

## Konsekvensene av veto i EØS

*EØS-avtalen setter rammer for reaksjoner fra EU på det varslede norske vetoet mot postdirektivet. Det er ingen holdepunkter i avtalen for at EØS skulle bryte sammen.*



**Postveto:** EUs tredje postdirektiv pålegger konkurranse om brevpost, og truer likeverdige posttjenester over hele landet. Regjeringen vil bruke vetoet.

En grunnleggende forskjell mellom et EU-medlemskap og EØS-avtalen, er at i EØS har Norge ikke overført noen lovgivningsmyndighet. Det betyr at norske – og islandske og liechtensteinske – myndigheter hver gang står fritt til å akseptere eller avvise nye regler fra EU når de skal innføres i EØS.

Vetoet, også kalt reservasjonsretten, innebærer på ingen måte noe avtalebrudd. Den følger tvert imot av den avtalefestede prosedyren for hvordan ny EU-lovgivning skal behandles i EØS. Avtalen setter også rammer for eventuelle motreaksjoner fra EUs side.

EØS-avtalen krever ingen begrunnelse for å bruke vetoet. EU kan reagere på tre ulike måter:

- Man kan akseptere at det er visse forskjeller mellom EU og Norge (og de andre EFTA-landene).
- Et annet, og lite sannsynlig, alternativ er at EU sier opp avtalen.
- En tredje reaksjon er krav om at de direkte berørte delene av EØS-regelverket suspenderes, altså settes ut av kraft.

### Hva er egentlig vetoet?

Vetoet er en avtalefestet del av saksgangen i EØS. Når en lov er vedtatt i EU, blir den lagt frem for de tre EFTA-landene som er tilsluttet EØS. De nye lovene

Nr. 5, mai 2011

**Forfatter:** Morten Harper, utredningsleder i Nei til EU.

**Kategori:**  
EØS

**Stikkord:**  
Vetorett  
Reservasjonsrett  
Postdirektiv  
Suspensjon  
Artikkel 102

**Bakgrunn:**  
Norge har en avtalefestet rett til å reservere seg mot nytt regelverk i EØS, også kalt vetoet (avtalens artikkel 102). Uten vetoet ville EØS-avtalen være i strid med Grunnloven. Da EØS-avtalen ble vedtatt høsten 1992 la både stortingsflertallet og regjeringen vekt på at lovgivningsmyndighet ikke overføres til EU- eller EØS-organer, og viste særlig til vetoet som begrunnelse. Vetoet vil nå bli brukt for første gang mot EUs tredje postdirektiv.

godkjennes i EØS-komiteen der EU-ambassadørene fra Norge, Island og Liechtenstein hver måned møter EU-kommisjonen. Det er normalt EU som legger frem nye direktiver og forordninger for EØS-komiteen.

I EØS-komiteen fattes vedtak med enstemmighet (EØS-avtalens artikkel 93). Norge, Island og Liechtenstein samordner først sine standpunkt i EFTAs faste komité, som ikke kan godkjenne en ny lov uten at alle tre landene er enig. Derfor har Norge veto rett mot enhver ny EØS-lov. Det følger av EØS-avtalens artikkel 93 og artikkel 6 i Avtalen om EFTA-statenes faste komité.

Hvis ett EFTA-land sier nei, blir direktivet eller forordningen heller ikke gjeldende for de to andre. Det er ikke noe rettslig krav til begrunnelse for å bruke veto retten, og den er heller ikke tidsbegrenset. Et norsk nei betyr både at vi unntas fra å innføre regelverket her hjemme (reservasjonsaspektet) og at det ikke tas inn i EØS-avtalen (vetoaspektet).

Veto retten kan brukes både av regjeringen og Stortinget. Det følger av EØS-avtalens artikkel 102 og 103. Regjeringen kan instruere de norske representantene i EFTAs faste komité og EØS-komiteen om å avvise en ny EU-lov. Hvis nye EØS-regler krever lovendring i Norge, må Stortinget vedta dem for at de skal bli norsk lov og gjelde overfor personer og bedrifter her til lands. Da kan stortingsflertallet aktivere veto retten ved å stemme ned forslaget.

### Hvordan kan EU reagere?

Det er som nevnt primært tre måter EU kan reagere på at Norge, eller et annet EFTA-land, bruker veto retten. Den minst sannsynlige reaksjonsmåten er oppsigelse av EØS-avtalen. EU er fornøyd med avtalen, og handel og samarbeid med Norge er i EUs interesse.

Da er det mer aktuelt at EU godtar reservasjonen uten noen bestemt motreaksjon. Hensynet til forutsigbarhet for partene og lojalitet til avtalen taler for dette. EØS-avtalens artikkel 3 pålegger en lojalitetsplikt, samarbeidsplikt og en unnlatesplikt som fastsetter at ingen av partene skal vanskeliggjøre samarbeidet. Det taler for at eventuelle reaksjoner fra EU skal rokke minst mulig ved EØS-avtalens innhold og funksjon. Av formålet følger det altså en retningslinje for partene om å begrense seg, både i bruk av veto retten og når det gjelder mottiltak.

EØS-avtalens artikkel 102 instruerer partene om å bestrebe seg på å bli enige. Det er i EØS-komiteen at dette vil bli diskutert og avgjort.

### Postdirektivet og suspensjon

En tredje mulig reaksjon er krav fra EU om at de direkte berørte delene av EØS-regelverket suspenderes, altså settes ut av kraft. Hensikten er å balansere de fordelene som Norge oppnår ved å reservere seg mot det aktuelle direktivet eller forordningen. Suspensjonen er midlertidig. Avtalens hoveddel og protokollene vil gjelde som før. Reglene om blant annet fri varehandel og forbudet mot antidumpingtiltak blir altså uansett ikke berørt.

EØS-avtalen gir ikke presise retningslinjer for hva som ligger i at den direkte berørte delen av avtalen kan suspenderes, men den har enkelte holdepunkt. Alle direktiver og forordninger som omfattes av EØS-avtalen er systematisert i 22 tematiske vedlegg, og hvert vedlegg har mange kapitler. Suspensjonen kan ikke strekke seg utover det underkapitlet i vedlegget til EØS-avtalen som det avviste regelverket ville tilhørt.

Det er EØS-komiteen som avgjør om og hvilken del av avtalen som skal suspenderes. Her er EU og EFTA likeverdige parter, og et vedtak forutsetter enstemmighet. Artikkel 102 sier at det bare er en *del*, den som er «direkte berørt», av vedlegget som settes ut av kraft. Det må bety at suspensjonen ikke skal gjelde hele vedlegget. EØS-avtalens vedlegg er inndelt i kapitler, og denne systematikken taler for at suspensjonen heller ikke skal omfatte mer enn akkurat det relevante kapitlet.

Ettersom det heter «direkte berørt» taler ordlyden for en ytterligere avgrensning. Alle tiltak og reaksjoner i EØS-samarbeidet er dessuten underlagt et generelt proporsjonalitetsprinsipp (jf. artikkel 6). Sammen med den tidligere nevnte lojalitetsplikten innebærer dette at «direkte berørt» skal tolkes snevert. Den naturlige forståelsen er da å begrense suspensjonen kun til det regelverket som de

## Artikkel 102

1. For å sikre rettssikkerhet og ensartethet innen EØS skal EØS-komiteen treffe beslutning om endring i et vedlegg til denne avtale så nær som mulig i tid etter at Fellesskapet har vedtatt tilsvarende nytt regelverk, med sikte på å gjøre det mulig med samtidig iverksettelse av det nye fellesskapsregelverk og endringene i vedleggene til denne avtale. For dette formål skal Fellesskapet så snart som mulig underrette de andre avtaleparter gjennom EØS-komiteen når det vedtar regelverk på et saksfelt som omfattes av denne avtale.
2. Det skal vurderes i EØS-komiteen hvilken del av et vedlegg til denne avtale som ville bli direkte berørt av det nye regelverk.
3. Avtalepartene skal bestrebe seg på å komme til enighet i saker som er relevante for denne avtale. EØS-komiteen skal særlig bestrebe seg på å finne frem til en gjensidig godtakbar løsning dersom det oppstår et alvorlig problem på et område som i EFTA-statene hører inn under den lovgivende myndighets kompetanse.
4. Dersom EØS-komiteen, selv etter anvendelse av nr. 3, ikke kan komme til enighet om en endring i et vedlegg, skal den undersøke alle andre muligheter for at denne avtale fortsatt skal kunne virke tilfredsstillende, og treffe enhver beslutning for dette formål, herunder muligheten for å konstatere at lovgivningen skal anses likeverdig. Denne beslutningen skal tas senest seks måneder etter at saken er forelagt EØS-komiteen, eller den dag det tilsvarende fellesskapsregelverk trer i kraft dersom denne dag er senere.
5. Dersom EØS-komiteen ved utløpet av fristen etter nr. 4 ikke har tatt noen beslutning om å endre et vedlegg til denne avtale, skal den berørte del av vedlegget, slik det er fastslått i samsvar med nr. 2, betraktes som midlertidig satt ut av kraft, med mindre EØS-komiteen bestemmer det motsatte. Et slikt midlertidig opphør skal få virkning seks måneder etter utløpet av fristen etter nr. 4, men under ingen omstendighet tidligere enn den dag det tilsvarende fellesskapsregelverk er gjennomført i Fellesskapet. EØS-komiteen skal fortsette sine bestrebelser på å komme til enighet om en gjensidig godtakbar løsning slik at opphøret kan avbrytes så snart som mulig.
6. De praktiske følger av opphøret etter nr. 5 skal drøftes i EØS-komiteen. Rettigheter og forpliktelser som personer og markedsdeltagere allerede har ervervet i henhold til denne avtale, skal fortsatt bestå. Avtalepartene skal avgjøre de justeringer som måtte være nødvendige som følge av opphøret.

nye reglene eventuelt skulle endre eller erstatte. Sven Norberg m.fl. argumenterer i lovkommentaren *EEA Law* for at suspensjonen ikke kan ha større omfang enn dette.<sup>1</sup> Det gjør også ARENA-notatet *Vetoretten i EØS*: «Etter vårt syn vil dette føre til at bare de rettsakter som endres eller direkte berøres av et omtvistet direktiv, vil i utgangspunktet være «berørte» deler av vedlegget.»<sup>2</sup>

For veto mot det tredje postdirektivet, betyr dette at EU bare kan suspendere regler som direkte gjelder posttjenestene. Første og andre postdirektiv er innført i EØS-avtalens vedlegg XI, telekommunikasjonstjenester. De andre reglene i

## Artikkel 103

1. Dersom en beslutning i EØS-komiteen kan bli bindende for en avtalepart først etter at forfatningsrettslige krav er oppfylt, skal beslutningen tre i kraft på den dag den måtte ha fastsatt, forutsatt at vedkommende avtalepart har meddelt de andre avtaleparter innen den nevnte dag at de forfatningsrettslige krav er oppfylt. Foreligger ingen meddelelse innen den nevnte dag, skal beslutningen tre i kraft den første dag i den annen måned etter den siste meddelelse.
2. Dersom en meddelelse ikke har funnet sted innen utløpet av seks måneder etter EØS-komiteens beslutning, skal EØS-komiteens beslutning anvendes midlertidig i påvente av at de forfatningsrettslige krav oppfylles, med mindre en avtalepart meddeler at beslutningen ikke kan anvendes midlertidig. I dette tilfelle eller dersom en avtalepart meddeler at en beslutning i EØS-komiteen ikke er godkjent, skal det midlertidige opphør etter artikkel 102 nr. 5 få virkning en måned etter denne meddelelsen, men under ingen omstendigheter tidligere enn den dag det tilsvarende fellesskapsregelverk er gjennomført i Fellesskapet.

dette vedlegget, blant annet om mobiltefontjenester, er ikke berørt. Vedlegget er systematisert i flere kapitler, og reglene om posttjenestene er samlet i kapittel 5d. Kun de to eksisterende postdirektivene kan sies å være berørt, og kanskje er det bare deler av dem som er direkte berørt og derfor kan suspenderes.

Advokatfirmaet Arntzen de Besche konkluderer omtrent på samme måte i et notat skrevet for Postkom:

«(13) I vår sak innebærer det at direktivene i EØS-avtalen vedlegg XI del 5d (posttjenester) settes ut av kraft, og at Norge midlertidig ikke vil være underlagt noen bestemmelser som harmoniserer postmarkedet. Det betyr at også de to øvrige direktivene om harmonisering av postmarkedet suspenderes.»<sup>3</sup>

Første og andre postdirektiv gjelder liberalisering av markedet for postpakker og større brev. Det tredje postdirektivet gjelder som kjent brevpost under 50 gram. Selv om første og andre postdirektiv suspenderes, kan Posten Norge / Bring fortsatt operere som før i de EU-/EØS-landene man har etablert aktiviteter. Det samme gjelder utenlandske firma som allerede driver posttjenester i Norge. EØS-avtalens artikkel 102 nr. 6 verner om personer og bedrifters etablerte rettigheter: «Rettigheter og forpliktelser som personer og markedsdeltagere allerede har ervervet i henhold til denne avtale, skal fortsatt bestå.»

Første og andre postdirektiv er innført i Norge i postloven og postforskriften. Reglene gjelder frem til de endres av storting og regjering. En direkte konsekvens av EØS-vetoet er at overvåkingsorganet ESA og EFTA-domstolen ikke lenger har myndighet angående disse direktivene hvis de suspenderes.

### Klokken går ved suspensjon

Det heter i EØS-avtalen at EU og EFTA (herunder Norge) «skal bestrebe seg på å komme til enighet» i de sakene som er relevante for avtalen (artikkel 102 nr. 3).

Hvis EU og EFTA ikke blir enig, har EØS-komiteen i første omgang en seks måneders frist på seg. Prosedyren fremgår av artikkel 102 nr. 4 til 6. Komiteen skal i denne perioden «undersøke alle andre muligheter for at denne avtale fortsatt skal kunne virke tilfredsstillende, og treffe enhver beslutning for dette formål». Dette er en oppfordring om å finne løsninger som gjør at skadevirkningene ved suspensjon, og dermed den ulikheten som oppstår mellom EU og EØS, blir så små at de politisk kan aksepteres av alle parter. EØS-komiteen kan også avslutte saken ved å «konstatere at

lovgivningen skal anses likeverdig» (art. 102 nr. 4). Prosessen er lagt opp slik at hvis EFTA-siden tar i bruk reservasjonsretten, vil det gi en suspensjonsvirkning hvis ikke EU og EFTA blir enig om en annen løsning.

Denne seksmånedersfristen løper fra den dagen saken er forelagt EØS-komiteen. Ettersom beslutninger i EØS-komiteen er basert på enstemmighet, har vi sett at saker i praksis ikke blir forelagt komiteen for behandling før man vet at det foreligger en slik enighet. Forhandlinger i forkant av EØS-komiteens behandling kan skje uten noen tidsfrist. Saken skal likevel forelegges EØS-komiteen før fristen for at direktivet eller forordningen trer i kraft i EU. På tidspunktet for ikrafttredelse i EU begynner seksmånedersfristen uansett å løpe.

Postdirektivet trådte i kraft i EU 1. januar 2011. En del land har utsatt frist til 1. januar 2013. Det vil være siste frist for å legge saken frem for EØS-komiteen. EU skal i utgangspunktet legge nye regler frem for EØS-komiteen så raskt som mulig etter at de er vedtatt i EU (artikkel 102 nr. 1).

Suspensjonen får virkning først ytterligere seks måneder etter utløpet av den første seksmånedersfristen, altså totalt ett år etter at fristen i EØS-komiteen begynner å løpe. Artikkel 102 nr. 5 sier dessuten at suspensjonen uansett ikke er virksom før den dagen regelverket er gjennomført i EU. Alle EUs medlemsland må altså ha gjennomført rettsakten i praksis før det midlertidige opphøret i EØS får virkning.

I mellomtiden skal EØS-komiteen «fortsette sine bestrebelser på å komme til enighet om en gjensidig godtakbar løsning slik at opphøret kan avbrytes så snart som mulig» (artikkel 102 nr. 5). EØS-komiteen har altså hele tiden et ansvar for å finne løsninger som fører til at suspensjonen oppheves. At suspensjonen er midlertidig (jf. artikkel 102) betyr at den bare gjelder inntil EU og EFTA har funnet en tilfredsstillende løsning i EØS-komiteen. Suspensjonen, når den først er virksom, gjelder til partene blir enig om noe annet.

### Beskyttelsestiltak og tvisteløsning

Hvis prosessen etter artikkel 102 ikke fører frem, kan det være aktuelt å anvende regelverket for beskyttelsestiltak i EØS-avtalens artikkel 111-114. Dette er artikler som er uavhengig av vetoprosedyren, og som primært er tenkt i forhold til andre situasjoner. Bruk av veto retten i seg selv utløser ikke noen rett for EU til å iverksette beskyttelsestiltak. Det er en forutsetning at reservasjonen anses å forrykke balansen i EØS-avtalen for at EU skal kunne innføre et beskyttelsestiltak. Beskyttelsestiltakene er ikke ment å skulle brukes som respons på et politisk vedtak. De skal være et hjelpemiddel for å håndtere at det er i ferd med å oppstå alvorlige og potensielt langvarige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som vil vedvare i en sektor eller et distrikt. Terskelen for å innføre beskyttelsestiltak er med andre ord lagt veldig høyt, og det er EU som må påvise at det foreligger en slik alvorlig situasjon. Et veto mot postdirektivet får neppe slike konsekvenser at det gir EU rett til å innføre beskyttelsestiltak.

### Politiske forhandlinger i EØS-komiteen

Selv om EØS-avtalen angir en rekke rettslige holdepunkter for hvordan EU kan reagere ved bruk av veto retten, er forhandlingene i EØS-komiteen en politisk prosess. Derfor er det vanskelig å si eksakt hvordan EU vil forholde seg, både i forhold til suspensjon, utvikling av EØS-avtalen og samarbeidet mellom Norge, EFTA og EU på andre områder. Det vi imidlertid vet er at EUs råd, hvor alle medlemslandene er representert, må gi tilslutning til de tiltakene som EU-kommisjonen ønsker å gjennomføre i EØS. Rådets vedtak må være enstemmig med mindre tiltakene, hvis de hadde vært EU-interne, bare krever kvalifisert flertall.<sup>4</sup>

Hvis regelverket er omstridt også innad i EU, er det gode grunner for at EUs reaksjon vil være spesielt forsiktig. Det er i EU-parlamentet, fra medlemsland som Danmark og ikke minst de postansattes europeiske fagorganisasjon reist kraftig kritikk mot det tredje postdirektivet.

På den andre siden ligger postdirektivet på mange måter innenfor kjernen av EØS-avtalens virkeområde, det vil si handel på det indre markedet. Men det gjelder en avgrenset sektor – posttjenester – og bare brevpost under 50 gram. De handelsvridende

virkningene av et norsk veto bør derfor ikke overdrives.

Norske myndigheter har brukt EØS-avtalens muligheter for å fremme sitt syn på postdirektivet tidligere i saksgangen og har foretatt en rekke faglige utredninger. Direktivet gjør det vanskelig å opprettholde et godt nasjonalt posttilbud. For et langstrakt og spredt bosatt land som Norge har det særlig negative konsekvenser. Det er en bred, folkelig støtte for å bruke veto retten mot direktivet. Dette er argumenter for en mild reaksjon fra EU.

At veto retten ikke har vært brukt tidligere kan ses som et uttrykk for at Norge og de andre EFTA-landene legger stor vekt på EØS-avtalens målsetning om lik rettsutvikling (homogenitet). Det taler for en mild reaksjon fra EU når veto retten først tas i bruk, så lenge det er snakk om å bruke den bare i enkelte tilfeller.

#### Noter

1) Sven Norberg, Karin Hökborg, Martin Johansson, Dan Eliasson og Lucien Dedichen: *EEA Law – A Commentary on the EEA-agreement*, Stockholm: 1993. Fritzes. Side 144.

2) Finn Arnesen, Hans Petter Graver og Ulf Sverdrup: *ARENA Working Papers: Veto retten i EØS*. Oslo: 2001. ARENA / Senter for Europarett.

3) Arntzen de Besche: *Sanksjoner ved bruk av reservasjonsretten mot direktiv 2008/06 om liberalisering av postmarkedet*, notat 070709.

4) Jf. EØS-forordningen, rådets forordning (EF) nr. 2894/94 av 28. november 1994 om visse gjennomførelsesbestemmelser til Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.