parlamentet invitert til arbeidsgruppens møter for å orientere om og diskutere enkeltsaker. Dette er en god mulighet for det norske embetsverket til å knytte kontakter, til å få informasjon, stille spørsmål, diskutere og fremme norske interesser. Norsk posisjon skal som hovedregel avklares nasjonalt (gjennom behandling i EØS Spesialutvalgene) før den legges frem for EFTA-arbeidsgruppene.

ESA deltar som regel på arbeidsgruppemøtene og dette bidrar til at spørsmål knyttet til oppfølging av EØS-avtalen kan diskuteres på et tidlig tidspunkt. Sekretariatet inviterer også EU-formannskapet til arbeidsgruppemøtene, slik at de kan orientere om sine prioriteringer. Dette er en både en god faglig mulighet og til å knytte nettverk.

Arbeidsgruppene tar også stilling til hvorvidt det skal utarbeides felles EFTA-kommentarer⁵ til Kommisjonens forslag til regelverk, som innspill i EUs beslutningsprosess. Dette har vist seg å være positivt i form av større politisk tyngde. Timing er viktig, slik at ikke EFTA-kommentarene kommer for sent i EU-prosessen. Vurderingen av hvorvidt det er i norsk interesse at det utarbeides en EFTA-kommentar må foretas fra sak til sak. Alternativet er å utforme et eget bilateralt innspill. EFTA-kommentarer oversendes både Kommisjonen, Rådet og Parlamentet, og vi får en formell tilbakemelding fra EU-siden.

⁴ EØS/EFTA-landene er Norge, Island og Liechtenstein. Sveits er EFTA-land, men ikke medlem i EØS.

⁵ EFTA-kommentarene utarbeides i all hovedsak av EØS/EFTA-landene. Sveits er som regel ikke med på disse, selv om de omtales som "EFTA"-kommentarer.

Erfaringene viser at EØS-samarbeidet på transportområdet fungerer tilfredsstillende. Kommisjonen ønsker en rask og effektiv inkorporering av nytt EU-regelverk i EØS-avtalen og med færrest mulig substansielle tilpasninger. Det er imidlertid en horisontal utfordring at det er et betydelig etterslep/backlog av rettsakter som er vedtatt i EU, men forsinket for innlemmelse i EØS-avtalen.

Fra norsk side kan det være ønske om større eller mindre tilpasninger for å ivareta særlige norske interesser. Det er viktig å ha et realistisk forhold til tilpasninger og ikke be om tilpasninger på forhold som allerede følger av EØS-avtalen.⁶

Tiltak:

- I. *Deltakere fra SD i EFTAs arbeidsgrupper skal så langt mulig stille med **avklarte posisjoner** når Kommisjonen eller Parlamentet gir orienteringer i arbeidsgruppene. Deltakelse fra relevant fagseksjon på slike orienteringer **skal prioriteres**.*
- II. ***EFTA-kommentarer** skal ferdigstilles slik at de kommer på riktig tid i EUs beslutningsprosess.*
- III. *Den enkelte saksbehandler oppfordres til å komme med **forslag til EFTA-sekretariatet om aktuelle presentasjoner** på arbeidsgruppemøtene.*

2.2. Innlemmelse av nye rettsakter

For å forstå EØS-prosessen med innlemmelse av rettsakter er det viktig å ha oversikt over tre nivåer:

- EFTAs arbeidsgrupper. Her deltar fagdepartementene fra norsk side, jf. ovenfor.
- Underkomiteene. Her deltar UD fra norsk side. Det er både interne møter på EFTA-siden, og møter med EU-siden, representert ved generalsekretariatet.
- EØS-komiteen. Her møtes EØS EFTA-landene, representert ved UD (EU-ambassadøren), og EU-siden, representert ved generalsekretariatet.

”Standard sheet”

EFTA-sekretariatet sender ut såkalte ”standard sheet” (standard skjema) til EFTA/EØS-landene, der det bes om tilbakemelding på om rettsakten anses som EØS-relevant og akseptabel for innlemming i EØS-avtalen, samt om ev. utfordringer og behov for tilpasninger. Norge (og de andre EØS-landene) har en selvstendig plikt og rett til å foreta EØS-relevansvurderinger.

Når norsk posisjon er avklart, gjennom at EØS-notat (posisjonsnotat) er behandlet i relevant EØS-spesialutvalg, returneres ”standard sheet” til EFTA-sekretariatet.

Hovedhensikten med EFTAs prosedyrer for innlemmelse av EØS-relevante rettsakter er å bidra til at rettsaktene kan tas inn i EØS-avtalen så raskt som mulig. Prosedyrene kan inndeles på følgende måte:

⁶ Jf. EØS-avtalen Protokoll 1.

- Prosedyre for forslagsstadiet

EFTA-sekretariatet sender ut et såkalt ”forslags-standard sheet” så raskt som mulig etter at Kommisjonen har lagt frem et forslag til en ny råds- og parlamentsrettsakt.

- Standardprosedyren

EFTA-sekretariatet sender ut standard sheet for råds- og parlamentsrettsakter så raskt som mulig etter vedtakelse i EU. Svarfrist er 16 uker.

- Hurtigprosedyren

Hvilke rettsakter som benytter hurtigprosedyren følger av en egen liste over områder av rettsakter utarbeidet av EFTA-sekretariatet. Listen finnes på sekretariatets [nettside](#). Dette gjelder i all hovedsak komitologiregelverk. EFTA-sekretariatet sender ut egne ”fast-track sheet” som det i utgangspunktet ikke er behov for å svare på.

Fristene fra EFTA-sekretariatet skal overholdes, slik at ikke prosessen forsinkes unødige. Dersom det ikke er mulig å overholde fristen, skal sekretariatet varsles og begrunnelse gis.

Det store flertallet av rettsakter på transportområdet anses i utgangspunktet EØS-relevante. Det gjøres oppmerksom på at rekommandasjoner/anbefalinger (recommendations), som er ikke-bindende rettsakter, krever en særskilt vurdering av EØS-relevans⁷.

EØS-komitebeslutninger

Etter at det er avklart at en rettsakt er relevant og akseptabel for innlemmelse i EØS-avtalen, utarbeider EFTA-sekretariatet et utkast til EØS-komitebeslutning (”draft joint committee decision”, DJCD). DJCD sendes til klarering i EFTA-arbeidsgruppen, og deretter til EFTAs Underkomite, før oversendelse til EU-siden. Dette betyr at både Island og Liechtenstein (i tillegg til Norge) må ha klarert DJCD før oversendelse til EU-siden. Dette kan ta tid, bl.a. pga. deres kapasitetsutfordringer. På underkomitenivå er det UD som deltar for Norge. DJCD uten tilpasningstekster klareres direkte på underkomitenivå, men UD kontakter likevel fagdepartementet for sikkerhets skyld.

Ca. 4 uker før neste møte i EØS-komiteen oversender UD en foreløpig liste (såkalt foreløpig ”long-list”) over rettsakter der utkast til EØS-komitebeslutning er klarert, og som følgelig kan tas inn i EØS-avtalen. Fagdepartementene får da spørsmål om de er ”klare” til å ta inn rettsaktene på listen. Å være ”klar” i denne sammenhengen innebærer at nødvendig regelverksarbeid må være i prosess. EØS-posisjonsnotater må være klarert og publisert i notatbasen.

Etter mottatte innspill i første runde med utkast til long list, sender UD ca. to uker før møtet i EØS-komiteen ut oppdatert long list. Listen oppdateres etter trekk fra Norge og de to øvrige EØS EFTA-landene, samt fra EU-siden. Listen oversendes også til Stortingets Europautvalg, der det lenkes til EØS-notater om de aktuelle rettsaktene.

UD oversender også uoffisielle oversettelser av de aktuelle rettsaktene.

Det er viktig at EØS-notatene om rettsaktene som innlemmes i EØS-avtalen er gjennomarbeidet og oppdaterte. Se utfyllende informasjon om EØS-notatene på [UDs nettsider](#).

⁷ En presentasjon fra UD vedr. kriterier for vurdering av EØS-relevans finnes på intranettet.

Selve innlemmelsen av rettsakter i EØS-avtalen skjer gjennom beslutning i EØS-komiteen. Det er Kommisjonens generalsekretariat som på EU-siden har ansvaret for å klarere utkast til EØS-komiteebeslutninger, i samarbeid med aktuelt fag-DG og legal service. Det er viktig å være klar over at alle EØS-komiteebeslutninger med tilpasningstekster må på såkalt ”interservice consultation” i fag-DG’ene i Kommisjonen og godkjennes av Rådet. Dette er en prosess som tar tid, ofte 3 – 4 måneder. Det må tas høyde for dette i utarbeiding av nasjonal tidsplan for viktige saker.

Tiltak:

- I. Sikre at EØS-notater behandles i tide i Spesialutvalgene for å **overholde frist for ”standard sheet”**.
- II. Kontakt med Island og Liechtenstein i saker der klarering av DJCD er forsinket.
- III. Nødvendige regelverksendringer må være **ferdig forberedt** ved innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen.

2.3. Gjennomføring i norsk rett

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale uten formell overføring av lovgivningskompetanse fra EFTA-statene. For at nye EU-rettsakter skal bli en del av EØS-avtalen, må rettsakten innlemmes i EØS-avtalen ved en EØS-komiteebeslutning. Innlemmelse i EØS-avtalen er regulert i artiklene 102 og 103. Det følger av artikkel 102 nr. 1 at EØS-komiteen skal ta en beslutning om innlemmelse av en EØS-relevant rettsakt så raskt som mulig etter at rettsakten er vedtatt i EU. Rettsakten tas inn som endringer i vedleggene til EØS-avtalen og krever enstemmighet fra alle partene.

Når rettsakten er innlemmet i EØS-avtalen, har Norge en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre rettsakten i nasjonal rett. For utfyllende info om gjennomføring i norsk rett vises det til [heftet om Lovteknikk og lovforberedelse](#) og [Utredningsinstruksen](#) kap. 5, med tilhørende veileder.

Avhengig av EØS-komiteebeslutningens innhold, vil det kunne være nødvendig med vedtak i regjeringen (Kgl.res.), Stortingets samtykke til innlemmelsen (Prop. S) eller lovendring og Stortingets samtykke til innlemmelsen (som hovedregel i en Prop. LS). Dersom Stortingets samtykke er nødvendig, tar Norge forbehold om slikt samtykke når beslutningen treffes i EØS-komiteen (omtalt som konstitusjonelt forbehold, i medhold av EØS-avtalens artikkel 103; artikkel 103-forbehold). Dersom det blir tatt art. 103-forbehold, er fristen 6 måneder til å innlemme rettsakten i norsk rett.

Etter at en rettsakt er innlemmet i EØS-avtalen, må rettsakten gjennomføres i nasjonal rett. EØS-avtalens artikkel 7 foreskriver hvordan henholdsvis forordninger og direktiver skal gjennomføres. Forordninger skal gjøres til nasjonal rett ”som sådan”, noe som innebærer at de skal gjennomføres uten at ordlyden endres. Ved gjennomføring av direktiver er handlingsrommet større og man står i utgangspunktet noe friere til å bestemme form og midler for gjennomføringen, så lenge det materielle innholdet i nasjonal rett stemmer med direktivet. Hva som ligger i handlingsrommet og hvordan dette vurderes, vil variere fra sak til sak, og avhenger bl.a. av sakens bakgrunn og ev. politiske signaler.

Gjennomføring av rettsakter i norsk rett krever i visse tilfeller særskilt behandlingsmåte etter Grunnloven. Det betyr at:

- Saker av viktighet må behandles i statsråd, jf. Grl. § 28.
- Saker som nødvendigvis krever ny lov, bevilgningsvedtak eller som er av «særlig stor viktighet», krever Stortingets samtykke etter Grl. § 26, annet ledd.
- Saker som innebærer avståelse av konstitusjonell kompetanse (myndighetsoverføring), fordrer ¾ flertall på Stortinget, jf. Grunnloven § 115

Det kan i praksis være vanskelig å avklare behovet for bevilgningsvedtak. Beløpsgrensen ligger på årlige kostnader på mer enn 200 000 kr. Veiledning til departementene er nå gitt som en del av budsjettprosessen, [R-4/2023 Hovudbudsjettskriv for 2024](#)

Det skilles mellom direkte (f.eks. kontingenter) og indirekte kostnader (f.eks. administrative kostnader i departementet). Dersom det er behov for friske midler, skal dette alltid behandles av Stortinget på vanlig måte. Dersom indirekte kostnader kan dekkes innenfor departementets gjeldende budsjetttrammer, vil det som hovedregel ikke være behov for å forelegge saken for Stortinget. Sakene bør imidlertid omtales i den årlige budsjettproposisjonen. Det anbefales uansett å ta kontakt med UD i tvil om slike saker.

I saker som krever Stortingets samtykke er det behov for en såkalt "samtykke-proposisjon". I de fleste saker benyttes Prop. LS, som utarbeides av fagdepartementet i samarbeid med UD. Proposisjonen fremmes av UD. Se mer detaljert informasjon om rutiner og prosedyrer i UD's interne rutiner for utarbeidelse av Kgl. res. og samtykkeproposisjoner, som ligger på EØS-sidene på Intranettet.

Det er viktig å huske på at rettsakter som krever Stortingets samtykke også må behandles i statsråd ved en Kgl.res. før beslutningen vedtas i EØS-komiteen. SD lager utkast til Kgl.res., men denne fremmes i statsråd av UD. Arbeidet med Kgl.res. bør påbegynnes så snart som mulig, gjerne allerede når Standard Sheet sendes EFTA-sekretariatet.

Selve lov- eller forskriftsarbeidet følger de alminnelige retningslinjene for dette. Hjelp kan søkes i JD veileder "Lovteknikk og lovforberedelse". Norske regelverksendringer kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Det skal også utarbeides EØS-gjennomføringsnotat i notatbasen så snart en rettsakt er innlemmet i EØS-avtalen. Dette gjøres ved å "bytte trinn" i notatbasen fra posisjonsnotat til gjennomføringsnotat.

ESA skal ha melding om gjennomføring av alle rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen (dette kalles "å notifisere"). Dette gjøres ved utfylling av skjemaet Form 1, hvor lov- eller forskriftendringene vedlegges. Skjemaet oversendes ESA elektronisk via ESA-portalene. Det er dokumentasjonssentret i SD som rent praktisk forestår oversendelsen til ESA. Fristen for å sende inn Form 1 er identisk med gjennomføringsfristen for rettsakten. Form 1 skjemaet ligger i EØS-samarbeidsrommet i SharePoint ([Hjem - EØS-arbeid i SD](#)).

Tiltak:

- I. Det er viktig å ha **god kontakt med UD** under utarbeidelsen av **Kgl.res.** og **samtykke.prp.**, slik at frister overholdes og at det ikke oppstår forsinkelser.
- II. I forbindelse med implementering i norsk rett kan det ved behov være hensiktsmessig å ha en **dialog med Kommisjonen** for å avklare faglige tolkningsspørsmål.

2.4. Rettspraksis

Sentralt i EØS-retten er domstolenes rettsavklarende og rettsutviklende funksjon. Etter at et EU/EØS-regelverk er innlemmet i norsk rett, kan det bli avsagt dommer i EFTA-domstolen eller EU-domstolen som kan få betydning for hvordan regelverket skal tolkes. En hovedkilde til informasjon er de såkalte prejudisielle sakene. Dette er saker der nasjonale domstoler i medlemsstatene har forelagt EU-domstolen tolknings spørsmål. SD mottar info om slike saker fra UD, og får mulighet til å vurdere om Norge bør gi innlegg i saken. Mange saker er ikke direkte relevante for SD, men i saker som berører viktige interesser på samferdselsområdet skal det vurderes å inngi innlegg.

Utover dette kan SD få informasjon om rettspraksis i ekspert- og arbeidsgrupper departementet eller etaten/tilsynet deltar eller gjennom tidsskrifter, nyhetsbrev mv. Det er viktig at SD og underliggende etater/tilsyn er oppdatert på rettspraksis i EU. Dette understrekes også i Utredningsinstruksen. Manglende kunnskap om relevant rettspraksis vil kunne føre til at behov for regelverksendringer ikke utredes og at nødvendige endringer ikke skjer, samt at feilaktig praktisering av regelverk ikke avdekkes.

Tiltak:

- I. Seksjonene i SD og underliggende etater må **følge rettspraksis tett**, både fra EFTA- og EU-domstolen.
- II. Seksjonene i SD vurderer **de prejudisielle foreleggelsene** av saker fra EU-domstolen på sitt fagområde, for å se om saken kan berøre norske interesser og norsk regelverk

2.5. Overvåking og kontroll – forholdet til ESA

EFTAs overvåkingsorgan ESA har til oppgave å påse at Norge og de andre EFTA/EØS-statene overholder sine forpliktelser etter EØS-avtalen. Dette er viktig for at det indre markedet skal fungere etter hensikten.

ESA kan iverksette undersøkelser på eget initiativ, eller på grunnlag av en klage – enten fra andre EØS-land, fra EU-organer eller fra private aktører eller personer. Dersom ESA finner at et EØS EFTA-land ikke har oppfylt sine forpliktelser, kan ESA innlede formell sak, som i siste konsekvens kan bringes inn for EFTA-domstolen. ESAs to hovedområder er indre markedssaker og statsstøttesaker.

ESA utarbeider jevnlig såkalte "scoreboard", som er oversikter over saker der EØS EFTA landene er forsinket med gjennomføring av EØS-regelverk eller ESA mener regelverket ikke er gjennomført korrekt. Norge gjør det bra på disse oversiktene (og vesentlig bedre enn våre to EØS EFTA-partnere).

ESA avholder årlig møter med norske myndigheter for å drøfte status og innhold i aktuelle saker – det såkalte Pakkemøtet. Dette er det viktigste formelle møtepunktet vi har med ESA. I praksis foregår Pakkemøtet som ekspertmøter mellom ESA og de ulike departementene på deres ansvarsområder. Dagsorden settes av ESA, på bakgrunn av hvilke saker de mener det er behov for å diskutere med ansvarlige myndigheter i Norge. De siste årene har ESA ifm. Pakkemøtet også hatt bilaterale møter med flere statsråder.

Kommunikasjonen med ESA foregår dels i enkeltsaker, dels gjennom Pakkemøtet. ESA er opptatt av god dialog med departementene, herunder uformell kontakt på saksbehandlernivå, for å bidra til oppklaringer og unngå misforståelser. Vi bør tilstrebe at så få saker som mulig kommer i formell prosess, da dette er svært ressurskrevende. Det oppfordres dermed til at saksbehandlere i SD har uformell kontakt med saksbehandlere i ESA.

Dersom ESA ikke mottar notifisering innen gjennomføringsfristen, startes formell prosedyre i form av åpningsbrev ("letter of formal notice") og eventuelt grunngitt uttalelse ("reasoned opinion"). Dersom en sak går så langt som til grunngitt uttalelse, skal rettsavdelingen i UD involveres og saken i utgangspunktet behandles i EØS-rettslig utvalg. I vanskelig saker kan både Regjeringsadvokaten og UD's rettsavdeling konsulteres.

All skriftlig kommunikasjon mellom SD og ESA skjer elektronisk via ESA-portalen. Det er Doksentret som har ansvar for bruk av ESA-portalen.

Tiltak:

- I. *Saksbehandlere i SD oppfordres til **uformell kontakt** med saksbehandlere i ESA, for å bidra til å unngå at saker havner i formell prosess.*
- II. *Det er viktig med **gode forberedelser** til de årlige ESA Pakkemøtene.*

2.6. EØS-avtalen og tredjelandsrelasjoner

EU får i økende grad fullmakter til å forhandle indre markeds saker med tredjeland. Dette reiser en utfordring fordi EØS-avtalen ikke har bestemmelser om forholdet til tredjeland. Kommisjonen synes å ha valgt en ad-hoc tilnærming, hvor Norge gis mulighet til involvering dersom dette er i EUs interesse og ikke gir presedens.

Selv om tredjelandsforbindelser ikke er en del av EØS-avtalen, er det ut fra fungeringen av det indre markedet fullt mulig å argumentere for at EØS/EFTA-landene bør være en del av Kommisjonens forhandlinger med tredjeland. Det bør brukes politiske og pragmatiske begrunnelser. Det er viktig å sikre at konkurranseforholdene i det indre markedet er likt for alle deltakere.