

**“Paa et sagligt begrænset Omraade”:
EF-traktatens artikel 308 og Grunnlovens § 93**

Kandidatnr: 569

Veileder: Henrik Bull

Semester: V 04

Leveringsfrist: 1. juni 2004

Til sammen 39747 ord

Innholdsfortegnelse

DEL 1 OVERSIKT	1
1 INNLEDNING	1
1.1 OPPGAVENS TEMA	1
1.2 AVGRENSNINGER	5
1.3 FREMSTILLINGEN VIDERE	7
DEL 2 GENERALFULLMAKTEN I EF-TRAKTATENS ARTIKKEL 308	9
2 EN OVERSIKT OVER ARTIKKEL 308	9
2.1 EF-RETTE	9
2.2 LEGALITETSPRINSIPPET	9
2.3 GENERELT OM ARTIKKEL 308	11
2.4 ORDLYDEN I ARTIKKEL 308	12
2.5 BRUKEN AV ARTIKKEL 308 – KORT HISTORIKK	13
2.6 PROSESSUELLE ASPEKTER	14
2.7 EF-DOMSTOLENS PRAKSIS VEDRØRENDE ARTIKKEL 308	16
2.8 FORHOLDET TIL UTKASTET TIL KONSTITUSJONSTRAKTAT	19
3 VILKÅRENE I ARTIKKEL 308	21
3.1 INNLEDNING	21
3.2 TRAKTATEN MANGLER HJEMMEL	21
3.3 NØDVENDIG TILTAK	22
3.4 VIRKELIGGJØRE ETT AV FELLESSKAPETS MÅL	27
3.5 DET FELLES MARKEDS VIRKEOMRÅDE	32
3.5.1 INNLEDNING	32
3.5.2 OPPRINNELIG FORSTÅELSE	32
3.5.3 UTVIDELSE AV TRAKTATENS MATERIELLE VIRKEOMRÅDE	37
3.5.4 UTVIDELSE AV TRAKTATENS FORMÅL	39

3.6	KAN ARTIKKEL 308 SETTE TIL SIDE INNHOLDET I ANDRE BESTEMMELSER?	41
4	RETTSAKTER VEDTATT MED HJEMMEL I ARTIKKEL 308	43
4.1	INNLEDNING	43
4.2	PERIODEN 1958 TIL 1972: EN FORSIKTIG START	45
4.2.1	GENERELT	45
4.2.2	VEDTAK	46
4.2.3	FORORDNINGER	46
4.3	PERIODEN 1973 TIL 1987: AKTIVISME	47
4.3.1	GENERELT	47
4.3.2	DIREKTIVER	48
4.3.3	VEDTAK	54
4.3.4	FORORDNINGER	56
4.4	PERIODEN 1988 TIL 1993: ØKNING I ANVENDELSEN	61
4.4.1	GENERELT	61
4.4.2	DIREKTIVER	61
4.4.3	VEDTAK	63
4.4.4	FORORDNINGER	66
4.5	PERIODEN 1994 TIL 1996: LITE ANVENDT	66
4.5.1	GENERELT	66
4.5.2	VEDTAK	66
4.5.3	FORORDNINGER	67
4.6	PERIODEN 1997 TIL 2004: YTTERLIGERE INNSNEVRING	68
4.6.1	GENERELT	68
4.6.2	DIREKTIVER	69
4.6.3	VEDTAK	70
4.6.4	FORORDNINGER	70
5	KONKLUSJONER: GENERALFULLMAKTEN I VÅR TID	72
DEL 3 GRUNNLOVENS § 93		74
6	PARAGRAF 93 GENERELT	74

6.1	BAKGRUNNEN FOR § 93 OG DENS RETTSLIGE BETYDNING	74
6.2	PARAGRAF 93 OG FORHOLDET TIL EU	76
6.2.1	OPPRINNELIG SITUASJON	76
6.2.2	SENERE ENDRINGER I FELLESKAPET	79
6.3	NORSKE DOMSTOLERS PRØVELSESRETT	81
6.4	KRAV OM DIREKTE VIRKNING?	84
6.4.1	INNLEDNING	84
6.4.2	DE NEDRE GRENSENE FOR § 93	85
6.4.3	ALTERNATIV FORSTÅELSE AV FORHOLDET MELLOM §§ 26 OG 93	87
6.4.4	DE ØVRE GRENSENE FOR § 93	87
6.4.5	KONKLUSJON	91
6.5	OVERSIKT OVER VILKÅRENE I § 93	91
7	HOVEDVILKÅRET “SAGLIGT BEGRÆNSET OMRAADE”	95
7.1	INNLEDNING	95
7.2	KRAV OM SPESIFISERING?	98
7.3	OMFANG OG DYBDE	100
7.4	RESTBEFØYELSENE	105
7.5	OPPSUMMERING	107
	<u>DEL 4 SAMMENSTILLING OG KONKLUSJON</u>	<u>109</u>
8	ARTIKKEL 308 OG GRUNNLOVEN – “LITEN TUE VELTER STORT LASS”?	109
8.1	INNLEDNING	109
8.2	FORHOLDET MELLOM “SAGLIGT BEGRÆNSET OMRAADE” OG ARTIKKEL 308	109
8.2.1	BETENKNINGENES ANTAGELSER OM FORVENTET PRAKSIS	109
8.2.2	FORHOLDET TIL ARTIKKEL 308	111
8.2.3	FREMTIDIG PRAKSIS	112
8.3	KONKLUSJON	115
	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>116</u>
Bøker		116
Artikler		117

Stortingsdokumenter	122
Stortingsforhandlinger	124

VEDLEGG **126**

Vedlegg 1 Dommer fra EF-domstolen	126
Vedlegg 2 Grafisk fremstilling av rettsaker	129
Vedlegg 3 Rettsaker inndelt etter rettsområde og periode	130
Rettsaker i perioden 1962-1972	130
Rettsaker i perioden 1973-1987	130
Rettsaker i perioden 1988-1993	132
Rettsaker i perioden 1994-1996	133
Rettsaker i perioden 1997-2004	134
Vedlegg 4 Kategoriserte rettsaker med henvisninger	136
Direktiver	136
Vedtak	136
Forordninger	139
Vedlegg 5 Rettsaker inndelt etter årstall	143

Del 1 Oversikt

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema

EF-traktatens artikkel 308 gir Rådet fullmakt til å vedta nødvendige bestemmelser innenfor det felles markedets virkeområde. Bestemmelsen lyder som følger:

“Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.”

Den vide formuleringen og fraværet av nærmere spesifisering gjør at det kan synes som om denne bestemmelsen i praksis gir Rådet hjemmel til ensidig å utvide traktatens virkeområde.

Artikkel 308 hjemler dessuten alle typer “passende forskrifter”. Dette innbefatter rettsakter som vil ha direkte virkning (forordninger¹) eller potensiell direkte virkning (direktiver og vedtak) i medlemslandene. Slike rettsakter med direkte virkning blir – uten at det kreves gjennomføring nasjonalt – direkte bindende og/eller rettighetsskapende også for statens innbyggere. Vedtakene sies dermed ikke bare å være bindende *for* staten, men også *i* staten.² På denne måten skiller de seg fra vedtak fattet under tradisjonelt folkerettslig samarbeid. I tillegg, for at den direkte virkningen skal være reell, har EF-domstolen bestemt at rettsakter med direkte virkning også – dersom det foreligger motstrid mellom fellesskapsretten og nasjonal rett – skal ha forrang fremfor nasjonal lov. Rettsakter med direkte virkning

¹ Alle forordninger er umiddelbart anvendelige i medlemsstatene. Det er imidlertid ikke gitt at alt innholdet i en forordning vil være i en form som kan ha direkte virkning.

² St.prp. nr. 42 (1996-97), s. 17.

supplerer dermed statens egen lovgivning, potensielt til og med til fortrensel for statens egen lovgivningskompetanse.

Spørsmålet om yttergrensene for virkeområdet til artikkel 308 har en særskilt betydning i debatten om norsk medlemskap i EU. I norsk forfatningsteori oppfattes Fellesskapets myndighet til å vedta rettsakter med direkte virkning som en overføring av suverenitet som må skje med hjemmel i Grunnlovens § 93. Den alminnelige traktatkompetansen i § 26 strekker ikke til ettersom overføring av kompetanse til å vedta rettsakter med direkte virkning i realiteten innebærer en endring av Grunnloven. Selv om ordlyden ikke endres, så blir meningsinnholdet i for eksempel § 75 et annet når også internasjonale organer – i dette tilfellet særlig Rådet og Europaparlamentet i EU – gis lovgivningskompetanse i Norge. Paragraf 93 oppstiller et vilkår om at suverenitetsavståelsen bare kan skje på et “saglig begrænset Omraade”. Dersom anvendelsesområdet til artikkel 308 enten er så omfattende eller så uklart avgrenset at EU utøver beføyelser utover et “saglig begrænset Omraade”, kan § 93 ikke anvendes til å melde Norge inn i EU.⁵ I så fall er den omstendelige prosedyren for grunnlovsendring i § 112 det eneste alternativet. Det har klare praktiske fordeler å avklare så tidlig som mulig – før Norge eventuelt igjen søker om medlemskap i EU – hvorvidt § 93 kan anvendes til å melde Norge inn i EU.

Rekkevidden til artikkel 308 har vært undersøkt før. De tre professorene Castberg, Andenæs og Opsahl fikk på slutten av 1960-tallet – i forbindelse med Norges andre⁴ søknad om medlemskap i EF – i oppdrag fra regjeringen å skrive betenkningsrapporter om “de konstitusjonelle spørsmål i tilknytning til Norges forhold til de europeiske fellesskap”.⁵ Professorene vurderte hvilken utfordring Roma-traktaten⁶, herunder artikkel 308, ga for Grunnlovens § 93. De tre betenkningene fra 1967 har hatt stor betydning for senere vurderinger av vilkåret “saglig begrænset Omraade” og Norges konstitusjonelle forhold

³ Konklusjoner om anvendelsesområdet til artikkel 308 finnes i kapittel 5. Det finnes også andre utfordringer i forhold til kravet om “saglig begrænset Omraade”, men de vil av plasshensyn ikke bli behandlet, jf. punkt 1.2.

⁴ Den første søknaden fra 1962 falt bort som følge av uenighet mellom Storbritannia og Frankrike. Frankrikes president Charles de Gaulle nektet Storbritannia å tiltre EEC. Både Norge og Danmark trakk sine søknader.

⁵ Dokument nr. 10 (1966-67), trykket i St.forh. 1966-67 bind 5. I det følgende vil professorene i hovedsak bli omtalt som betenkningsforfatterne.

⁶ Begrepene Roma-traktaten og EF-traktaten brukes om hverandre.

til EU. Betenkningene ble for eksempel lagt til grunn i St.meld. nr. 40 (1993-94) som på s. 369 – uten noen inngående selvstendig vurdering – konkluderer med at den utvidelsen som har funnet sted mellom 1967 og 1994 ikke er:

“så stor at det tilsier noen annen konklusjon enn den gang i forhold til vilkåret om at myndighetsoverføringen skal skje på et ‘saglig begrenset Omraade’.”

Utvidelsene av samarbeidet og endringene i Fellesskapets karakter mellom 1967 og 1994 er imidlertid større enn sitatet ovenfor kan gi inntrykk av. Det er derfor ikke opplagt at konklusjonen var riktig i 1994. Siden 1994 har det funnet sted enda flere utvidelser av EF-samarbeidet, så det er i hvert fall tvilsomt om den fortsatt er riktig.

EU har etter hvert fått en rekke nye hjemler, men artikkel 308 er fortsatt den videste og vageste bestemmelsen i EF-traktaten. Selv om den ikke utgjør den eneste utfordringen, har bestemmelsen sentral betydning i forhold til Grunnlovens krav om at Fellesskapet bare kan tillates å “udøve Beføielser” på et “saglig begrenset Omraade”. Oppgavens hovedformål er å bringe yttergrensene for virkeområdet til artikkel 308 på det rene. Ved å gjennomgå rettsaktene Rådet har vedtatt med hjemmel i artikkel 308 tar jeg sikte på å finne ut i hvor stor grad bestemmelsen brukes som hjemmel til å vedta rettsakter med direkte virkning. Det skal dermed være mulig å finne ut om artikkel 308 er til hinder for at EUs myndighet kan omtales som et “saglig begrenset Omraade”. Artikkel 308 er søkt videreført i utkastet til konstitusjonstraktat for EU, jf. utkastets artikkel 17.⁷ De problemene som den såkalte “generalfullmakten” eventuelt medfører for Norge, vil derfor bestå ved en mulig senere innmelding.

Denne oppgaven handler bare om de konstitusjonelle utfordringene som følger av artikkel 308, men også disse utfordringene har endret karakter gjennom tidene. Betenkningforfatternes konklusjoner om anvendelsesområdet til artikkel 308 kan ikke legges til grunn dersom de forutsatte en annen virkelighet enn den som gjelder i dag. Et annet formål med oppgaven er derfor å avklare forholdet mellom forutsetningene i betenkningene og det som faktisk viste seg å bli virkeligheten.

Usikkerhet med hensyn til hvordan bestemmelsen ville komme til å bli brukt, medførte at ordlyden i artikkel 308 til å begynne med kunne forstås på flere måter. Den snevrest mulige forståelsen var at bestemmelsen bare ville bli brukt til å utfylle hull mellom de enkelte rent markedsøkonomiske

⁷ Konstitusjonstraktatens artikkel 17 er behandlet i punkt 2.8.

bestemmelsene som allerede fantes i traktaten. Artikkel 308 ville da i praksis bare komme til anvendelse inntil et velfungerende fellesmarked ble etablert. Den videst mulige forståelsen innebar at bestemmelsen i praksis var en hjemmel til å utvide traktatens virkeområde, uten å gå veien om traktatendring som måtte ratifiseres nasjonalt. Mellom disse to ytterpunktene kunne det også tenkes at artikkel 308 hjemlet et hvilket som helst tiltak innenfor traktatens meget vide generelle formålsangivelser i artikkel 2.

I den første tiden etter Roma-traktatens vedtagelse var det den første, snevre tolkningen som dominerte i den EF-rettslige teorien. I norsk teori ble det følgelig gjort gjeldende at artikkel 308 “overhodet ikke hjemler ny kompetanse ut over den som følger av traktatens hjemmelsbestemmelser ellers.”⁸ Med dette antok Opsahl at artikkel 308 bare kunne anvendes til å “fylle hull i de oppgitte fremgangsmåter, ved praktiske gjennomføringstiltak, ikke prinsipielle nydannelser.”⁹

Frem til 1972 ble bestemmelsen også anvendt i overensstemmelse med Opsahls relativt snevre forståelse. Rådets praksis etter 1972 viser imidlertid at anvendelsesområdet deretter lå nærmere den videste antagelsen.¹⁰ Rådet opprettet for eksempel i 1975 et fond for regionalutvikling med hjemmel i artikkel 308.¹¹ Regionalpolitikk, det vil si Fellesskapets distriktpolitikk, ble først nevnt i Roma-traktaten etter vedtagelsen av Enhetsakten i 1987. Et direktiv om beskyttelse av trekkfugler¹² og et vedtak om inngåelse av en konvensjon om fredningen av Europas ville dyr og planter¹³ er også vedtatt med hjemmel i artikkel 308. Begge legger avgjørende vekt på miljøhensyn, enda Roma-traktaten verken nevnte miljøformål eller -tiltak før vedtagelsen av Enhetsakten i 1987. Alle disse rettsaktene bidrar til utvidelse av traktatens saklige virkeområde.

På 1990-tallet og etter årtusenskiftet innsnevres bruken av artikkel 308. Det vedtas færre rettsakter – og innenfor et snevrere virkeområde – enn tidligere. Denne oppgaven vil vise at anvendelsen av artikkel 308 neppe oppstiller konstitusjonelle problemer for Norge, og at betenkingsforfatterne,

⁸ Opsahl, Dok. nr. 10, s. 25, høyre spalte.

⁹ L.c.

¹⁰ Årsaken til denne utvidelsen av anvendelsesområdet er forklart i punkt 4.3.1.

¹¹ Forordning (EØF) nr. 724/75.

¹² Direktiv 79/409/EØF.

¹³ Vedtak 82/72/EØF.

med unntak av en periode på 1970- og 80-tallet, fikk rett i sine antagelser om generalfullmaktens rekkevidde.

1.2 Avgrensninger

Artikkel 308 er ikke den eneste utfordringen i forhold til oppfyllelsen av kravet “sagligt begrenset Omraade”. Utvidelsene av EF-traktatens samlede, klart uttrykte materielle virkeområde kan tenkes å medføre at EU-samarbeidet ikke kan omtales som “sagligt begrenset”. I tillegg kan det tenkes at EF-domstolens rettskapende virksomhet medfører at Norge ved en tiltredelse må anses å ha overført myndighet i et ubegrenset omfang. Av plasshensyn blir disse utfordringene ikke behandlet.

Det finnes andre vilkår i § 93 enn kravet til “sagligt begrenset Omraade”. Disse vil ikke bli behandlet i detalj, men de nevnes i punkt 6.5.

Etter vedtagelsen av Maastricht-traktaten kunne EU deles inn i tre søyler. Søyle I er fortsatt EF-samarbeidet, mens Søyle I til III samlet omtales som EU. Søyle II inneholder bestemmelsene om den felles utenriks og sikkerhetspolitikk. Søyle III gjelder justis- og politisamarbeidet. Både Søyle II og III er et tradisjonelt internasjonalt samarbeid hvor fellesskapsorganene ikke er tilstått myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning. Artikkel 308 gjelder kun for Søyle I. Behandlingen av Søyle II og III faller dermed utenfor oppgaven.

Artikkel 95 i EKSF-traktaten og artikkel 203 i Euratom-traktaten faller innunder Søyle I, men vil ikke bli behandlet i det følgende. Disse bestemmelsene tilsvare artikkel 308, men har vært anvendt i langt mindre utstrekning. Disse traktatene har heller ikke vært en del av den konstitusjonelle debatten i Norge fordi disse traktatenes virkeområde er så saklig avgrenset i seg selv. Det er bare Roma-traktatens vide virkeområde, kombinert med generalfullmakten i artikkel 308, som kan tenkes å skape problemer. EKSF-traktaten ble dessuten avviklet i 2002 etter 50 års levetid.

I denne sammenheng er det naturlig å avklare forholdet mellom harmoniseringshjemplene i EF-traktatens artikkel 94 og 95 og generalfullmakten i artikkel 308. Disse tre bestemmelsene har visse felles trekk, blant annet at de er svært vide og kan anvendes til å vedta generelle bestemmelser. Dersom Roma-traktaten ikke hadde inneholdt generalfullmakten i artikkel 308, hadde artikkel 94 og 95 antagelig hatt de samme konstitusjonelle spørsmål knyttet til seg som artikkel 308 har i dag. Artikkel 308 er uansett videre enn artikkel 94 og 95, så de konstitusjonelle

spørsmålene i tilknytning til traktatens yttergrenser faller bort for 94 og 95 sitt vedkommende.

Artikkel 94 kan bare anvendes til å utstede direktiver. Artikkel 308 kan derimot brukes til å vedta alle typer rettsakter. Artikkel 94 kan bare brukes til harmonisering av nasjonalt regelverk. Artikkel 308 kan derimot brukes til å vedta helt nye regler. Rettsaktene som vedtas etter artikkel 94 må ha direkte betydning for fellesmarkedet. Artikkel 308 kan hjemle rettsakter bare de faller innenfor fellesmarkedets rammer.

I motsetning til artikkel 94 og 308, krever artikkel 95 bare kvalifisert flertall i Rådet. Artikkel 95 kan brukes til "tiltak", og er i så henseende like vid som artikkel 308, men artikkel 95 gjelder fortsatt bare tilnærming av nasjonal lovgivning. Artikkel 95 er dessuten begrenset til det indre marked, som er noe snevrere enn fellesmarkedet som oppstilles som ramme i artikkel 308.¹⁴

Artikkel 308 begrenses av at den ikke kan anvendes hvor artikkel 94 og 95 er anvendelige, jf. punkt 3.2.

Artikkel 308 kan benyttes til å hjemle alle slags rettsakter. Denne gjennomgangen vil begrense seg til direktiver, vedtak og forordninger. Grunnen til dette er at det bare er disse rettsaktene som kan ha direkte virkning, og dermed komme i konflikt med Grunnlovens § 93.

Den danske og tyske grunnlovens forhold til EU vil bli trukket inn til sammenligning med den norske. Her foreligger det materiale av særlig interesse for den norske debatten.

I det følgende vil jeg benytte nåværende nummerering av Roma-traktaten, også i sitater skrevet før omnummereringen i 1999. Tilføyelser til sitatene markeres med klammeparenteser. Tilfeller hvor opprinnelig nummerering benyttes, markeres særskilt. Sitater fra EF-traktaten og dommer fra EF-domstolen gjengis på dansk. Sitater fra rettsakter gjengis på dansk hvis det ikke foreligger en offisiell norsk oversettelse. Jeg bruker likevel norske navn på rettsaktene, for eksempel "vedtak" fremfor det danske uttrykket "beslutning". Hvor jeg bruker uttrykkene avgjørelse eller beslutning uten anførselstegn, har begrepene ingen spesifikk EF-rettslig betydning. Det har derimot uttrykkene "avgjørelse" og "beslutning". Disse begrepene markeres derfor med anførselstegn.

¹⁴ Sejersted [et al.], EØS-rett, 2. utg. s. 172: "Forskjellen er at art. 94 favner hele 'det felles marked', og art. 95 bare 'det indre marked', som er noe snevrere".

1.3 Fremstillingen videre

Oppgaven består av fire deler. Del 1 er en presentasjon av oppgavens rammer. Del 2 er en presentasjon av EF-traktatens artikkel 308. Denne bestemmelsens virkeområde må være avklart før det blir mulig å vurdere forholdet til den norske Grunnloven. Grunnloven blir behandlet i del 3. Konklusjoner vedrørende forholdet mellom artikkel 308 og Grunnloven trekkes i del 4.

Oppgavens del 2, kapitlene 2 til 5, tar utgangspunkt i en generell presentasjon av EF-traktatens artikkel 308. Hensikten er å sette artikkel 308 inn i en større sammenheng. Blant annet behandles betydningen av legalitetsprinsippet og enkelte prosessuelle spørsmål. Dessuten introduseres EF-domstolens rettspraksis vedrørende artikkel 308. Deler av rettspraksis blir behandlet i punkt 2.7, mens enkelte sentrale dommer brukes som illustrasjonsmateriale i den etterfølgende behandlingen av vilkårene i artikkel 308, jf. kapittel 3. Gjennomgangen av vilkårene i artikkel 308 i kapittel 3 er et forsøk på tolkning av bestemmelsen i lys av EF-domstolens sparsommelige rettspraksis, uten henvisning til Rådets faktiske anvendelse av den. Rådets praksis er sentral for å forstå rekkevidden av artikkel 308, så denne praksisen er viet kapittel 4. Det tas sikte på å vise hvilken anvendelse bestemmelsen har hatt i ulike perioder, fra en forsiktig start i 1962, til en vid og omfattende anvendelse på 1970- og 80-tallet, og deretter til reduksjon både i omfang og hyppighet på 1990-tallet og inn i det nye årtusenet. Kapittel 5 er konklusjonen på gjennomgangen av artikkel 308. Her oppsummeres virkeområdet til artikkel 308 i dag. Det er nødvendig å etablere et slikt virkeområde før Grunnlovens skranker for innmelding i EU undersøkes nærmere.

Del 3, kapittel 6 og 7 om Grunnloven, er en presentasjon av de norske skrankene som oppstilles for deltagelse i internasjonalt samarbeid som medfører overføring av suverenitet. Kapittel 6 tar utgangspunkt i en generell presentasjon av virkeområdet til § 93, jf. punkt 6.1. Deretter behandles de konstitusjonelle spørsmål med særlig tilknytning til EU som er interessante for denne oppgaven, jf. punkt 6.2. Før det er mulig å presentere de ulike vilkårene i § 93, jf. punkt 6.5, er det nødvendig med to generelle avsnitt. Det første handler om norske domstolers prøvelsesrett av Stortingets § 93-vedtak, jf. punkt 6.3. Det neste omhandler spørsmålet om § 93 bare dreier seg om overlatelse av myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning, jf. punkt 6.4.

Kapittel 7 er i sin helhet satt av til å behandle det viktigste vilkåret, nemlig kravet om at § 93 bare kan brukes til å avstå myndighet på et “sagligt begrenset Omraade”.

Etter at artikkel 308 først er behandlet i del 2 og Grunnlovens § 93 er behandlet i del 3 er det mulig å konkludere i en avsluttende 4. del, jf. kapittel 8. Del 4 er altså en sammenstilling av funnene fra del 2 og 3. Det blir tatt stilling til hvorvidt praksis omkring artikkel 308 er til hinder for at EU kan omtales som samarbeid på et “sagligt begrenset Omraade”. Mine funn om praktiseringen av artikkel 308 vil dessuten bli holdt opp mot Castbergs, Andenæs’ og Opsahls uttalelser fra 1967 om den forventede fremtidige praksis omkring artikkel 308.

Del 2 Generalfullmakten i EF-traktatens artikkel 308

2 En oversikt over artikkel 308

2.1 EF-retten

Medlemsstatene i EU har overlatt kompetanse til Fellesskapet på en rekke områder. Det overnasjonale samarbeidet, EF-retten, er samlet i EF-traktaten.¹⁵ Denne traktaten inneholder en rekke hjemler innenfor definerte rettsområder. Flere av bestemmelsene i traktaten kan Fellesskapet benytte til å fatte avgjørelser som blir direkte bindende i medlemsstatene.

Kompetansen til å vedta rettsakter som blir direkte bindende i medlemsstatene – og dessuten hjemler til å fatte flertallsavgjørelser på flere områder – skiller EU fra de aller fleste andre internasjonale organisasjoner, for eksempel FN og NATO. At vedtak blir bindende uten særskilt nasjonal gjennomføring, medfører at medlemskap i EU ikke er en folkerettslig forpliktelse i tradisjonell forstand.

2.2 Legalitetsprinsippet

EF-retten er positivt avgrenset, jf. EF-traktatens artikkel 5 første ledd.

“Fellesskapet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne traktat.”

¹⁵ EF-traktaten er navnet på den ene av tre traktater i De europeiske fellesskaper (EF-retten). De to andre traktatene er Euratom og EKSF. EKSF-traktaten (Kull- og Stålunionen) ble avvirket i 2002 etter 50 års levetid. EF-traktaten kalles også Roma-traktaten etter stedet hvor den ble signert i 1957. Roma-traktaten er senere utvidet en rekke ganger. Fusjonstraktaten fra 1967, Enhetsakten fra 1986, Maastricht-traktaten fra 1992, Amsterdam-traktaten fra 1997 og Nice-traktaten fra 2001 er noen av de viktigste endringstraktatene til den opprinnelige Roma-traktaten.

Fellesskapsorganene har kun hjemmel til å fatte vedtak innenfor de kompetansebestemmelsene som er angitt i traktatene.¹⁶ Fellesskapets kompetanse bygger altså på et legalitetsprinsipp.

En vid anvendelse av artikkel 308 uthuler betydningen av legalitetsprinsippet. Hvor mye som er igjen av legalitetsprinsippet avhenger av i hvilken grad artikkel 308 kan anvendes til å vedta rettsakter når traktaten mangler annen hjemmel. Det kan spørres om artikkel 308 i praksis ligger nær opptil å gi Fellesskapet en slags “Kompetenz-Kompetenz”¹⁷ selv om EF-traktaten, på grunn av legalitetsprinsippet, ikke på det formelle plan gir Fellesskapet noen særstilling i så måte, i forhold til andre internasjonale organisasjoner.

Myndighet til å utvide sin kompetanse i forhold til de rettsundergivne har tradisjonelt kun tilfalt nasjonalstater. En stat har slik myndighet i kraft av suverenitetsprinsippet. En internasjonal organisasjon vil normalt ikke ha det. Den har ikke mer myndighet enn den får overført i organisasjonens forfatningstraktat. Ettersom en streng forståelse av legalitetsprinsippet vanskelig lar seg gjennomføre i praksis, har internasjonale organisasjoner praktisert ulike grader av såkalte “implied powers” eller “forutsatte kompetanser”. Med dette uttrykket menes at eksistensen av en gitt hjemmel også forutsettes å inkludere enhver kompetanse til å oppfylle hjemmelens formål, selv om denne kompetansen ikke er uttrykkelig angitt i traktaten.

Artikkel 308 kan oppfattes som en eksplisitt angivelse av prinsippet om “implied powers”,¹⁸ og det kan derfor spørres om artikkel 308 i praksis gir Fellesskapet en slags Kompetenz-Kompetenz.

EF-domstolens plenumsuttalelse 2/94 premiss 30 må imidlertid antas å bekrefte at artikkel 308 ikke gir Fellesskapet Kompetenz-Kompetenz:

¹⁶ Det samme følger av artikkel 7 nr. 1 siste setning som – i motsetning til legalitetsprinsippet i artikkel 5 første ledd, som omtaler Fellesskapet som helhet – henvender seg til hvert enkelt fellesskapsorgan. Artikkel 7 nr. 1 har eksistert helt siden Roma-traktaten ble vedtatt i 1958. Artikkel 5 første ledd ble innført ved Maastricht-traktaten, men var bare en kodifisering av den allerede gjeldende avgrensningen av forholdet mellom Fellesskapets og medlemsstatenes kompetanse.

¹⁷ Med uttrykket “Kompetenz-Kompetenz” menes myndighet til selv å fastsette grensene for sin kompetanse.

¹⁸ Hartley, *The Foundations of European Community Law*, s. 107. Se dessuten Tschofen, *Michigan Journal of International Law* 1991, s. 503.

“Da denne bestemmelse [artikel 308] er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed (...)”

Denne uttalelsen kom på en tid da Fellesskapet generelt begynte å ta legalitetsprinsippet – som på dansk kalles “princippet om tildelte kompetencer” – alvorlig. Legalitetsprinsippet gjaldt også tidligere, men det ble oppfattet slik at det ikke medførte særlige begrensninger for Rådet, som tross alt er medlemsstatenes forum. Fremveksten av flertallsavgjørelser økte betydningen av legalitetsprinsippet.

I kapittel 4 vil Rådets anvendelse av artikkel 308 bli undersøkt nærmere for å avklare hvilken betydning Uttalelse 2/94 fikk i praksis.

2.3 Generelt om artikkel 308

Artikkel 308 er den mest generelle bestemmelsen i EF-traktaten. Den kan anvendes til å vedta rettsakter hvor traktatens øvrige hjemler ikke er tilstrekkelige til å oppfylle traktatens formål. Opprinnelig forstod man artikkel 308 slik at den var anvendelig hvor en nødvendig hjemmel var utelatt som følge av en forglemmelse.

“Der er ingen tvivl om, at indsættelsen af art. 235 [308] har haft til formål at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af, at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem i forbindelse med gennemførelsen af traktatens formål. Art. 235 [308] må netop ses på baggrund af det strengt gennemførte legalitetsprincip inden for De europæiske Fællesskaber.

Den anvendelse, Rådet hidtil har gjort af art. 235 [308], bekræfter, at bestemmelsen har dette begrænsede formål.”¹⁹

Ulike oversettelser av traktatteksten kan skape ulik forståelse av hva artikkel 308 er ment å hjemle. Den franske og tyske ordlyden i artikkel 308 taler om at traktaten ikke har “prévu” eller “vorgesehen” den nødvendige myndighet. Uttrykkene kan best oversettes til “forutsett”, og tilsier en snevrere forståelse enn den norske, danske og engelske oversettelsen. De sistnevnte taler bare om at traktaten ikke “har”, “indeholder” eller “has (...) provided” den nødvendige myndighet. Selv om tysk og fransk var blant de opprinnelige språkversjonene, veier ikke disse tyngre enn de øvrige. Alle offisielle språkversjoner er likestilte.

¹⁹ Justisministeriets redegjørelse juli 1972, trykket i Nordisk Tidsskrift for International Ret 1971 (sic), s. 65, på s. 100.

Uansett hvilken ordlyd som legges til grunn, er det tydelig at traktatforfatterne innså at det var umulig å ta alle eventualiteter i betraktning ved utformingen av en så omfattende traktat. Artikkel 308 ble tatt med for å sikre at Fellesskapet – i tilfeller hvor traktatgrunnlaget ikke strakk til – likevel kunne gjennomføre et tiltak som var nødvendig for å nå traktatens formål. Det er derimot tvil om hvor langt artikkel 308 rekker i så måte. En gjennomgang av Rådets rettsakter vedtatt med hjemmel i artikkel 308 viser at bestemmelsen nok ikke er så snever som det først ble antatt, jf. kapittel 4. Det vil fremgå av kapittel 3 at hjemmelen har et vidt anvendelsesområde, men at det like fullt er grenser for Rådets kompetanse.

Artikkel 308 har vært en del av Fellesskapets rettsorden siden Roma-traktaten ble vedtatt 1. januar 1958. Frem til ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten 1. mai 1999 hadde bestemmelsen artikkelnummer 235. I forbindelse med omnummereringen fikk denne generalfullmakten artikkelnummer 308. Ordlyden ble ikke forandret. Den reelle betydningen av artikkel 308 har imidlertid over tid blitt endret indirekte, ved endringer i andre bestemmelser. Artikkel 308 henviser til “Fællesskabets mål”. Formålsbestemmelsene, jf. EF-traktatens artikkel 2 og 3, ble utvidet i forbindelse med vedtagelsen av Maastricht-traktaten i 1992. De omfattet deretter mer enn bare rent økonomisk samarbeid. Det kan synes som om virkeområdet for artikkel 308 – som jo henviser til traktatens formål – dermed ble utvidet tilsvarende. Jeg kommer tilbake til dette vilkåret under punkt 3.3. Artikkel 308 henviser også til “fællesmarkedets rammer”. Hva dette innebærer for anvendelsen av artikkel 308 vil bli behandlet under punkt 3.4.

2.4 Ordlyden i artikkel 308

Ordlyden på dansk ble gjengitt først i punkt 1.1. Nedenfor følger en gjengivelse av ordlyden på fire andre språk.

Det finnes en offisiell norsk versjon av ordlyden.²⁰

“Dersom et tiltak fra Fellesskapets side synes nødvendig for å realisere et av Fellesskapets mål på det felles markeds virkeområde, uten at denne traktat har noen bestemmelse som gir den nødvendige myndighet til å treffe tiltak av denne art, skal Rådet, etter forslag fra Kommisjonen og etter å ha rådspurt Europaparlamentet, enstemmig vedta egnede bestemmelser.”

²⁰ Bestemmelsen ble oversatt til norsk i forbindelse med søknaden om medlemskap i EF i 1972, jf. særskilt vedlegg nr. 2 til St.meld. nr. 50 (1971-72).

Ordlyden i originalspråkene tysk og fransk kan også være interessant. For fullstendighetens skyld inkluderes også teksten på engelsk.²¹ Offisielle språkversjoner er som nevnt likestilte.

Fransk:

“Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées.”

Tysk:

“Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.”

Engelsk:

“If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community, and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures.”

2.5 Bruken av artikkel 308 – kort historikk

Fra vedtagelsen i 1958 til 1972 ble artikkel 308 anvendt 32 ganger.²² Denne bruken var begrenset til toll- og landbruksspørsmål som ikke var dekket av spesifikke hjemmelsbestemmelser, og lå klart innenfor anvendelsesområdet til artikkel 308.

I oktober 1972 møttes de ni medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer i Paris. Det ble vedtatt å bruke alle bestemmelsene i traktaten, inkludert artikkel 308, i så stor grad som mulig.²³ Denne oppfordringen medførte en stor økning i bruken av artikkel 308. Det ble vedtatt 18 forordninger og vedtak i 1973. I 1975 ble det vedtatt hele 35 forordninger, vedtak og direktiver. Selve anvendelsen ble utvidet fra toll og landbruk til også å

²¹ Engelsk var ikke ett av de offisielle språkene da Roma-traktaten og artikkel 308 ble vedtatt. Storbritannia og Irland ble medlemmer i 1973.

²² Syv vedtak og 25 forordninger. Det ble ikke utstedt direktiver i denne perioden.

²³ Punkt 15 siste avsnitt i Bulletin des Communautés européennes 10-1972, s. 24. Se også Schwartz, *Le pouvoir normatif de la Communauté*, s. 280-281.

omfatte blant andre økonomiske og monetære spørsmål, regionalpolitikk, miljøvern, energispørsmål og forskning.²⁴ Disse rettsaktene var ukjente for betenkingsforfatterne Castberg, Andenæs og Opsahl, og illustrerer hvorfor det kan være nyttig å gjennomgå praksis omkring bestemmelsen på nytt.

Den senere utviklingen preges av et nytt vendepunkt i 1987. Etter ikrafttreddelsen av Enhetsakten, ble det ikke vedtatt like mange vidtrekkende rettsakter med hjemmel i artikkel 308. Selve antallet derimot, øker. I 1991, som er det året i historien til artikkel 308 som har sett vedtagelsen av flest rettsakter, ble det vedtatt 41 direktiver, vedtak og forordninger. Etter ikrafttreddelsen av Maastricht-traktaten i 1993, reduseres både antallet rettsakter og deres rekkevidde. Inntrykket av at virkeområdet har snevret inn, befester seg ved Uttalelse 2/94 fra 1996, som bekrefter at artikkel 308 ikke kan anvendes til å utvide traktatens virkeområde. Hyppigheten i anvendelsen fortsetter imidlertid. I 1999 ble det for eksempel vedtatt 28 rettsakter med hjemmel i artikkel 308. Ingen av disse er spesielt vidtrekkende. Etter årtusenskiftet har anvendelsen falt betraktelig. I 2003 ble det for eksempel bare vedtatt én rettsakt.

2.6 Prosessuelle aspekter

Artikkel 308 krever enstemmighet i Rådet, at forslaget er fremmet av Kommisjonen, og at det er innhentet uttalelse fra Parlamentet.

Enstemmighetskravet innebærer at forslaget stoppes dersom minst én medlemsstats representanter i Rådet stemmer mot rettsakten. Det kreves derimot ikke at alle medlemsstatene har stemt for et tiltak som krever enstemmighet, jf. artikkel 205 nr. 3:

“Det forhold, at medlemmer, der er til stede eller repræsenteret, undlater at stemme, hindrer ikke vedtagelsen af de af Rådets afgørelser, der kræver enstemmighed.”

Når artikkel 308 krever enstemmighet i Rådet, kan det spørres hvorfor det har vært kritisert at bestemmelsen har vært anvendt så vidt. En anvendelse av artikkel 308 som er så vidt at den i praksis innebærer traktatendring, er imidlertid problematisk av en rekke grunner. For det første er det demokratiske betenkeligheter. Siden det ikke kreves ratifikasjon nasjonalt, blir beslutningen om å utvide traktatens virkeområde tatt av et fåtall nasjonale regjeringsrepresentanter. Selv om disse i prinsippet er

²⁴ Lachmann, *Common Market Law Review* 1981, s. 448.

demokratisk valgt, blir den demokratiske forankringen indirekte ettersom det er flere ledd mellom folket og beslutningstakerne. Alternativet er at medlemsstatenes nasjonalforsamlinger – gjennom nasjonale prosedyrer i forbindelse med ratifikasjon – avgjør et spørsmål om utvidelse av traktatens virkeområde. Beslutningen blir i så fall tatt nærmere folket. Hensynet til dynamisk utvikling av traktaten må veies mot hensynet til nasjonalstatenes suverenitet og beslutningens demokratiske legitimitet.

For det andre er det ikke mulig å reversere Rådets avgjørelser nasjonalt. I motsetning til traktatendringer kan bestemmelser vedtatt av Rådet ikke stanses ved ensidig nasjonal beslutning.

For det tredje kan det tenkes at enkelte land presses av en gruppe andre land enten til å avstå fra å stemme eller til å stemme for en omstridt rettsakt. I Maastricht-saken fra dansk Høyesteret trekkes det frem flere eksempler på rettsakter hvor Danmarks representanter stemte for vedtagelsen i Rådet til tross for at de mente at det var tvilsomt om artikkel 308 ga tilstrekkelig hjemmel.²⁵ Dette gjaldt blant annet et vedtak om ungdomsutveksling,²⁶ se dommens punkt 5.3. Et annet eksempel fremgår av dommens punkt 5.7. Saken gjaldt vedtagelse av en “resolution vedrørende lempelse af personkontrollen af medlemsstaternes borgere”. Et notat utarbeidet av Udenrigsministeriet forteller:

“Den danske holdning er baseret på, at pasresolutionerne fra 1981 og 1982 er vedtaget af medlemsstaternes regeringer alene, og at det ikke tilkommer Fællesskabet at fastlægge regler om indreisekontrol med videre. Danmark blev på denne baggrund udsat for et voldsomt pres fra Formandskabet, Kommissionen og de øvrige medlemslande. Efter rådsmødet opfordrede den tyske regering indtrængende Danmark til at acceptere, at resolutionen vedtages som blandet resolution før valget til Europa-Parlamentet.”

Farene forbundet med en for vid anvendelse av artikkel 308 er kanskje ikke så store som det kan virke. Det ligger en dobbel begrensning i regjeringens egeninteresse. For det første vil representantene neppe ønske å avstå for mye myndighet til EU. For det andre må regjeringen svare for nasjonalforsamlingen. Regjeringen risikerer en tidlig avgang dersom representantene i Rådet ikke overholder begrensningene til nasjonalforsamlingen.

²⁵ UfR 1998.800H, kapittel 5. Se oppgavens punkt 8.1 for en nærmere presentasjon av sakens bakgrunn.

²⁶ Vedtak 88/348/EØF.

Jeg går ikke nærmere inn på de prosessuelle kravene i artikkel 308 om at Kommisjonen formelt foreslår bruk av artikkel 308 og at Rådet rådspør Parlamentet før endelig vedtagelse.

2.7 EF-domstolens praksis vedrørende artikkel 308

75 dommer fra EF-domstolen omtaler artikkel 308.²⁷ De fleste dommene inneholder bare en kort henvisning til artikkel 308, enten i partenes anførsler, eller som en konstatering av at en gitt rettsakt er vedtatt med hjemmel i artikkel 308.

I 28 dommer uttaler Domstolen seg nærmere om artikkel 308. Hovedvekten av disse, 18 dommer i alt, sier ingenting om de ytre grensene for artikkel 308, og er således ikke så interessante i forhold til vilkåret i Grunnlovens § 93 om “sagligt begrænset Omraade”. De fleste dommene påpeker bare at artikkel 308 kun er anvendelig hvor ingen andre bestemmelser gir den nødvendige hjemmel.

Det gjenstår da 10 dommer som har betydning for denne oppgaven. Ingen av disse underkjenner en rettsakt vedtatt med hjemmel i artikkel 308 med den begrunnelse at rettakten ligger utenfor anvendelsesområdet til artikkel 308. Det er likevel mulig å utlede noe om bestemmelsens ytterste anvendelsesområde fra rettspraksis. Selv om dommene ikke uttaler seg direkte om bestemmelsens yttergrense, har de til felles at Domstolen mente at artikkel 308 kunne anvendes. Dommene illustrerer dermed hvilke rettsområder som Domstolen i hvert fall mener faller innenfor artikkel 308. Fire av de 10 relevante dommene blir presentert i dette punktet. De øvrige blir behandlet i kapittel 3. I tillegg til dommene finnes en relevant uttalelse fra 1996, nemlig EF-domstolens plenumsuttalelse 2/94. Den blir behandlet under punkt 3.5, 3.6 og 4.6 nedenfor.

²⁷ En av disse sakene er anlagt av Rådet, syv av Parlamentet og 16 av Kommisjonen. Tre saker gjelder juridiske eller fysiske personers søksmål mot Fellesskapsorganer, 16 saker er anlagt av medlemsstater, og 32 saker er prejudisielle foreleggelse. Se vedlegg 1 for domshenvisninger. Jeg henviser ikke til samlingsnummer – verken i brødteksten, fotnotene eller i vedleggene – da de skriftlige kildene må anses å ha utspilt sin rolle. Både ved søk i Lovdata og i Eur-Lex er det mest hensiktsmessig å anvende saksnummeret.

Den første nevneverdige dommen er Erasmus-saken.²⁸ Den gjaldt gyldigheten av et vedtak fra 1987 om etableringen av en studentutvekslingsordning.²⁹ Vedtaket er hjemlet både i artikkel 151³⁰ og 308.

Kommisjonen mente at det var unødvendig å henvise til artikkel 308, men Domstolen kom til at Erasmus-ordningen handler om mer enn ren yrkesopplæring. Ettersom ordningen får betydning blant annet for forskning på universitetsnivå var det nødvendig med henvisning både til artikkel 151 og 308.

Dommen illustrerer hvordan artikkel 308 kan anvendes til å utfylle en bestemt hjemmel dersom det er ønskelig å vedta noe som er litt på siden av det hjemmelen egentlig kan brukes til. I forhold til oppgaven er denne dommen interessant fordi Domstolen kom til at artikkel 308 kunne anvendes til å fastsette bestemmelser om forskning enda dette området først ble en del av Fellesskapets politikk ved ikrafttreddelsen av Maastricht-traktaten i 1993.³¹

Den neste saken³² gjaldt en tvist om gyldigheten av en forordning om teknisk assistanse til den økonomiske reformen i de uavhengige statene i det tidligere Sovjetunionen og i Mongolia.³³ Saken gjaldt i første rekke prosedyrekravene i artikkel 308, nærmere bestemt hvorvidt plikten i artikkel 308 til å rådspørre Parlamentet ble oppfylt. Parlamentet mente tiltaket var ugyldig, men anførte ikke at det falt utenfor yttergrensene til artikkel 308. Domstolen nevnte heller ikke yttergrensene. Dette tyder på at artikkel 308 materielt sett hjemler teknisk assistanse til økonomisk reform i tredjeland.

Den tredje saken³⁴ gjaldt gyldigheten av en forordning om konkurranserett. Den er vedtatt med hjemmel i både artikkel 83 og 308. Frankrike mente dette indikerer at forordningen ikke kommer til anvendelse på "kollektive dominerende stillinger". Domstolen konkluderte med at artikkel 83 og 308 kunne brukes som hjemmel for en forordning som hjemler tiltak for å hindre konsentrasjoner som skaper eller styrker en kollektivt

²⁸ Sak 242/87, *Kommisjonen mot Rådet*.

²⁹ Vedtak 87/327/EØF.

³⁰ På denne tiden ga artikkel 151 [daværende artikkel 128] Rådet hjemmel til å fastsette alminnelige prinsipper for gjennomføringen av en felles yrkesopplæringspolitikk.

³¹ Artiklene 163-173.

³² Sak C-417/93, *Parlamentet mot Rådet*.

³³ Forordning (EØF) nr. 2053/93.

³⁴ Sak C-68/94, *Frankrike m.fl. mot Kommisjonen*.

dominerende stilling som kan ha en betydelig innvirkning på konkurransen. Det er ikke særlig overraskende at artikkel 308 kunne hjemle et konkurranserettslig tiltak som dette. Reguleringen av konkurransen mellom foretak ligger i kjernen av Fellesskapets økonomiske aktiviteter.

Bioteknologisaken⁵⁵ gjaldt gyldigheten av et direktiv om den rettslige beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser.⁵⁶ Direktivet krever at nasjonale patentlover tilpasses slik at de også beskytter bioteknologiske oppfinnelser. Nederland, Italia og Norge gjorde gjeldende at artikkel 95 var feil rettslig grunnlag. De mente at direktivet skaper nye typer patentrettigheter som atskiller seg vesentlig fra eksisterende rettigheter. Domstolen kom likevel til at artikkel 95 var korrekt hjemmel. Direktivets hovedformål er å tilnærme medlemsstatenes lovgivninger. Det fjerner de rettslige hindringene som skapes av ulike nasjonale regler innenfor det indre marked. Artikkel 308 var ikke nødvendig fordi direktivet ikke introduserer nye rettigheter, jf. premiss 25:

“Da direktivet hverken har til formål eller til virkning at skabe et fællesskabsretligt patent, stifter det ikke en ny rettighed, der forudsætter traktatens artikel 235 [308] som retshjemmel.”

Denne konstateringen er ikke særlig interessant i forhold til oppgaven. I premiss 24 uttalte Domstolen seg imidlertid generelt om hva artikkel 308 kan anvendes til:

“Som Domstolen allerede har anført har Fællesskabet for så vidt angår harmonisering av medlemsstaternes lovgivning vedrørende intellektuelle ejendomsrettigheder i henhold til (...) [artikel 94 og 95] lovgivningskompetence internt og vil med hjemmel i artikel 235 [308] kunne skabe ny kompetence, som ligger over medlemsstaternes kompetence, således som det skete med Rådets forordning (EF) nr. 40/94 om EF-varemerker.”

EF-domstolen fremhevet her at artikkel 308 kan anvendes til å skape overnasjonale godkjennings- og rettighetssystemer.³⁷

Til sammen viser disse fire dommene altså at Domstolen godkjenner bruken av artikkel 308 innenfor vidt forskjellige politikkområder, og at det ikke legges opp til noen snever forståelse av bestemmelsen.

Fire dommer som indirekte sier noe om det ytre anvendelsesområdet til artikkel 308, er lite i forhold til hvor mye oppmerksomhet artikkelen har fått i

³⁵ Sak C-377/98, *Nederland mot Parlamentet og Rådet*.

³⁶ Direktiv 98/44/EF.

³⁷ Se også forordning (EF) nr. 6/2002.

den juridiske litteraturen. Grunnen til at det er lite av interesse å hente i rettspraksis om de ytre grensene for anvendelsesområdet til artikkel 308 finnes blant annet i reglene om EF-domstolens rett til å kjenne rettsakter ugyldige, jf. artikkel 230.

For det første vil enstemmighetskravet i artikkel 308 medføre at bestemmelsen bare vil bli anvendt på områder som alle medlemsstatene kan strekke seg til å bli enige om. Når vedtak først er truffet, er det derfor lite aktuelt med noe ugyldighetssøksmål etter artikkel 230 første ledd.

For det andre er det få private med søksmålskompetanse etter artikkel 230 fjerde ledd som har interesse av å motarbeide en vid forståelse av bestemmelsen, dersom det først foreligger enstemmighet blant medlemsstatene. De mest vidtrekkende sakene gjelder ofte grunnleggende gode tiltak, for eksempel nødhjelp. I andre tilfeller ligger det tungtveiende hensyn bak rettsakten, for eksempel miljøhensyn. Når artikkel 308 anvendes til å vedta gode tiltak med tungtveiende hensyn bak seg, er det mindre ønskelig å bestride hjemmelens holdbarhet. Dette innebærer at yttergrensene for artikkel 308 også er lite aktuelle ved prejudisielle foreleggelse.

Førsteinstansdomstolen har i liten utstrekning behandlet artikkel 308. To saker kan imidlertid være verdt å trekke frem. Sak T-106/96 omhandler Kull- og ståltraktatens artikkel 95. Bestemmelsen tilsvarer EF-traktatens artikkel 308, men en behandling av denne saken faller utenfor oppgavens avgrensning. Sak T-102/96, premiss 51 omtaler artikkel 308. Det fremgår her at artikkel 308 ikke kan fortolkes i strid med territorialprinsippet i den hensikt å opprette en ekstraterritorial kompetanse i Sør-Afrika. De EF-rettslige konkurransereglene gjelder altså bare innenfor Fellesskapet.

I dette punktet vil det ha fremgått at EF-domstolens praksis først og fremst angir avgrensningen mellom anvendelsesområdet til artikkel 308 og anvendelsesområdet til traktatens øvrige bestemmelser. Det kan dermed ikke utledes noe endelig om de ytre grensene for anvendelsesområdet til artikkel 308 fra rettspraksis. Hvilke saklige rettsområder artikkel 308 kan anvendes på, må derfor utledes av Rådets faktiske anvendelse av bestemmelsen, jf. kapittel 4.

2.8 Forholdet til utkastet til konstitusjonstraktat

EF-traktatens artikkel 308 er planlagt videreført i utkast til konstitusjonstraktat for EU. Forfatningstraktatens artikkel 17 skal erstatte den gjeldende generalfullmakten.

Forslaget lyder som følger:

“Fleksibilitetsbestemmelse

1. Såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i del III, for at nå et af målene i forfatningen, og forfatningen ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, træffer Ministerrådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet godkendelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende bestemmelser herom.
2. Kommissionen gør inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel 9, stk. 3, medlemsstaternes nationale parlamenter opmærksom på forslag, der bygger på denne artikel.
3. Bestemmelser, der vedtages på grundlag af denne artikel, kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i de tilfælde, hvor en sådan harmonisering ikke er mulig i henhold til forfatningen.”

Selv om konstitusjonsutkastet sløyfer inndelingen av EU-samarbeidet i tre “søyler”, gjør henvisningen til konstitusjonens “del III” at anvendelsesområdet for artikkel 17 vil tilsvare det gamle EF. Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken og Justis- og politisamarbeidet faller dermed fortsatt utenfor generalfullmaktens anvendelsesområde. Avgrensningen som følger av henvisningen til “del III” er, i hvert fall tilsynelatende, mer konkret – og dermed mer anvendelig – enn den nåværende henvisningen til det uklare begrepet “fællesmarkedets rammer”.³⁸ I praksis vil nok ikke denne endringen få særlig betydning for anvendelsesområdet til artikkel 308. Også ellers er de materielle vilkårene de samme i den nye og den gamle bestemmelsen.

For å ivareta medlemsstatenes demokratiske interesser krever artikkel 17 nr. 2 at Kommisjonen gjør medlemsstatenes nasjonalforsamlinger “opmerksom på forslag, der bygger på denne artikel.” Når nasjonalforsamlingen er kjent med at det foreligger et forslag til rettsakt, vil den kunne instruere regjeringens representanter i Rådet. Sjansen er dermed mindre for at en medlemsstats regjering holder nasjonalforsamlingen helt utenfor prosessen frem til beslutning i Rådet.

Artikkel 17 nr. 3 gjelder harmonisering. Den nye generalfullmakten kan ikke anvendes til å vedta rettakter på områder hvor forfatningen uttrykkelig forbyr harmoniseringsvedtak. Denne regelen er en kodifisering av den

³⁸ Vilkåret “Fællesmarkedets rammer” behandles i punkt 3.5.

gjeldende forståelsen av artikkel 308.³⁹ Betydningen av forbudet mot harmonisering behandles nærmere under punkt 3.6.

3 Vilkårene i artikkel 308

3.1 Innledning

Normalt oppstilles fire vilkår for at artikkel 308 kan komme til anvendelse. Tiltaket må for det første være “påkrævet”. For det andre må tiltaket “virkeliggjøre et af Fællesskabets mål”. For det tredje må tiltaket falle innenfor “fællesmarkedets rammer”. For det fjerde kreves at traktaten ikke inneholder “fornøden hjemmel hertil”.

Med uttrykket “tiltak” (norsk) eller “handling” (dansk) menes i denne sammenheng alle slags rettsakter. Det er således ikke begrensninger i artikkel 308 for hva slags rettsakter som kan vedtas.

3.2 Traktaten mangler hjemmel

Det oppstilles som vilkår for at artikkel 308 kan anvendes at traktaten ikke allerede “indeholder fornøden hjemmel” til det påtenkte tiltaket.

Dette innebærer at artikkel 308 er subsidiær i forhold til traktatens øvrige bestemmelser.⁴⁰ Den kommer ikke til anvendelse dersom andre bestemmelser allerede hjemler det påtenkte tiltaket. I Massey-Ferguson-dommen⁴¹ ble dette vilkåret presisert. Domstolen uttalte her at artikkel 308 bare er uanvendelig dersom traktaten har en *tilstrekkelig* annen hjemmel tilgjengelig. Artikkel 308 kan med andre ord anvendes til å utfylle den egentlige hjemmelen som ikke helt strekker til.

Dette vilkåret gjelder de indre grensene for artikkel 308, altså forholdet mellom artikkel 308 og EF-traktatens øvrige bestemmelser. Vilkåret har ingen betydning i forhold det ytre anvendelsesområdet til artikkel 308, dvs. EF-traktatens absolutte yttergrenser. Vilkåret er dermed heller ikke interessant i

³⁹ Møte i Det europeiske råd i Edinburg i desember 1992, jf. Bulletin of the European Communities 12-1992, s. 14, fotnote 1.

⁴⁰ Gulmann og Hagel-Sørensen, EU-ret, s. 51.

⁴¹ Sak 8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven mot Massey-Ferguson GmbH*.

forhold til Grunnlovens krav om at den internasjonale organisasjonen bare kan utøve beføyelser på et “sagligt begrænset Omraade”.

Det er kun på grunnlag av dette vilkåret at EF-domstolen har kjent rettakter med hjemmel i artikkel 308 ugyldig.⁴²

3.3 Nødvendig tiltak

Fellesskapets tiltak må være “påkrævet”. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig er i stor grad overlatt til Rådets og Kommisjonens skjønn. Rådets vedtak kan i prinsippet overprøves av EF-domstolen, jf. artikkel 230 første ledd, men i praksis skal det svært mye til.⁴³ Det er vanskelig å tenke seg at Domstolen vil sette til side en rettsakt som samtlige medlemsstater mener det er grunnlag for.⁴⁴

Massey-Ferguson-saken⁴⁵ har vært trukket frem som et eksempel på Rådets vide skjønn i vurderingen av om et tiltak skal anses nødvendig eller ikke.⁴⁶ En forordning om verdsettelse av varer⁴⁷ harmoniserte tollreglene i hele Fellesskapet. Domstolen fikk spørsmål om forordningen skulle ha vært hjemlet i en annen bestemmelse enn artikkel 308. Den nå opphevede artikkel 27 omhandlet harmonisering av tollregler, men bestemmelsen ga bare hjemmel til å gi ikke-bindende rekommandasjoner. Domstolen kom til at artikkel 308 kunne hjemle forordningen til tross for den tidligere artikkel 27. Eksistensen av en utilstrekkelig hjemmel utelukket ikke at artikkel 308 kunne komme til anvendelse. Domstolen uttalte i premiss 4 at:

“selv om den effektive funktion af toldunionen retfærdiggør en vid fortolkning af Traktatens artikler 9, 27, 28, 111 og 113⁴⁸ (...), så kunde Rådet dog med rette gå ud fra, at anvendelsen af fremgangsmåten i artikkel 235 [308] var berettiget af hensyn til retssikkerheden, (...)”

⁴² Se for eksempel sak C-271/94 og sak C-22/96. Begge sakene opphever vedtak, henholdsvis 94/445/EF og 95/468/EF, med den begrunnelse at artikkel 308 er feil hjemmel. Traktaten hadde en annen hjemmel tilgjengelig.

⁴³ Hartley, *The Foundations of European Community Law*, s. 108.

⁴⁴ Jf. kravet om enstemmighet i Rådet.

⁴⁵ Sak 8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven mot Massey-Ferguson GmbH*.

⁴⁶ EU-Karnov, punkt 78, s. 2187.

⁴⁷ Forordning (EØF) nr. 803/68.

⁴⁸ Opprinnelig nummerering.

Etter dette skulle bruken av artikkel 308 bare være utelukket hvor en annen bestemmelse i traktaten gir fellesskapsorganene klar hjemmel.⁴⁹ At Domstolen ikke overprøvde Rådets skjønn viser at Rådet har en vid adgang til selvstendig vurdering av hvorvidt et tiltak er “påkrævet”.

De politiske organene har opptrådt som om vurderingen av nødvendigheten er fullstendig overlatt til Rådet.⁵⁰ ERTA-saken⁵¹ kan muligens tas til inntekt for dette synet. Saken gjaldt felles transportpolitikk og spørsmålet om det var Fellesskapet eller medlemsstatene som hadde kompetansen til å forhandle og inngå en internasjonal avtale. Kommisjonen gikk til sak for å få kjent ugyldig Rådets beslutning⁵² av 20. mars 1970 angående medlemsstatenes inngåelse av ERTA – en europeisk veitransportavtale. Rådet besluttet at medlemsstatene, innenfor visse rammer, selv skulle fremforhandle transportavtalen. Kommisjonen gjorde blant annet gjeldende, jf. dommens premiss 93, at Rådet burde ha benyttet hjemmelen i artikkel 308 da det valgte ikke å inngå avtalen etter transporthjemmelen i artikkel 71.

Domstolen påpekte at artikkel 308 gir Rådet hjemmel til å vedta egnede bestemmelser, men at dens eksistens ikke medfører forpliktelser for Rådet. Manglende bruk av artikkel 308 påvirker ikke gyldigheten av Rådets beslutning, jf. premiss 95:

“Artikel 235 [308] indfører ikke en pligt ved at give Rådet mulighed for at udfærdige “passende forskrifter” også på området for forbindelserne udadtil, men hjemler Rådet en adgang, hvis manglende udøvelse ikke kan anfægte en beslutnings gyldighed.”

Dashwood mener dommen ikke kan tas til inntekt for et syn om at traktatens artikkel 308 gir fellesskapsorganene full frihet ved vurderingen av om et tiltak er “påkrævet”. Dashwood mener Domstolen bare påpeker at artikkel 308 gir Rådet en mulighet til å handle, men at Rådet ikke er forpliktet til å benytte denne muligheten.⁵³

⁴⁹ Hartley, s. 110.

⁵⁰ Dashwood, *European Law Review* 1996, s. 123.

⁵¹ Sak 22/70, *Kommisjonen mot Rådet*. ERTA – European Agreement on Road Transport. Saken kalles også AETR.

⁵² Uttrykket “beslutning” brukes i dette tilfellet som dansk oversettelse av det engelske uttrykket “proceedings”. Rådets beslutning i denne saken er ikke en rettsakt.

⁵³ Dashwood, *European Law Review* 1996, s. 123.

Etter mitt skjønn må legalitetsprinsippet i artikkel 5 første ledd antas å være til hinder for at skjønnet er fullstendig overlatt til Rådet. At nødvendighetsvurderingen skulle være fullstendig overlatt til Rådet, ville være vanskelig å forene med en regel om at Fellesskapet bare har hjemmel til å handle innenfor rammen av den begrensede myndighet som er overlatt ved Roma-traktaten. Domstolen må derfor ha mulighet til å overprøve hvorvidt Rådets skjønn utøves innenfor rammene av den overlatte myndighet.

Domstolen har hittil ikke kjent noen rettsakter med hjemmel i artikkel 308 ugyldig med den begrunnelse at de ikke var nødvendige.

Traktaten oppstiller flere begrensninger for anvendelsen av artikkel 308 enn dem som følger direkte av bestemmelsens ordlyd. Proporsjonalitetsprinsippet og subsidiaritetsprinsippet oppstiller begge begrensninger for anvendelsen av artikkel 308, i hvert fall rent formelt. Det kan imidlertid spørres om prinsippene i praksis får noen betydning utover den begrensningen som allerede følger av kravet om nødvendighet. Proporsjonalitetsprinsippet kommer til uttrykk i artikkel 5 tredje ledd.

“Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål.”

Doktrinen om proporsjonalitet⁵⁴ er en alminnelig rettsgrunnsetning utviklet av EF-domstolen.⁵⁵ Alle prinsippene i artikkel 5 ble kodifisert – og dermed formelt innført som en del av EFs grunnregler – i forbindelse med vedtagelsen av Maastricht-traktaten i 1992.⁵⁶ Prinsippet finner anvendelse på alle Fellesskapets tiltak, også på rettsområder hvor EF har enekompetanse.⁵⁷

Proporsjonalitetsprinsippet foreskriver en forholdsmessighet mellom mål og midler under fellesskapsorganenes utøvelse av myndighet. Tiltak som går for langt i forhold til de mål som søkes oppfylt, kan ikke tillates. Det skal etterstrebes å gjennomføre tiltak med midler som er minst mulig inngripende overfor medlemsstatene. Artikkel 308 kan ikke anvendes dersom konsekvensene av tiltaket som forsøkes hjemlet i denne bestemmelsen, ikke er proporsjonale med hensynene som tiltaket forsøker å tilgodese. Det finnes

⁵⁴ Bulletin of the European Communities 12-1992, punkt I.19.

⁵⁵ Hartley, *The Foundations of European Community Law*, s. 110 og Kapteyn, *Introduction to the Law of the European Communities*, s. 144.

⁵⁶ Wyatt and Dashwood, *European Union Law*, s. 152.

⁵⁷ Bundesverfassungsgerichts dom i sakene 2 BvR 2134/92 og 2159/92, premiss 104, gjengitt på engelsk i CMLR 1994, s. 57-108; Rasmussen, *Folkestyre, Grundlov og Højesteret*, s. 75.

nesten ikke grenser for hvilke konsekvenser som kan tas i betraktning i denne avveiningen:

“Any burdens, whether financial or administrative, falling upon the Community, national governments, local authorities, economic operators and citizens should be minimized and should be proportionate to the objective to be achieved.”⁵⁸

Som det fremgår av sitatet, er det ikke bare hensynet til medlemsstatene som er relevant for vurderingen av om et gitt tiltak tilfredsstillende kravene til proporsjonalitet. Når det gjelder artikkel 308 og forholdet til Grunnloven, er det bare interessant å spørre hvilken betydning proporsjonalitetsprinsippet får for begrensningen av Fellesskapets kompetanse i forhold til medlemsstatene. Det er tilstrekkelig i denne sammenheng å påpeke at proporsjonalitetsprinsippet også kan begrense anvendelsen av artikkel 308 av hensyn til nasjonale myndigheter. Jeg har ikke funnet eksempler på at dette har skjedd. Proporsjonalitetsprinsippet begrenser neppe anvendelsen av artikkel 308 utover det som allerede følger av kravet om nødvendighet i ordlyden.

Subsidiaritetsprinsippet, som også går under betegnelsen nærhetsprinsippet, er uttrykt i EF-traktatens artikkel 5 annet ledd:

“På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtenkte handling ikke i tilstrekkelig grad kan oppfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtenkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.”

Subsidiaritetsprinsippet begrenser også virkeområdet til artikkel 308.⁵⁹ Et fellesskapsorgan kan ikke vise til artikkel 308 som hjemmel for en rettsakt dersom “formålet med den aktuelle rettsakt kan realiseres like godt ved nasjonale regler”.⁶⁰

I motsetning til proporsjonalitetsprinsippet, gjelder doktrinen om subsidiaritet bare de av Fellesskapets tiltak som ikke bygger på EFs enekompetanse. Medlemsstatene har ingen selvstendig myndighet på områder hvor Fellesskapet har enekompetanse. Subsidiaritetsprinsippet får følgelig ingen betydning. Det er uenighet om hvilke rettsområder som faller innenfor EFs enekompetanse og hvilke områder som deles mellom Fellesskapet og medlemsstatene. Wyatt and Dashwood forsøker å lage en uttømmende opplisting av hvilke rettsområder som er rent fellesskapsrettlige, og hvilke som er delt mellom Fellesskapet og medlemsstatene.⁶¹

⁵⁸ Bulletin of the European Communities 12-1992 avsnitt I.19, s. 15.

⁵⁹ Hartley, s. 110; Kapteyn, s. 240; Bulletin of the European Communities 12-1992 punkt I.15.

⁶⁰ St. meld. nr. 40, s. 360. Regjeringen oppsummerer her betydningen av subsidiaritetsprinsippet.

⁶¹ Wyatt and Dashwood, European Union Law, s. 158-59.

Doktrinen om subsidiaritet i artikkel 5 annet ledd består i realiteten av to forskjellige begrensende faktorer. Uttrykket Fellesskapet handler “kun hvis (...)” er en henvisning til vilkårene som oppstilles i artikkel 5 annet ledd. Uttrykket “kun (...) i det omfang (...)” oppstiller derimot et krav om proporsjonalitet mellom mål og midler. Denne proporsjonalitetsbegrensningen har et mer avgrenset virkeområde enn den generelle doktrinen om proporsjonalitet i artikkel 5 tredje ledd. Ved vurderingen av om Fellesskapet skal handle eller ikke, er kravene til proporsjonalitet i annet ledd begrenset til en vurdering av forholdet mellom Fellesskapets og medlemsstatenes kompetanse. Proporsjonalitet i tredje ledd er, som vi har sett ovenfor, et prinsipp som gjelder helt generelt. Det er ikke begrenset av rammene for subsidiaritetsprinsippet i annet ledd. For det første finner tredje ledd anvendelse på alle Fellesskapets tiltak. For det andre – i tillegg til å gjelde kompetansefordelingen mellom Fellesskapet og medlemsstatene – gjelder prinsippet i forholdet mellom Fellesskapet og hver enkelt borger. Vurderingen etter annet ledd kan tenkes i konkrete tilfeller å gli over i en vurdering etter tredje ledd. I praksis er det derfor en mulig overlapping mellom de to.⁶²

Noen forfattere bruker uttrykket subsidiaritet om hele artikkel 5, og gjør legalitetsprinsippet i første ledd og proporsjonalitetsprinsippet i tredje ledd til aspekter ved det overordnede subsidiaritetsprinsippet.⁶³ Andre begrenser uttrykket subsidiaritet til artikkel 5 annet ledd og lar legalitet, subsidiaritet og proporsjonalitet være tre selvstendige prinsipper.⁶⁴ Det er en smakssak hvordan man velger å inndele bestemmelsen.

Subsidiaritetsprinsippet sier altså at et tiltak kun skal gjennomføres på fellesskapsplan dersom det kan gjennomføres bedre der. Flere forfattere stiller seg kritiske til hvorvidt subsidiaritetsprinsippet har mer enn en politisk betydning.⁶⁵ Hittil har Domstolen ikke åpent underkjent rettsakter med den begrunnelsen at de bryter med subsidiaritetsprinsippet, til tross for at prinsippet hyppig påberopes i partenes anførsler.

Hartley trekker imidlertid frem sak C-376/98 om tobakksreklame.⁶⁶ Tyskland legger ned påstand om at subsidiaritetsprinsippet er til hinder for at Fellesskapet vedtar regler som forbyr tobakksreklame. Domstolen kjenner rettsakten ugyldig med den begrunnelse at Fellesskapet mangler hjemmel til å vedta et generelt forbud mot tobakksreklame, riktignok uten henvisning til subsidiaritetsprinsippet. Artikkel 152 om folkehelse er ikke tilstrekkelig. Hartley mener dommen likevel kan tolkes som et uttrykk for subsidiaritetsprinsippet ettersom Domstolen i sin vurdering spør om et generelt forbud mot tobakksreklame bør innføres av Fellesskapet eller om det er best at hver medlemsstat for seg regulerer spørsmålet.

⁶² Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Del 1, s. 208-234.

⁶³ Steiner and Woods, Textbook on EC Law, 7. utg., s. 40.

⁶⁴ Wyatt and Dashwood, European Union Law, s. 152.

⁶⁵ Kapteyn, s. 139 med videre henvisninger.

⁶⁶ Hartley, s. 117-118.

Denne dommen omhandler ikke artikkel 308, og er dermed ikke direkte relevant i forhold til bestemmelsens yttergrenser. Generaladvokat Fennelly uttaler i sitt forslag til avgjørelse: “Selv om der fra flere sider blev rejst tvivl om problemstillingen, afviste Europa-Parlamentet et forslag om at ændre forslaget hjemmel fra traktatens artikkel 100 A [95] til EF-traktatens artikkel 235 [308].”⁶⁷ Dommen blir av denne grunn ikke behandlet nærmere i denne oppgaven.

Domstolens praksis viser at subsidiaritetsprinsippets betydning – i hvert fall inntil videre – begrenser seg til et politisk ris bak speilet når fellesskapsorganene vedtar rettsakter. Muligheten for at rettsakten skal bli kjent ugyldig av Domstolen – selv om Domstolen hittil ikke har underkjent rettsakter på grunnlag av subsidiaritetsprinsippet – kan nemlig medføre at Fellesskapet ikke vil forsøke å vedta lovgivning som trer medlemsstatene for nær.

Subsidiaritetsprinsippet har altså begrenset betydning som skranke for Rådet. Den tilsvarende begrensningen i ordlyden, jf. uttrykket “påkrævet”, gjør det derfor tvilsomt om subsidiaritetsprinsippet i praksis tilføyer noe mer enn det som allerede følger av ordlyden i artikkel 308. Det kan neppe tenkes at subsidiaritetsprinsippet vil være til hinder for vedtagelsen av en gitt rettsakt dersom alle de øvrige vilkårene i artikkel 308 er oppfylt.

3.4 Virkeliggjøre ett av Fellesskapets mål

En rettsakt som hjemles i artikkel 308 må bidra til å “virkeliggjøre et af Fællesskabets mål”. Det er uklart hva som menes med “Fellesskapets mål”. Hvilke mål som kan påberopes, er ikke spesifisert.

Rettspraksis fra EF-domstolen gir lite veiledning ved forståelsen av uttrykket “Fællesskabets mål”. Det finnes ingen dommer som uttaler seg eksplisitt om dette vilkåret.

Det forekommer ulike oppfatninger i teorien om hvilke mål det henvises til, men det er allmenn enighet om at i hvert fall formålene i artikkel 2 og 3 er omfattet.

Artikkel 2 er en angivelse av de generelle målene til Fellesskapet. Bestemmelsen, slik den gjelder i 2004, lyder:

“Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en Økonomisk og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikkel 3 og 4 i Fællesskabet som helhed at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske

⁶⁷ Generaladvokatens uttalelse i sak C-376/98, premiss 17.

virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinner, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, høy konkurrenceevne og en høy grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhörighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.”

Artikkel 3 henviser til mer konkrete aktiviteter, blant annet “oprettelse af et indre marked” og “indførelse af en miljøpolitik”. Formålene har sine paralleller i de materielle kompetanshjemplene som finnes i traktaten.

Artikkel 308 henviser ikke til artikkel 2 og 3, så det kan tenkes at flere formål kan inkluderes. Det er klart at artikkel 308 ikke kan benyttes til å skape nye formål.⁶⁸ “Fællesskabets mål” må dermed finnes innenfor rammene som trekkes opp av traktaten som helhet.⁶⁹ Spesielle formål som fremgår av de enkelte kompetanshjemplene, er akseptable. Teorien er imidlertid ikke samstemt om hvorvidt formålene som nevnes i preambelen kan påberopes. Det fremgår av preambelen at Fellesskapet “er besluttet på at skape grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellom de europæiske folk”, og at et vesentlig mål er “stadig at forbedre deres folks levevilkår og beskæftigelsesforhold”.

For å finne ut hvilke formål som er relevante er det naturlig å undersøke formålene som påberopes i rettsakter vedtatt med hjemmel i artikkel 308. Mange av disse henviser til formål som i hvert fall ikke nevnes i artikkel 2 og 3.

Et direktiv om kvaliteten på ferskvann⁷⁰ viser i femte betraktning til “et af Fællesskabets mål vedrørende miljøbeskyttelse og forbedring af livskvaliteten”, enda miljøbeskyttelse og livskvaliteten ikke var nevnt i artikkel 2 eller 3 slik de lød på vedtagelsestidspunktet. Miljøhensyn kom med i 1987, og livskvaliteten kom med fra 1993. Hensynet til forbedring av “folks levevilkår” fremgår imidlertid av preambelen. Et vedtak om inngåelsen av en konvensjon om vern av vandrende arter av ville dyr⁷¹ viser til formål som fremgår av ikke-bindende rettsakter. Disse rettsaktene er riktignok vedtatt med hjemmel i traktaten, men formålene som nevnes fremgår ikke av selve traktaten. En forordning om Fellesskapets gjennomføring av en konvensjon

⁶⁸ Tschofen, Michigan Journal of International Law 1991, s. 481.

⁶⁹ Olmi, Mélanges Fernand Dehousse Vol. 2, 1979, s. 288.

⁷⁰ Direktiv 78/659/EØF.

⁷¹ Vedtak 82/461/EØF.

om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter⁷² viser heller ikke til mål som fremgår i traktaten. Rettsakten henviser bare til mål som fremgår av et handlingsprogram. Disse rettsaktene viser at Rådet ikke synes å legge noen streng forståelse av “Fællesskabets mål” til grunn for sine rettsakter.

Ingen av rettsaktene som nevnes ovenfor har vært overprøvd av Domstolen. Selv om det ikke finnes dommer som uttaler seg om uttrykket “Fællesskabets mål”, kan det være interessant å undersøke hvilke formål som påberopes i rettsakter som har vært behandlet av Domstolen. På denne måten kan det være mulig å fastslå hvorvidt Domstolen indirekte – ved ikke å kjenne rettsakten ugyldig – godkjenner en vid forståelse av uttrykket “Fællesskabets mål”.

Erasmus-saken⁷³ gjaldt gyldigheten av et vedtak om studentutveksling.⁷⁴ De undervisningsmessige aspektene av vedtaket må hjemles i artikkel 308. At vilkåret “virkeliggjøre et af Fællesskabets mål” er oppfylt, godtgjøres i rettsaktens preambel med en henvisning til hensynet om å “bidrage til en harmonisk utvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed.” Dette formålet fremgår av Roma-traktatens artikkel 2. Domstolen går ikke inn på noen vurdering av om tiltaket faktisk bidrar til oppfyllelse av dette formålet, men koblingen mellom undervisning og økonomisk virksomhet er ikke veldig fjern. Denne saken kan derfor ikke tas til inntekt for et syn om at Domstolen godkjenner en spesielt vid forståelse av formålene.

Neste sak som kan illustrere Domstolens syn på “Fællesskabets mål” gjelder gyldigheten av en forordning om økonomisk støtte til Sovjet og Mongolia.⁷⁵ Den omstridte forordningen⁷⁶ er vedtatt i 1991, før utvidelsen av formålene ved Maastricht-traktaten. Rettsakten nevner ikke noe konkret formål, men nøyer seg med en helt generell henvisning til “Fællesskabets målsætninger”. Domstolen stiller ikke større krav til oppfyllelsen av “Fællesskabets mål” enn dette. Det gjør det mulig å hevde at Domstolen i denne saken godkjenner en vid forståelse av formålene. Det er nemlig tvilsomt om en naturlig språklig forståelse av formålene som fremgikk av

⁷² Forordning (EØF) nr. 3626/82.

⁷³ Sak 242/87, *Kommisjonen mot Rådet*. Saken behandles også i punkt 2.7.

⁷⁴ Vedtak 87/327/EØF.

⁷⁵ Sak C-417/93, *Parlamentet mot Rådet*. Saken behandles også i punkt 2.7.

⁷⁶ Forordning (EØF) nr. 2157/91.

artikkel 2 og 3 – slik disse bestemmelsene lød i 1991 – dekket innholdet i denne rettsakten. Det eneste formålet som ikke var begrenset til forholdet medlemsstatene imellom, var artikkel 3 bokstav b) om opprettelse av en felles handelspolitikk overfor tredjeland. Selv om økonomisk støtte kan gjøre mottakeren mer velvillig innstilt til handel med giverlandet, er det vanskelig å hevde at en slik forordning faller innunder et handelspolitisk formål.

Den tredje saken som kan være verdt å trekke frem⁷⁷ gjelder valg av rettslig grunnlag for en forordning om gjensidig assistanse mellom nasjonale administrative myndigheter for å bekjempe landbruks- og tollbedrageri i EU.⁷⁸ Bedrageri, selv om det bare dreier seg om bedrageri på rettsområder som faller innenfor traktatens virkeområde, har en side til strafferetten. Selv om strafferett faller utenfor traktatens virkeområde, blir det ikke stilt spørsmål ved om “bekjempelse av bedrageri” dekkes av Fellesskapets formål. Denne dommen viser dermed at artikkel 308s virkeområde omfatter et felt som ikke uttrykkelig fremgår av traktatens formålsbestemmelser. Tilknytningen mellom bedrageri – som er et delvis økonomisk spørsmål – og Fellesskapets generelle økonomiske målsetninger, er relativt tett. Dommen tyder likevel på at kravet i artikkel 308 til at tiltaket må fremme ett av Fellesskapets formål heller ikke tolkes så strengt av Domstolen.

Formålene i EF-traktaten ble utvidet i forbindelse med vedtagelsen av Maastricht-traktaten i 1992. Den uttrykkelige begrensningen til et “økonomisk” fellesskap falt bort, både i formålsbestemmelsene og ellers i traktaten. I artikkel 2 kom det til nye generelle formål, for eksempel en presisering av at den økonomiske veksten skulle være bærekraftig og respektere miljøet. Traktaten skulle dessuten sikre et “høyt sosialt beskyttelsesnivå”, “et høyt beskæftigelsesnivå” og “højnelse af (...) livskvaliteten” og dessuten “solidaritet mellem Medlemsstaterne”. Målsetningene i artikkel 3 oppdateres til å omfatte rettsområdene som har fått egne hjemler i traktaten. Dette gjelder blant andre transeuropeiske nett og forbrukervern. Dessuten nevnes politikkområdene “energi, civilbeskyttelse og turisme” i artikkel 3 bokstav u) enda disse områdene ikke har egne hjemler i traktaten. Inkludering av disse målene gjør det mulig å benytte artikkel 308 på disse områdene uten at det oppstår tvil om at tiltaket faktisk virkeliggjør “et af Fællesskabets mål”.

⁷⁷ Sak C-209/97, *Kommisjonen mot Rådet*.

⁷⁸ Forordning (EF) nr. 515/97.

Formålene ble også endret i forbindelse med vedtagelsen av Amsterdam-traktaten i 1998. Passusen “ligestilling mellom mænd og kvinder” ble lagt til i artikkel 2. Det ble dessuten fokusert sterkere på miljø. Henvisningen til miljøhensyn ble endret fra å fremme “en bæredygtig (...) vækst, som respekterer miljøet” til “et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten”. Det kom flere konkrete formål i artikkel 3 som gjenspeiler de materielle tilføyelsene i EF-traktaten. I et nytt annet ledd ble dessuten betydningen av generelt å fremme likestilling mellom menn og kvinner fremhevet.

Utvidelsen av formålene utvidet rammene for vilkåret om at tiltaket måtte “virkeliggjøre et af Fellesskabets mål”. Det ble med adre ord lettere å finne et relevant formål som kunne begrunne vedtagelsen av en rettsakt. I teorien ble det hevdet at anvendelsesområdet til artikkel 308 ble utvidet rent generelt som følge av disse formålsendringene.⁷⁹

Det er imidlertid ikke opplagt at anvendelsesområdet generelt utvides bare fordi det ene vilkåret utvides. Selv om formålene utvides, er begrensningen til “fællesmarkedets rammer” fortsatt til stede. Et gitt tiltak må både falle innenfor formålet og fellesmarkedet for at det skal være tillatt. Dersom de nye formålene faller på utsiden av fellesmarkedet, skulle formålsutvidelsen ikke ha noe å si for anvendelsesområdet til artikkel 308. Den eneste muligheten ville i så fall være at “fællesmarkedets rammer” ble utvidet da formålene ble utvidet. Jeg kommer tilbake til disse spørsmålene i forbindelse med behandlingen av “Fællesmarkedets rammer” i punkt 3.5.

Det kan også undersøkes om formålsutvidelsen medførte en økning i den faktiske anvendelsen av artikkel 308. 1991, to år før Maastricht-traktaten trådte i kraft, er det året i bestemmelsens levetid som har sett vedtagelsen av flest rettsakter. Hele 41 direktiver, forordninger og vedtak så dagens lys. Til sammenligning ble det vedtatt 31 i 1992, og bare 12 i 1996.⁸⁰ Denne nedgangen kan delvis forklares med vedtagelsen av nye hjemler i Maastricht-traktaten. Behovet for å komplettere traktaten ved bruk av artikkel 308 ble da mindre påtrengende.

⁷⁹ Gulmann og Hagel-Sørensen, EU-ret, s. 54.

⁸⁰ Utviklingen er fremstilt grafisk i vedlegg 2. Nedgangen i artikkelens anvendelse etter vedtagelsen av Maastricht-traktaten er tydelig. Vedtagelsen av Amsterdam-traktaten medførte imidlertid en oppgang i anvendelsen, fra 20 rettsakter i 1998 til 28 i 1999.

3.5 Det felles markeds virkeområde

3.5.1 Innledning

Rettsakter vedtatt med hjemmel i artikkel 308 må gjelde saksområder som faller “inden for fællesmarkedets rammer”.

Ordlyden har vært den samme helt siden traktaten ble vedtatt. Temaet for dette avsnittet er om “fællesmarkedets rammer” likevel reelt har blitt utvidet som følge av andre endringer i traktaten. For det første kan det tenkes at tilføyelse av flere materielle beføyelser utvider innholdet i uttrykket. For det andre kan det tenkes at endringer i formålene også utvider fellesmarkedets rammer. Før disse spørsmålene kan besvares, er det nødvendig å etablere en opprinnelig forståelse av innholdet i begrepet.

3.5.2 Opprinnelig forståelse

Det er noe uklart hvilke rettsområder som faller innenfor “fællesmarkedets rammer”.⁸¹ Begrepet er ikke definert i traktaten, men det er klart at etableringen av et felles marked er én av Fellesskapets viktigste oppgaver. EF-traktatens artikkel 2 nevner “oprettelsen af et fælles marked” først i opplistingen av midler som skal anvendes til å nå Fellesskapets mål.

Ved etableringen av innholdet i et uklart uttrykk som “fællesmarkedets rammer”, er det naturlig å sammenligne ordlyden i ulike, men prinsipielt likestilte, språkversjoner. De ulike oversettelsene av dette uttrykket gir litt forskjellige inntrykk. Den tyske ordlyden “um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes” ligner den danske. Den engelske oversettelsen, “in the course of the operation of the common market”, og den franske “dans le fonctionnement du marché commun” kan derimot begge tolkes snevrere enn de to førstnevnte. Den franske og engelske ordlyden leder begge tankene i retning av at det er nødvendig at tiltaket har sammenheng med “driften” av det til enhver tid eksisterende fellesmarked, mens den danske og tyske forståelsen bare krever at tiltaket ligger innenfor tenkte ytre rammer for hva fellesmarkedet kan omfatte. Den norske oversettelsen er “det felles markeds virkeområde”, og synes å ligge et sted midt i mellom.

Det er lite å utlede om grensene for fellesmarkedet ut fra en tolkning av de ulike språkversjonene. Artikkel 308 har vært anvendt videre enn en

⁸¹ Gulmann og Hagel-Sørensen, s. 54.

naturlig forståelse av ordlyden skulle tilsi.⁸² Andre kilder enn ordlyden må derfor undersøkes før innholdet i begrepet kan anses klarlagt.

Det kan være vanskelig å skille mellom begrepene “felles marked” og “indre marked”. Fellesmarkedet har vært en del av Fellesskapets rettsorden siden Roma-traktaten trådte i kraft i 1958. Ideen om et indre marked ble introdusert på midten av 1980-tallet.⁸³ Det indre marked trådte imidlertid først i kraft 1. januar 1993. Det indre marked har et noe snevrere innhold enn fellesmarkedet. Det indre marked omfatter de fire friheter og fravær av grense- og politikontroll. Dette utgjør bare kjernen i det mer omfattende fellesmarkedet. Grensene for fellesmarkedet er vage, men inkluderer i hvert fall det indre marked, tollunionen og den felles utenrikshandelspolitikken.

Dashwood vil fjerne begrepet “felles marked” og erstatte det med det snevrere begrepet “indre marked”, og dermed begrense bruken av artikkel 308 til kjernen av Fellesskapets aktiviteter.⁸⁴

“I would favour deleting all mention of the common market from the Treaty. It is a concept with a glorious history, but one that no longer serves any practical purpose except to blur lines that ought to be boldly drawn.”

Dette ønsket får han oppfylt i artikkel 17 i utkastet til konstitusjonstraktat, som ikke henviser til fellesmarkedet. Konstitusjonstraktaten henviser riktignok til rammene som oppstilles av traktatens øvrige bestemmelser, ikke – slik Dashwood foreslår – til de snevrere grensene for det indre marked. Det er ikke gitt at bruken av artikkel 308 vil begrenses som følge av den nye ordlyden. Forholdet mellom artikkel 308 og artikkel 17 i utkastet til konstitusjonstraktat behandles i punkt 2.8.

Eldre litteratur som behandler spørsmålet om fellesmarkedets rammer, oppstiller en rekke ulike forståelser av innholdet i begrepet. Kapteyn synes å mene at artikkel 308 bare kan anvendes til å få et allerede etablert felles marked til å fungere enda bedre:

“The meaning of the phrase ‘in the course of the operation of the common market’ is not to be understood in the geographical sense; not as restricting the operation of Article 235 [308] to the strict field of the attainment of one of the two means by which the Community’s objectives are to be achieved, namely the *establishment* of a common market. Rather the application of Article 235 [308] is designed to ensure that the common market, as defined in the treaty, may *function more effectively*.”⁸⁵ (mine uthevinger.)

Skillet som Kapteyn forsøker å opprette i sitatet ovenfor, er mer uklart enn det virker. For det første er begrepet “common market” – som nevnt ovenfor, og til tross for at Kapteyn hevder det motsatte – ikke definert i

⁸² Anvendelsesområdet til artikkel 308 kommer jeg tilbake til i kapittel 4 og 5.

⁸³ Lenaerts, *Constitutional Law of the European Union*, s. 75 flg.

⁸⁴ Dashwood, *European Law Review* 1996, s. 123.

⁸⁵ Kapteyn, *Introduction to the Law of the European Communities*, s. 236.

traktaten.⁸⁶ For det andre behøver ikke den effektive driften av fellesmarkedet (“function more effectively”) å bety noe mer enn nettopp opprettelsen (“establishment”) av et felles marked. Fellesmarkedet trenger nemlig ikke anses “opprettet” før driften av det er effektiv.

Det er noe mer veiledning å få hos Olmi. Han mener begrepet “inden for fællesmarkedets rammer” i hovedsak blir sammenfallende med de begrensningene som fulgte av at Fellesskapets formål, før vedtagelsen av Maastricht-traktaten, var uttrykkelig begrenset til et økonomisk samarbeid. Olmi mener tiltakene som hjemles i artikkel 308 må befinne seg i en økonomisk kontekst:

“Les actions à mettre en œuvre en vertu de l'article 235 [308] doivent servir soit à la fusion des marchés, soit à des politiques économiques communes ou coordonnées; en d'autres mots, elles doivent se situer dans un contexte économique.”⁸⁷

Kravet om en økonomisk kontekst har begrenset verdi som skranke for anvendelsen av artikkel 308 ettersom begrepet “økonomi” kan forstås vidt eller snevert. Dersom man legger en vid forståelse til grunn er det få rettsområder som ikke har en eller annen tilknytning til økonomi.

Tschofen legger opp til en snevrere forståelse av vilkåret “fællesmarkedets rammer”:

“It therefore seems safer and more accurate to regard the provision 235 [308] as inclusive of all those decisions which serve the smooth realization of the “four freedoms” as long as they are closely connected with existing powers.”⁸⁸

Tschofen synes å mene at tiltakene som hjemles i artikkel 308 både må bidra til å opprette et fungerende handelsmarked, jf. uttrykket “smooth realization”, og dessuten at innholdet i tiltakene må ligge nær opp til innholdet i eksisterende hjemler i traktaten.

Gulmann og Hagel-Sørensen mener vilkåret “inden for fællesmarkedets rammer” må tolkes slik at rettsakter som gis med hjemmel i artikkel 308 “må

⁸⁶ Lenaerts, *Constitutional Law of the European Union*, s. 75: “Although the Treaty does not define the expression ‘common market’, a number of provisions make reference thereto.”

⁸⁷ Olmi, *Mélanges Fernand Dehousse Vol. 2*, 1979, s. 289. I norsk oversettelse lyder sitatet som følger: “Tiltakene som settes i verk i medhold av artikkel 308 må tjene enten til å forene markedene eller til opprettelse av felles eller koordinerte økonomiske politikker; med andre ord, tiltakene må befinne seg i en økonomisk kontekst.”

⁸⁸ Tschofen, *Michigan Journal of International Law* 1991, s. 482.

ha en direkte eller indirekte betydning for realiseringen af fællesmarkedet.”⁸⁹
Om innholdet i selve begrepet “fællesmarkedet” skriver de på s. 331:

“Det til enhver tid eksisterende fælles marked er det, der resultatet af på den ene side anvendelsen af traktatens forbud mod nærmere bestemte hindringer for den frie bevægelighed over grænserne og på den anden side de fælles regler, der er vedtaget af EFs lovgiver.”

Etter denne forståelsen synes fellesmarkedet både å omfatte reglene som oppretter selve markedet, jf. uttrykket “traktatens forbud mot hindringer”, så vel som resten av regelverket i EF-traktaten, jf. uttrykket “de fælles regler, der er vedtaget af EFs lovgiver”. Denne tolkningen av begrepet fellesmarkedet legger i realiteten opp til at “fællesmarkedets rammer” er parallelle med traktaten som helhet.

Vilkårene i artikkel 308 har ikke bare vært behandlet i juridisk litteratur. I Maastricht-dommen fra 1998 skrev dansk Højesteret det følgende om vilkåret “fællesmarkedets rammer”:

“Det er (...) en betingelse, at den påtænkte handling ligger “innenfor fællesmarkedets rammer”. Dette må (...) forstås således, at den påtænkte handling skal ligge innenfor de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i (...) [artikkel 3 og 4] af de enkelte virkeområder.”⁹⁰

Højesterets avgrensning av “fællesmarkedet” er ikke spesielt snever. Uttrykket “Fællesskabets rammer” må nødvendigvis være til hinder for at artikkel 308 kan anvendes til å vedta noe som ligger utenfor de rammene som fremgår av traktatens øvrige bestemmelser. Ellers ville det ikke være noen realitet i vilkåret “Fællesskabets rammer”. En videre anvendelse av artikkel 308 enn den Højesteret etablerer, ville fort komme i strid med Roma-traktatens forutsetning om at Fellesskapsorganene, Rådet inkludert, bare kan utøve de beføyelsene de har fått seg overlatt ved uttrykkelig avståelse fra medlemsstatene. Det er uklart om Højesteret ved sin avgrensning av “rammerne for Fællesskabets virke” inkluderer formålsangivelsen i artikkel 2.

EF-domstolens plenumsuttalelse om EMK-tilslutning er Domstolens viktigste bidrag ved etableringen av grensene for artikkel 308.⁹¹ Spørsmålet var om EF-traktaten åpner for at EU som organisasjon kan tiltre EMK. Domstolen svarte med en prinsipiell redegjørelse for traktatens grenser og

⁸⁹ Gulmann og Hagel-Sørensen, s. 54.

⁹⁰ UfR 1998.800H, avsnitt 9.4.

⁹¹ Uttalelse 2/94, avgitt 28. mars 1996.

uttalelser om rekkevidden av artikkel 308. Nedenfor gjengis premiss 29, 30 og 35:

“29 Artikel 235 [308] tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.

30 Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori *Fællesskabets opgaver og virke* fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges. (min utheving)

(...)

35 En sådan ændring af ordningen for beskyttelsen af menneskerettighederne i Fællesskabet, hvis institutionelle følger ligeledes ville være grundlæggende, både for Fællesskabet og for medlemsstatene, ville have forfatningsmæssig rækkevidde og ligger derfor efter sin karakter uden for rammerne af artikel 235 [308]. Ændringen vil derfor kun kunne gennemføres ved en ændring af traktaten.”

Første setning i premiss 30 er sentral, og må anses å besvare hva som ligger i vilkåret “fællesmarkedets rammer”. Med uttrykket “fellesmarkedets rammer” menes heretter minst den generelle rammen som følger av traktatens samlede materielle beføyelser, men med tillegg av formålene i artikkel 3, jf. uttrykket “Fællesskabet opgaver og virke” i premiss 30 første setning i.f. Domstolen avviser med dette Rådets mulighet til ensidig å utvide traktaten. På den ene side viser dette at det er realitet i legalitetsprinsippet. På den annen side bortfaller betydningen av skranken som oppstilles ved vilkåret “fællesmarkedets rammer”. Når “fellesmarkedets rammer” tilsvarer summen av traktatens samlede materielle beføyelser, blir yttergrensen for anvendelsen av artikkel 308 sammenfallende med de skrankene som allerede følger av legalitetsprinsippet.

Heller ikke EF-domstolen er klar på om de generelle formålene i artikkel 2 er en del av uttrykket “den generelle ramme, der følger av traktatbestemmelserne som helhed”. Artikkel 2 kan lett tolkes videre enn det som følger av traktatens samlede materielle beføyelser og listen over “opgaver” i artikkel 3. Til tross for at Domstolen bruker uttrykket “navnlig”, virker det derfor ikke sannsynlig at Domstolen har ment å inkludere artikkel 2 i angivelsen av traktatens “generelle ramme”. Det er ikke naturlig å forstå de vide formålene i artikkel 2 som en angivelse av “Fællesskabets opgaver og

virke”, slik Domstolen viser til i premiss 30. Dersom artikkel 308 også kunne anvendes til å vedta rettsakter innenfor rammene av artikkel 2, ville det ikke være forskjell på traktatens formål og de tildelte kompetansene. Om artikkel 308 skulle kunne anvendes på denne måten, ville Domstolen legge opp til den mellomste forståelsen av artikkel 308, jf. inndelingen i punkt 1.1.

Enten artikkel 2 er med eller ikke, er den forståelsen av uttrykket “Fællesskabets rammer” som Domstolen legger opp til, vid, men like fullt begrenset. Så lenge denne grensen overholdes vil artikkel 308 ikke kunne anvendes til å utvide traktatens virkeområde.

Etter denne gjennomgangen er det mulig å vurdere hvilken betydning traktatutvidelsene har hatt for innholdet i begrepet “fællesmarkedet”. Drøftelsen deles i to. Først, i punkt 3.5.3, behandles utvidelsene av det materielle virkeområdet. Deretter, i punkt 3.5.4, følger en drøftelse av betydningen av formålsutvidelsene.

3.5.3 Utvidelse av traktatens materielle virkeområde

I dette avsnittet tas det stilling til hvilken betydning utvidelsene av traktatens materielle virkeområde har hatt for innholdet i begrepet “fællesmarkedet”. Det kan tenkes at nye politikkområder automatisk inkluderes i fellesmarkedet når nye områder bringes innunder traktaten, slik at utvidelsene betyr at artikkel 308 blir anvendelig innenfor hele den utvidete traktaten.

Roma-traktaten⁹² utgjorde det rettslige grunnlaget for et rent økonomisk samarbeid mellom seks vesteuropeiske stater. Dette samarbeidet ble utvidet ved at suppleringsbestemmelser senere ble innført i Roma-traktaten. Den første materielle tilføyelsen fant sted ved Enhetsakten.⁹³ I praksis kodifiserte Enhetsakten rettsområder som allerede var blitt en del av Roma-traktaten med hjemmel i artikkel 308.⁹⁴ Senere medførte Maastricht-traktaten⁹⁵ dyptgripende endringer, både i formålene og med hensyn til materielle

⁹² Signert 25. mars 1957, i kraft 1. januar 1958.

⁹³ Signert 17. februar 1986, i kraft 1. juli 1987.

⁹⁴ Blant de viktigste materielle tilføyelsene var miljøpolitikken, bestemmelser om arbeidsmarkedsforhold og Fellesskapets regler om regionalpolitikk.

⁹⁵ Signert 7. februar 1992, i kraft 1. november 1993.

tilføyelser.⁹⁶ Vedtagelsen av Amsterdam-traktaten⁹⁷ var også blant de viktigste endringene av Roma-traktaten.⁹⁸ Den hittil siste endringen av Roma-traktaten fant sted ved vedtagelsen av Nice-traktaten.⁹⁹

Det må ikke legges for stor vekt på betydningen av at det innføres formelle hjemler i traktaten. Reelt betyr reglene om de fire friheter at det, helt siden Fellesskapet ble opprettet, fantes mulighet til å regulere handelsrelaterte spørsmål, for eksempel om omsetning av energi. Dette til tross for at energi formelt ikke utgjorde en del av Roma-traktaten før vedtagelsen av Amsterdam-traktaten. Paradoksalt nok kan innføringen av konkrete hjemler og vedtagelsen av rettsakter i forlengelsen av disse, reelt sett innebære at Fellesskapets adgang til å regulere et rettsområde reduseres. Dette vil være tilfellet dersom den konkrete hjemmelen er snever, og i realiteten begrenser Fellesskapets utøvelse av regelverket om de fire friheter.

Mange av de nye politikkområdene faller opplagt innenfor “fællesmarkedets rammer”, og kan hevdes å ha ligget latent i dette begrepet til tross for at politikkområdene ikke tidligere var nevnt i traktaten. Dette gjelder for eksempel hjemlene om arbeidsmarkedsforhold som kom inn i forbindelse med Enhetsakten i 1987, hjemlene for yrkesopplæring, industripolitikk og transeuropeiske nettverk som kom inn i forbindelse med Maastricht-utvidelsen i 1993, og hjemlene for sysselsetting, tollsamarbeid og dessuten andre politikker i relasjon til fri bevegelighet for personer. De sistnevnte kom inn i forbindelse med vedtagelsen av Amsterdam-traktaten i 1998.

Enkelte andre politikkområder kan vanskeligere hevdes allerede å ha vært en del av begrepet “fællesmarkedet” før de formelt ble gjeldende fellesskapsrett ved traktatendringene. Dette gjelder for det første

⁹⁶ Betydningen av formålsendringene blir behandlet i punkt 3.5.4. Av de materielle utvidelsene må nevnes innføringen av artikkel 149 [126] om utdanning, regler om yrkesopplæring i artikkel 150 [127], kultursamarbeid i artikkel 151 [128], folkehelse 152 [129], forbrukervern 153 [129a], transeuropeiske nettverk 154-156 [129 b-d], industripolitikk 157 [130], utviklingssamarbeid 177 [130 u] og artiklene 163-173 [130 f-p] om forskning og teknologisk utvikling.

⁹⁷ Signert 2. oktober 1997, i kraft 1. mai 1999.

⁹⁸ Denne traktaten medførte følgende materielle tilføyelser til Roma-traktaten: Innføringen av en felles asyl- og visumpolitikk, og regler om immigrasjon og andre politikker i relasjon til fri bevegelighet for personer i artiklene 61-69, ØMU i artiklene 98-124, sysselsetting i artiklene 125-130 og tollsamarbeid i artikkel 135. Dessuten ble energipolitikk formelt nevnt blant formålene i artikkel 3 bokstav u), i artikkel 175 nr. 2 bokstav c) om miljø, og i artikkel 154 nr. 1 om transeuropeiske nett.

⁹⁹ Signert 26. februar 2001, i kraft 1. februar 2003. Det ble ikke vedtatt noen nye materielle kompetans hjemler utover artikkel 181a om økonomisk, finansiell og teknisk samarbeid med tredjeland.

miljøpolitikken som formelt kom inn i traktaten ved Enhetsakten, for det andre gjelder det utdanning, kultursamarbeid og utviklingssamarbeid som alle kom inn i traktaten ved Maastricht-utvidelsen, og dessuten for det tredje, asyl- og visumpolitikk og fellesreglene om immigrasjon som alle kom med i forbindelse med vedtagelsen av Amsterdam-traktaten. Disse områdene har til felles at de ikke opplagt utgjør en del av det opprinnelig rent økonomiske og handelspolitiske samarbeidet innenfor Fellesskapet. Det kan dermed spørres om vedtagelsen av disse nye politikkområdene utvider innholdet i “fællesmarkedet”.

Uttalelse 2/94 må antas å besvare spørsmålet om hvorvidt traktatutvidelsene fikk betydning for innholdet i begrepet “fællesmarkedets rammer”. Etter denne uttalelsen omfatter “fællesmarkedets rammer” minst kompetanseområdet som følger av traktatens materielle kompetansebestemmelser som helhet. I tillegg omfattes antagelig artikkel 3, men neppe de generelle formålsangivelsene i artikkel 2, jf. konklusjonen i punkt 3.5.2. Ved forståelsen av begrepet “fællesmarkedets rammer” vil det derfor heretter være nødvendig å ta hensyn til at traktatens virkeområde er utvidet siden 1957.¹⁰⁰ Fællesmarkedet er etter dette sammenfallende med traktatens ytre grenser. Fremtidige traktatutvidelser vil dermed utvide innholdet i begrepet “fællesmarkedet”.

3.5.4 Utvidelse av traktatens formål

I dette avsnittet tas det stilling til forholdet mellom traktatens formål og rammene for fellesmarkedet. I den opprinnelige ordlyden i artikkel 2 var formålene begrenset til økonomisk virksomhet og befolkningens levestandard. Følgelig var også fellesmarkedet opprinnelig begrenset til rent økonomiske aktiviteter. Som nevnt ble formålene betydelig utvidet i forbindelse med vedtagelsen av Amsterdam- og Maastricht-traktatene. Det rent økonomiske samarbeidet ble utvidet til et mer ambisiøst integrasjonsprosjekt.

I dette avsnittet behandles to spørsmål. Først skal det tas stilling til om vedtagelsen av nye formål utvider virkeområdet til artikkel 308 fordi det blir

¹⁰⁰ Jeg kommer tilbake til hvilken betydning Uttalelse 2/94 har hatt for den senere anvendelsen av artikkel 308, jf. oppgavens punkt 8.2.3.

lettere å finne formål som kan begrunne et gitt tiltak.¹⁰¹ Forutsetningen her er at de nye formålene i hvert fall delvis faller innenfor fellesmarkedet. For det andre skal det tas stilling til om vedtagelsen av nye formål medfører en utvidelse av selve rammene for fellesmarkedet.

Dersom alle de nye formålene faller utenfor fellesmarkedets rammer, utvides ikke virkeområdet til artikkel 308. “Fællesmarkedet” ville i så fall ha samme innholdsmessige betydning som skranke, til tross for at formålene ikke lenger utgjør den samme begrensningen. Formålsutvidelsen ville dermed ikke bety noe for anvendelsen av artikkel 308 ettersom vilkåret “fællesmarkedets rammer” er snevrere, og fortsatt består.¹⁰² Det er kun dersom det finnes tiltak som både ligger innenfor fellesmarkedets rammer og som kan begrunnes i ett av de nye formålene, at formålsutvidelsen vil utvide virkeområdet til artikkel 308.

Det må derfor tas stilling til om alle de nye formålene ligger utenfor det opprinnelige fellesmarkedets rammer. Det kan spørres om det nye formålet om “solidaritet mellom medlemsstatene” i sin helhet faller utenfor fellesmarkedet. Et mål om “højnelse av livskvaliteten” faller i hvert fall delvis utenfor. Det er vanskelig å hevde at disse formålene befinner seg klart innenfor et traktatverk som i all hovedsak omhandler markedsøkonomiske spørsmål. På den annen side ble det vedtatt et mål om “et højt beskæftigelsesniveau”. Dette må i hvert fall anses å falle innenfor fellesmarkedet. Opprettelse av transeuropeiske nett og et formål om økt forbrukervern må også anses å være dekket av fellesmarkedet. Konklusjonene på første spørsmål blir derfor at anvendelsesområdet til artikkel 308 ble utvidet som følge av formålsutvidelsen. Det ble lettere å vedta nye rettsakter fordi det kom til flere formål innenfor fellesmarkedets rammer.

Neste spørsmål er om vedtagelsen av nye formål også medførte en utvidelse av fellesmarkedet som sådan. Som Domstolen påpekte i Uttalelse 2/94, følger fellesmarkedets rammer av grensene som oppstilles av traktatens øvrige bestemmelser som helhet. Som nevnt i punkt 3.5.2 kan det være tvil om formålene i artikkel 2 er en del av denne helheten. Det må likevel være riktig å si at “fællesmarkedets rammer” – på grunn av endringene i artikkel 3

¹⁰¹ Som nevnt i punkt 3.4 om Fellesskapets mål hevder Gulmann og Hagel-Sørensen at formålsutvidelsen medførte en utvidelse av selve virkeområdet til artikkel 308.

¹⁰² Dette følger av at vilkårene i artikkel 308 er kumulative, og at “fællesmarkedets rammer” består uforandret.

– ble utvidet som følge av formålsutvidelsene. Anvendelsesområdet til artikkel 308 ble dermed utvidet som følge av formålsutvidelsene, både fordi det ble lettere å finne relevante formål, men også fordi innholdet i begrepet “fællesmarkedets rammer” som sådan ble utvidet.

3.6 Kan artikkel 308 sette til side innholdet i andre bestemmelser?

Spørsmålet i dette punktet er om Rådet med hjemmel i artikkel 308 kan vedta rettsakter som tilsidesetter innholdet i andre bestemmelser i traktaten.

For det første er det klart at artikkel 308 ikke kan anvendes til å vedta rettsakter på områder hvor traktaten forbyr harmoniseringstiltak.¹⁰³ Denne begrensningen følger av en naturlig forståelse av artikkel 308 i lys av traktatens øvrige bestemmelser. Det ble dessuten bekreftet av Det europeiske råd i Edinburg i desember 1992.¹⁰⁴ Sysselsetting, utdanning, kultur og folkehelse¹⁰⁵ er eksempler på områder hvor traktaten uttrykkelig er til hinder for harmoniseringsvedtak. Det er ikke tillatt å anvende artikkel 308 til å komme rundt dette forbudet mot harmonisering. Denne forståelsen av generalfullmakten foreslås kodifisert i den nye konstitusjonstraktaten, jf. utkastets artikkel 17 nr. 3.

For det andre har Domstolen ved flere anledninger behandlet spørsmålet om artikkel 308 kan brukes til å tilsidesette andre bestemmelser i traktaten.

Den første saken¹⁰⁶ gjaldt fremskyndingen av tollunionen. Tollunionen skulle – etter en uttrykkelig bestemmelse i traktaten – først utløpe 31. desember 1969. Spørsmålet var om Rådet med hjemmel i artikkel 308 da kunne vedta at tollunionen skulle gjennomføres allerede 1. juli 1968. Dette kan også forstås som et spørsmål om fremskyndingen av tollunionen var en endring av traktaten som krevde særskilt traktatkonferanse, eller om artikkel 308 var tilstrekkelig hjemmel til å tilsidesette innholdet i en annen bestemmelse i traktaten.¹⁰⁷

¹⁰³ Hartley, *The Foundations of European Community Law*, s. 110; Weatherill, *EU Law*, s. 156.

¹⁰⁴ *Bulletin of the European Communities* 12-1992, s. 14, fotnote 1.

¹⁰⁵ Artikkel 129 andre ledd, artikkel 150 nr. 4, artikkel 151 nr. 5 og artikkel 152 nr. 4 bokstav c, henholdsvis.

¹⁰⁶ Sak 38/69, *Kommisjonen mot Italia*.

¹⁰⁷ Betenkelighetene ved en vid anvendelse av artikkel 308 er behandlet i punkt 2.6.

Sentralt for denne saken stod “Rådets fremskyndende beslutning”.¹⁰⁸ Sterk økonomisk vekst i fellesskapsområdet hadde gjort det mulig å oppheve retten til å kreve tollavgifter og fremskynde gjennomføringen av tollunionen. Kommisjonen krevde at Domstolen skulle erklære at Italia – som følge av manglende opphevelse av unntaksbestemmelsene om tollavgifter på import av bly og sink – ikke hadde gjennomført sine forpliktelser etter “Rådets fremskyndende beslutning”. Italia mente at artikkel 308 ikke kunne anvendes som hjemmel til et vedtak som i realiteten var en endring av traktaten.

Domstolen var ikke enig i Italias synspunkter. Tiltak etter artikkel 308, selv om de til en viss grad utfyller traktaten, er vedtatt innenfor rammen av Fellesskapets mål. En rettsakt vedtatt med hjemmel i artikkel 308 er derfor å betrakte som et fellesskapstiltak, ikke som en internasjonal avtale om traktatendring som Italia i henhold til folkeretten kan reservere seg mot. Domstolen kom i dette tilfellet til at artikkel 308 kunne anvendes til å oppheve betydningen av en traktatbestemmelse. Dette ligger nær opptil å anerkjenne at artikkel 308 kan anvendes til å endre traktaten.

Uttalelse 2/94 fra 1996 viser at Domstolen senere har skiftet syn på hva artikkel 308 kan anvendes til. I EF-domstolens plenumsuttalelse 2/94, premiss 30 konstateres følgende:

“Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges.”

Generalfullmakten må med andre ord tolkes på bakgrunn av traktatendringsprosedyren i artikkel 48 i Traktat om Den europeiske union.¹⁰⁹ Artikkel 308 kan ikke anvendes til å omgå traktatens regler om traktatendringer. Ved etableringen av EU-samarbeidet har medlemsstatene ikke vedtatt noen ubegrenset overføring av myndighet, jf. punkt 2.2.

I Lancry-saken¹¹⁰ fra 1994 og i en dom fra 1998,¹¹¹ påpekte Domstolen også at artikkel 308 ikke kunne anvendes til å oppheve betydningen av andre bestemmelser i traktatene. Lancry-saken gjaldt gyldigheten av en særtoll som ble innkrevet ved import til de franske oversjøiske departementene. Et vedtak

¹⁰⁸ Vedtak 66/532/EØF.

¹⁰⁹ Tidligere artikkel 236 EF.

¹¹⁰ Sak C-363/93, *René Lancry SA mot Direction Générale des Douanes m. fl.*

¹¹¹ Sak C-212/96, *Paul Chevassus-Marche mot Conseil Régional de la Réunion.*

– hjemlet blant annet i artikkel 308 – tillot særtollen i en overgangsperiode.¹¹² Vedtaket gjorde dermed et unntak fra artikkel 23 og forbudet mot avgifter med tilsvarende virkning som en importrestriksjon. Daværende artikkel 227 nr. 2 var til hinder for at Rådet kunne vedta slike unntak fra traktaten, jf. dommens premiss 37:

“En fortolkning af traktatens artikel 235 [308], hvorefter Rådet, også blot midlertidigt, ville kunne suspendere anvendelsen i de oversøiske departementer af traktatens artikel 9, 12 og 13, ville tilsidesætte den grundlæggende sontring, der opstilles i artikel 227, stk. 2 og fratage første avsnitt dets tilsigtede virkning.”

I den andre saken fra 1998 ble det også tvist om gyldigheten av det samme vedtaket. Saken løses i premiss 36 og 37 med en henvisning til premiss 37 i Lancry-saken.

4 Rettsakter vedtatt med hjemmel i artikkel 308

4.1 Innledning

Til sammen 841 rettsakter er helt eller delvis hjemlet i artikkel 308.¹¹³ Dette overveldende antallet umuliggjør en inngående og komplett analyse. Etter en grovsortering har jeg plukket ut rettsakter som synes særlig egnet til å illustrere spørsmålet om yttergrensene for artikkel 308.¹¹⁴ På denne måten er det mulig å fastslå hva bestemmelsen i hvert fall kan gi hjemmel til. Noen fullstendig uttømmende oversikt over anvendelsen pretenderer jeg ikke å gi.

EF-traktatens artikkel 249 er en ikke-uttømmende angivelse av hvilke rettsakter som står til Fellesskapets disposisjon når det ønsker å vedta regler

¹¹² Vedtak 89/688/EØF.

¹¹³ Søk i Lovdatas baser pr. 1. mai 2004. Henholdsvis 1 resolusjon, 27 henstillinger, 68 direktiver, 382 vedtak og 363 forordninger.

¹¹⁴ Se vedlegg 4 for kategorisering. Kategoriseringen av rettsaktene er basert på rettsaktens tittel, rettsaktens egen kategorisering og dessuten, i tvilsomme tilfeller, en tolkning av rettsaktens hovedsakelige innhold. Utvelgelsen av rettsakter for presentasjon i oppgavens brødtekst er delvis basert på prosedyren for dansk Højesteret i UfR 1998.800H og delvis på hvilke rettsakter andre forfattere har trukket frem som problematiske. Anvendelsesområdet til artikkel 308 har vært en debattert problemstilling i mange år. Det er derfor naturlig å anta at de rettsaktene som har vært fremhevet som tvilsomme, er illustrerende for bestemmelsens yttergrenser.

som utfyller traktatene. På dansk kalles disse rettsaktene for forordninger, direktiver, beslutninger, henstillinger og uttalelser.¹¹⁵ I tillegg til rettsaktene som nevnes i artikkel 249 finnes blant andre “resolutioner”, “avgørelser” og traktater med tredjeland. Artikkel 308 kan benyttes til å vedta alle disse rettsaktene, jf. uttrykket “udfærdiger Rådet (...) passende forskrifter herom”.

Ikke alle rettsakter fra EF-organer har direkte virkning i medlemsstatene.¹¹⁶ På grunn av forholdet til Grunnlovens § 93 er rettsakter uten direkte virkning lite interessante i denne sammenheng. I juridisk teori har det vært hevdet at § 93 kan være nødvendig også ved tradisjonell folkerettslig binding av statens handlefrihet, dersom denne bindingen er svært vidtrekkende, jf. punkt 6.4.2. Som det vil fremgå av punkt 6.4.3, har jeg et annet syn på dette.

Etter ordlyden i artikkel 249 er forordninger umiddelbart anvendelige i medlemsstatene. Borgerne kan dermed påberope seg rettigheter og bli pålagt plikter på grunnlag av reglene i forordningen, uten at medlemsstaten har gjennomført bestemmelsene. Alle forordninger har med andre ord direkte virkning.

Vedtakens direkte virkning avhenger av innholdets karakter. Ikke alle vedtak retter seg mot borgere, eller har et innhold som kan påberopes for domstolene. Mange vil etter sin natur bare ha virkning for medlemsstatene. Gulmann og Hagel-Sørensen skriver at det på dansk og tysk er mulig å operere med en sontring mellom “avgørelser” og “beslutninger”.¹¹⁷ På norsk eller engelsk vil begge deler kalles henholdsvis vedtak eller decisions. “Avgørelser” er juridisk bindende, men har ingen adressat og dermed ikke direkte virkning i medlemsstatene. “Avgørelser” angår typisk organisatoriske og institusjonelle forhold. Samtlige vedtak i kategoriene turisme, investering, internasjonale avtaler, internasjonal økonomisk støtte og forskning og opplæring er “avgørelser”. Dette utgjør langt over halvparten av vedtakene som er hjemlet i artikkel 308. I tillegg er mange av rettsaktene i de øvrige kategoriene “avgørelser”. Det er bare de små kategoriene energi og indre marked/budsjett som ikke inneholder noen “avgørelser”. Totalt er det dermed

¹¹⁵ Tilsvarende rettsakter kalles i norsk oversettelse forordninger, direktiver, vedtak, rekommandasjoner og uttalelser.

¹¹⁶ Se nærmere om direkte virkning i punkt 1.1 og 7.4.

¹¹⁷ EU-ret, 3. utg., s. 149.

bare 10 % av vedtakene som er “beslutninger” med potensiell direkte virkning i medlemsstatene.¹¹⁸

Direktiver har – etter ordlyden i artikkel 249 – ikke direkte virkning. EF-domstolen har likevel i flere avgjørelser vist at direktiver, på nærmere bestemte vilkår, kan komme til anvendelse til tross for at innholdet ikke er gjennomført i medlemsstaten.¹¹⁹ Alle direktivene som er vedtatt med hjemmel i artikkel 308 ser ut til å kunne ha direkte virkning.

Siden det bare er direktiver, vedtak og forordninger som har eller kan ha direkte virkning i medlemsstatene, vil gjennomgangen i denne oppgaven begrense seg til disse rettsaktene. Andre rettsakters innhold har aldri direkte virkning, og vil dermed ikke kunne komme i konflikt med Grunnlovens § 93.¹²⁰

Som det fremgikk av punkt 2.7 har Domstolens overprøvingsadgang ikke vært særlig mye anvendt. Hva Domstolen synes om Rådets anvendelse av artikkel 308 er det derfor vanskelig å vite noe sikkert om. Det er ikke opplagt at alle rettsaktene som er hjemlet i artikkel 308 hadde vært gyldige om Domstolen fikk anledning til å overprøve dem. Så lenge gyldigheten av de vidtgående rettsaktene ikke blir bestridt ved Domstolen, beholder de sin kraft. I det følgende forutsettes at rettsaktene faller innenfor anvendelsesområdet til artikkel 308. Praksis kan dermed anvendes til å utlede noe om yttergrensene for bestemmelsen.

4.2 Perioden 1958 til 1972: En forsiktig start

4.2.1 Generelt

Roma-traktaten trådte i kraft 1. januar 1958. Frem til 1972 ble det vedtatt 32 rettsakter med hjemmel i artikkel 308. Disse gjaldt i all hovedsak toll og landbruk. Det er vanskelig å finne rettsakter fra denne perioden som det er verdt å trekke frem i forhold til oppgaven. Alle rettsaktene synes å falle innenfor norske juridiske forfatteres opprinnelige antagelse om hva artikkel 308 kunne benyttes til. Det ble ikke vedtatt direktiver i denne perioden.

¹¹⁸ Hvilke vedtak som er “avgjørelser” og hvilke som er “beslutninger”, fremgår av vedlegg 4. Til sammen 46 av de 383 vedtakene er “beslutninger”.

¹¹⁹ Sak 41/74, *Van Duyn* og sak C-91/92, *Faccini Dori*.

¹²⁰ Direkte virkning i forhold til nasjonal rett behandles i punkt 7.4.

4.2.2 Vedtak

Artikkel 308 ble anvendt for første gang den 20. april 1962. Vedtaket¹²¹ gjelder kompensasjonsavgifter på enkelte bearbeidede landbruksvarer. Denne rettsaktens gyldighet har aldri vært bestridt, verken for Domstolen eller i juridisk teori.¹²²

Det finnes imidlertid et vedtak om økonomisk støtte til Italia som det kan være verdt å undersøke nærmere.¹²³ Det er nemlig ikke opplagt at tiltaket som hjemles i dette vedtaket faller innenfor Fellesskapets formål på den tiden. Vedtakets artikkel 1 lyder som følger:

“1. Der ydes Den italienske Republik en fællesskabsydelse på 50 % af de faktisk afholdte udgifter som passende understøttelse til arbejdstagere, der er afskedigede som følge af reorganisering af den italienske svovlminedrift, samt til uddannelseshjælp til disse arbejdstageres børn.”

Oppsigelsene i italiensk svovelgruvedrift er en følge av en reorganisering av svovelmarkedet. Det var opprettelsen av fellesmarkedet som fremtvang denne reorganiseringen. Fellesskapet velger derfor å kompensere for visse av skadevirkningene. I preambelen fremgår det at Fellesskapet anser tiltaket nødvendig, men det henvises ikke til noe konkret formål. Spørsmålet er om dette tiltaket kan vedtas med hjemmel i artikkel 308.

I Roma-traktatens artikkel 2 fremgår det at Fellesskapet skal ha til oppgave å fremme en harmonisk utvikling av den økonomiske virksomhet i Fellesskapet som helhet. Støttetiltaket må antas å falle innenfor denne økonomiske rammen, slik at dette formålet er oppfylt. Tiltaket må dermed kunne hjemles i artikkel 308.

4.2.3 Forordninger

En forordning om verdsettelse av varer¹²⁴ ble bestridt i Massey-Ferguson-saken. Saken gjaldt ikke yttergrensene for anvendelsesområdet til artikkel 308, og forordningen er følgelig ikke så interessant i forhold til oppgaven. Domstolen kom uansett til at artikkel 308 var lovlig hjemmel. For en nærmere beskrivelse av saksforholdet, se punkt 3.3.

¹²¹ Vedtak 406/62/EØF.

¹²² Olmi, *Mélanges Fernand Dehousse* Vol. 2, 1979, s. 282.

¹²³ Vedtak 66/740/EØF.

¹²⁴ Forordning (EØF) nr. 803/68.

4.3 Perioden 1973 til 1987: Aktivisme

4.3.1 Generelt

Året 1972 danner et markert skille i anvendelsen av artikkel 308. Det integrasjonsvennlige møtet i oktober 1972 mellom de ni medlemsstatenes¹²⁵ regjeringssjefer vedtok en så vid anvendelse som mulig av alle hjemlene i traktaten, inkludert artikkel 308.

“Ils ont été d'accord pour estimer qu'en vue de réaliser notamment les tâches définies dans les différents programmes d'action, il est indiqué d'utiliser aussi largement que possible toutes les dispositions des traités, y compris l'article 235 [308] du traité de la CEE”.¹²⁶

På dette tidspunktet var de traktatfestede overgangsordningene for fellesmarkedet og landbrukspolitikken allerede utført. Hensikten med å oppfordre til en vid anvendelse av traktatens hjemler, var å skape en økonomisk og monetær politikk. Perioden fra 1972-1987 kjennetegnes av en sterk økning i anvendelsen av artikkel 308, både med hensyn til antall rettsakter, men også med hensyn til bredden i artikkelens anvendelsesområde.

Det som i ettertid har vært trukket frem som mest omstridt fra denne perioden, er opprettelsen av en fellesskapsrettslig miljøpolitikk. Samtlige 58 rettsakter om miljø ble utstedt i denne perioden.¹²⁷ Disse må antas å ligge i grenseland av anvendelsesområdet til artikkel 308 fordi miljø verken nevnes blant formålene eller kan sies å falle naturlig inn i en traktat om rent økonomiske anliggender. Jeg kommer tilbake til disse miljørettsaktene nedenfor.

Den største enkeltgruppen av rettsakter fra denne perioden er vedtak om forskning, teknologi og opplæring. Disse vedtakene er såkalte “avgørelser”, har ingen adressat, og dermed ikke direkte virkning.

¹²⁵ De seks opprinnelige medlemsstatene og de tre nye medlemmene Irland, Storbritannia og Danmark.

¹²⁶ Punkt 15, siste avsnitt i Bulletin des Communautés européennes nr. 10, 1972 s. 24. Se også Schwartz, *Le pouvoir normatif de la Communauté*, s. 280-281. I norsk oversettelse lyder sitatet som følger: “Regjeringssjefene har blitt enige om å bruke alle hjemlene i EF-traktaten, inkludert artikkel 308, i så stor grad som mulig, spesielt for å oppnå oppgavene som er definert i de ulike handlingsprogrammene.”

¹²⁷ Til sammen 38 direktiver, 17 vedtak og 3 forordninger.

Tidlig i perioden var det også mange toll- og landbruksforordninger. Disse er en fortsettelse av praksis fra perioden frem til 1972, og skaper ikke problemer i forhold til grensene i artikkel 308.

4.3.2 Direktiver

Over halvparten av direktivene som noensinne er vedtatt med hjemmel i artikkel 308, gjelder miljøspørsmål.¹²⁸ Miljøpolitikken ble tatt inn i traktaten i forbindelse med vedtagelsen av Enhetsakten i 1987.¹²⁹ Etter dette var det ikke behov for artikkel 308 på miljørettens område. Alle miljørettsaktene er derfor fra 1987 eller tidligere. I denne oppgaven vil jeg bare trekke frem enkelte miljødirektiver som går spesielt langt.

Det første direktivet Fellesskapet vedtok om miljøvern handlet om spillolje.¹³⁰ Av preambelen fremgår det at dette først og fremst er et harmoniseringsdirektiv som har til hensikt å skape like konkurransevilkår. Det fremgår også at direktivet dessuten tilsikter å “beskytte miljøet mot skadelige virkninger som skyldes utslipp, deponering eller behandling av spillolje.” På denne tiden hadde Fellesskapet ingen miljøhjemmel. Tiltaket hjemles derfor i artikkel 308.

Det er tvilsomt om artikkel 308, slik den opprinnelig ble forstått i teorien, kunne hjemle dette tiltaket. Det kan for det første spørres om miljøvern overhodet faller innenfor “fællesmarkedets rammer.” I oppgavens punkt 3.5.3 ble det påpekt at miljø neppe utgjorde en del av det opprinnelige fellesmarkedet. I tillegg går denne rettsakten langt i forhold til en naturlig forståelse av kravet om å fremme ett av Fellesskapets mål. Artikkel 308 er ifølge preambelens andre betraktning nødvendig for “å nå ett av Fellesskapets mål på miljøvernområdet.” Fellesskapet hadde ingen traktatfestede mål på miljøvernområdet på denne tiden. Det kan dermed synes som om kravet i artikkel 308 om at tiltaket skal fremme et formål, i realiteten bortfortolkes.

Det kan også være verdt å trekke frem et direktiv om badevann.¹³¹ For å beskytte miljøet og folkehelsen fant Fellesskapet det nødvendig å minske forurensingen i badevann, både i havet og i ferskvann. Medlemsstatene pålegges derfor plikter, blant annet til å samle inn prøver og å gjennomføre

¹²⁸ 36 av de 64 relevante direktivene handler om miljø. Fem av de 36 er endringer til tidligere direktiver.

¹²⁹ Artikkene 174-176.

¹³⁰ Direktiv 75/439/EØF.

¹³¹ Direktiv 76/160/EØF.

alle nødvendige tiltak for å påse at kvaliteten på badevannet er i samsvar med de fastsatte grenseverdiene. I preambelen vises det til Fellesskapets formål vedrørende livskvaliteten, den harmoniske utviklingen av den økonomiske virksomheten i Fellesskapet som helhet, og en varig og avbalansert ekspansjon.

Fellesskapet hadde ingen traktatfestede formål vedrørende livskvaliteten på dette tidspunktet. Artikkel 2 viser riktignok til en ambisjon om å øke levestandarden, men livskvaliteten er et langt mer omfattende begrep. Spørsmålet blir dermed om vern av badevann kan sies å oppfylle et mål om harmonisk utvikling av den økonomiske virksomheten i Fellesskapet. Selv om renere badevann kan ha som konsekvens at den økonomiske virksomheten i Fellesskapet øker, er dette tiltaket ganske avledet i forhold til traktatens generelle rammer. Nok en gang viser Rådets praksis at kravet om å virkeliggjøre ett av Fellesskapets mål, ikke skaper store hindringer for anvendelsen av artikkel 308.

Et direktiv om biologisk screening av befolkningen for å finne bly, legger også opp til en vid anvendelse av artikkel 308.¹³² Første betraktning lyder som følger:

“En af de væsentlige opgaver for Det europæiske økonomiske Fællesskab er at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed og en varig og afbalanceret ekspansion, hvilket ikke vil kunne ske uden såvel en bekæmpelse af forureningen og de deraf følgende gener, som en forbedring af livskvaliteten og beskyttelse af miljøet.”

Nok en gang begrunnes tiltaket delvis i formål som ikke fremgår av artikkel 2 eller 3, jf. “forbedring af livskvaliteten og beskyttelse af miljøet”. Kravet til at tiltaket må falle innenfor Fellesskapets rammer håndheves heller ikke så strengt. Artikkel 308 benyttes også i dette tilfellet til å vedta et direktiv som har perifer tilknytning til traktatens økonomiske virkeområde.

Det samme vil kunne sies om et direktiv¹³³ om kvaliteten på ferskvann for å beskytte fisk. I preambelens betraktning 2, 4 og 5 uttrykkes følgende:

“Ud fra et økologisk og økonomisk synspunkt er det nødvendigt at beskytte fiskebestanden mod de forskellige skadelige konsekvenser af udledning af forurenende stoffer i vandet, herunder navnlig en nedgang i antallet af individer tilhørende bestemte arter, og undertiden fuldstændig udslettelse af visse arter.

¹³² Direktiv 77/312/EØF.

¹³³ Direktiv 78/659/EØF.

For så vidt angår kvaliteten af ferskvand, der er egnet til, at fisk kan leve deri, kan skabe ulige konkurrencevilkår og dermed direkte indvirke på fællesmarkedets funktion; der bør derfor på dette område foretages en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, som fastsat i artikel 100 [94] i traktaten.

Det synes nødvendigt at kombinere denne indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne med en fællesskabsaktion, således at et af Fællesskabets mål vedrørende miljøbeskyttelse og forbedring af livskvaliteten kan gennemføres gennem mere omfattende regler; med henblik herpå bør der derfor fastsættes visse særlige bestemmelser; da traktaten ikke indeholder den særlige fornødne hjemmel hertil, må traktatens artikel 235 [308] bringes i anvendelse.”

Et direktiv om ville fugler er blant de videste eksemplene på anvendelsen av artikkel 308.¹³⁴ Betragtning 6 henviser til behovet for å verne ville fugler:

“Beskyttelse af de fuglearter, der i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, er en nødvendig foranstaltning for som led i det fælles markeds funktion at virkeliggøre Fællesskabets målsætning med henblik på bedre levevilkår, harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed inden for hele Fællesskabet og vedvarende og afbalanceret ekspansion; traktaten indeholder imidlertid ikke den fornødne specifikke hjemmel til at foretage indgreb”

Danmark inntok en prinsipielt positiv holdning til forslaget, men kunne bare stemme for direktivforslaget dersom vedtagelsen ikke dannet “præcedens for vedtagelse af senere fællesskabsretsakter.”¹³⁵ Den danske regjeringen avga følgende erklæring til rådsprotokollen:

“Den danske delegation finder det tvivlsomt, om de i direktivet indeholdte bestemmelser svarer til de mål, der er angivet i EØF-traktatens artikel 2, og om artikel 235 [308] kan anvendes.”

Direktivet ble likevel vedtatt, og bidrar vel dermed – til tross for Danmarks presiseringer – til å redusere betydningen av de skrankene som oppstilles i artikkel 308. Kravet om at tiltaket må oppfylle ett av traktatens formål, har etter dette liten betydning. Dette direktivet legger dessuten opp til en vid forståelse av “Fællesskabets rammer”.

Mange av miljødirektivene som er vedtatt med hjemmel i artikkel 308 viser til behovet for å harmonisere fellesskapsretten. I flere av tilfellene synes det som om behovet for harmonisering påberopes uten at det reelt sett er fare for ulike konkurransevilkår. I ett direktiv påstås blant annet at “kvaliteten af ferskvand, der er egnet til, at fisk kan leve deri, kan skabe ulige konkurrencevilkår og dermed direkte indvirke på fællesmarkedets funktion.”

¹³⁴ Direktiv 79/409/EØF.

¹³⁵ Miljøministeriets innstilling i notat av 21. oktober 1977, gjengitt i UfR 1998.800H, punkt 5.8.

Det har neppe særlig innvirkning på konkurransen, og dermed heller ikke på fellesmarkedets funksjon, at ferskvannskvaliteten varierer mellom medlemsstatene.

Som det ble vist i punkt 3.5.3 er det mye som taler for at politikkområdet “miljø” som sådan faller utenfor “fællesmarkedets rammer”, slik disse rammene ble etablert ved Uttalelse 2/94. Uttalelsen la nemlig opp til at rammene ikke kan være videre enn det som følger av traktaten som helhet. Ettersom miljø ikke var nevnt i traktaten da disse rettsaktene ble vedtatt – verken blant formålene eller de materielle hjemlene – kan det dermed virke som om Rådet hadde en videre forståelse av “Fællesmarkedets rammer” på 1970- og 80-tallet enn den Domstolen la opp til ved sin uttalelse i 1996. Alternativt kan man si at Domstolen først i 1996 presiserte hvordan begrepet “rammer” skal forstås.

Den vide anvendelsen av artikkel 308 har latt seg gjennomføre fordi rettsakter om miljø tilgodeser ønskelige formål. Det var et praktisk behov for å begrense de uheldige miljøvirkningene av Fellesskapets omfattende økonomiske virksomhet. Traktatene hadde ikke tatt høyde for behovet, og dermed utelatt både miljøhjemmel og -formål. I praksis ble artikkel 308 i denne perioden dermed anvendt til å innføre miljøpolitikken i fellesskapsretten. Innen Fellesskapet formelt fikk egne miljøhjemler, hadde Rådet allerede vedtatt 58 rettsakter om miljøspørsmål med hjemmel i artikkel 308.

Innføringen av miljøpolitikken er kanskje det mest illustrerende eksempelet på det vide anvendelsesområdet til artikkel 308 i denne perioden. I punkt 1.1 ble det nevnt at det ved Roma-traktatens vedtagelse fantes tre mulige forståelser av artikkel 308. Hvilken som var riktig ville vise seg i Rådets praksis. Opprettelsen av en miljøpolitikk er et eksempel på at anvendelsesområdet til artikkel 308 i denne perioden falt innenfor den videste forståelsen.

Artikkel 308 ble også anvendt til å vedta direktiver om etableringsrett og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i denne perioden.

Det første direktivet som ble vedtatt med hjemmel i artikkel 308 regulerte handel med og distribusjon av giftige stoffer.¹³⁶ Hensikten var å lette etableringsadgangen og adgangen til å yte tjenester innen handel og distribusjon av giftige stoffer. Direktivet definerer i artikkel 2 og 3 hva

¹³⁶ Direktiv 74/556/EØF.

medlemsstaten er nødt til å anerkjenne som tilstrekkelig bevis for at noen innehar nødvendig kunnskap og dyktighet etter erfaringer fra en annen medlemsstat. Det fremgår ikke av preambelen hvorfor Rådet anså artikkel 308 nødvendig for å vedta dette direktivet, men det er ikke tvil om at det dreier seg om den frie bevegelse, og at tiltaket faller innenfor fellesmarkedet. At formålet om økt økonomisk integrasjon også er oppfylt, er dermed opplagt.

I denne perioden ble det også vedtatt en serie direktiver for å lette etableringsadgangen for helsepersonell i medlemsstatene. Det gjaldt i første omgang gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for leger, inkludert tiltak for å lette den faktiske utøvelsen av etableringsretten og adgangen til å utøve tjenester.¹³⁷ Senere ble det også vedtatt tilsvarende direktiver for sykepleiere, tannleger og veterinærer.¹³⁸ Utdanning i én medlemsstat, ble dermed fullt ut anerkjent i alle andre medlemsstater. Parallelt med denne utviklingen ble det foretatt en samordning av reglene for selve virksomheten som lege, sykepleier, tannlege og veterinær.¹³⁹ Alle disse direktivene er tiltak for å sikre den frie bevegelse av personer, og faller dermed i kjernen av fellesmarkedet.

Fellesskapet regulerte også borgernes oppholdsrett i andre medlemsstater i denne perioden. Oppholdsretten gjelder i utgangspunktet bare arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, jf. Roma-traktatens artikkel 39 og 43. Artikkel 43, slik den da lød, ga ikke selvstendig næringsdrivende uttrykkelig samme rett som arbeidstakere til å bli boende på en annen medlemsstats territorium etter at arbeidet var utført. I 1975 ble det derfor vedtatt et direktiv for å bøte på denne forskjellen. Selvstendig næringsdrivende fikk da rett til å bli boende på en annen medlemsstats territorium etter å ha utøvd virksomhet der.¹⁴⁰ Dette er et klart eksempel på utfylling av traktatens øvrige bestemmelser. Direktivet faller innenfor fellesmarkedet, og det er ikke tvilsomt at artikkel 308 kan anvendes til å vedta dette tiltaket.¹⁴¹

¹³⁷ Direktiv 75/362/EØF.

¹³⁸ Direktiv 77/452/EØF, 78/686/EØF og 78/1026/EØF, henholdsvis.

¹³⁹ Direktiv 75/363/EØF, 77/453/EØF, 78/687/EØF og 78/1027/EØF henholdsvis.

¹⁴⁰ Direktiv 75/34/EØF.

¹⁴¹ Disse direktivene om oppholdsrett bør ses i sammenheng med de som behandles i punkt 4.4.2. Fellesskapets regulering av oppholdsretten ble strukket lengre i den neste perioden.

Artikkel 308 ble også anvendt til å vedta direktiver om arbeidsmiljø, likestilling og kjønnsdiskriminering i denne perioden. Olmi nevner¹⁴² et direktiv som har til hensikt å fremme likebehandling av menn og kvinner med hensyn til “adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår.”¹⁴³ I første og tredje betraktning begrunner Rådet direktivet:

“I sin resolusjon av 21. januar 1974 om et sosialt handlingsprogram fastslo Rådet at en av de prioriterte oppgaver er tiltak som tar sikte på å oppnå likestilling mellom menn og kvinner når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse, og når det gjelder arbeidsvilkår, herunder lønn.

(...)

Lik behandling av menn og kvinner utgjør en av Fellesskapets målsettinger, for så vidt som det blant annet dreier seg om å fremme en *utjevning* av arbeidstakernes leve- og arbeidsvilkår i takt med fremskrittet.” (min utheving)

Artikkel 308 er nødvendig fordi traktaten ikke gir “den nødvendige myndighet for dette formål.” For å vurdere om dette direktivet oppfyller vilkårene i artikkel 308, må det undersøkes hvorvidt dette direktivet faller innunder en naturlig forståelse av formålene til Fellesskapet slik de lød på vedtagelsestidspunktet.

Generell likebehandling av menn og kvinner nevnes ikke i traktaten, verken i preambelen, i de generelle formålene i artikkel 2 eller 3, eller i spesialbestemmelsene om sosialpolitikk i daværende artikkel 117 flg.

Daværende artikkel 119 viser imidlertid til et mål om likelønn. Dette formålet er imidlertid mindre ambisiøst enn det formålet om generell utjevning som påberopes i rettsakten. Daværende artikkel 117 første ledd nevner et formål om en *bedring* av arbeidstakernes leve- og arbeidsvilkår. Bedring kan ikke antas å være det samme som *utjevning*, jf. direktivets tredje betraktning. I artikkel 117 fremgår det imidlertid at denne bedringen av arbeidstakervilkårene i sin tur skal “muliggjøre en utjevning i takt med fremskrittet”. Det er ikke opplagt at det er utjevning mellom kjønnene som opprinnelig var ment. Det virker snarere som om det menes utjevning mellom befolkningsgrupper eller arbeidstakere i ulike medlemsland. Til sammen må formålene i artikkel 117 og 119 likevel antas å være tilstrekkelige til å hjemle vedtagelsen av et direktiv om likestilling.

Av direktivene i denne perioden er det altså først og fremst de miljørettslige som illustrerer yttergrensene for anvendelsen av artikkel 308.

¹⁴² Olmi, *Mélanges Fernand Dehousse* Vol. 2, 1979, s. 284 under et punkt om sosialpolitikk.

¹⁴³ Direktiv 76/207/EØF.

4.3.3 Vedtak

Artikkel 308 ble også benyttet til å fatte vedtak om miljøspørsmål. Ett av de mest vidtrekkende gjelder inngåelsen av en konvensjon om beskyttelsen av Europas ville dyr og planter, samt deres naturlige levesteder.¹⁴⁴ Vedtakets materielle innhold fremgår av artikkel 1:

“Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder godkendes på Det europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne.”

Denne konvensjonen pålegger medlemsstatene særlige tiltak for å beskytte naturen. I preambelens første betraktning begrunnes tiltaket som følger:

“Et handlingsprogram for De europæiske Fællesskaber på miljøområdet blev vedtaget ved erklæringen af 22. november 1973 og suppleret med resolutionen af 17. maj 1977. Målet for Fællesskabets miljøpolitik, som anført i disse retsakter, er at forbedre livskvaliteten og livsrammen samt miljøet og livsvilkårene for befolkningen i Fællesskabet.”

Dette sitatet dokumenterer at miljøpolitikken blir ensidig opprettet av Fellesskapet. Verken “erklæringen” fra 1973 eller “resolutionen” fra 1977 var bindende for medlemsstatene. Formålene som fremgår av det siterte avsnittet, nevnes heller ikke i traktaten. Fellesskapet har i stedet – riktignok med hjemmel i traktaten – vedtatt nye formål i ikke-bindende rettsakter, og senere brukt disse rettsaktene til å begrunne bindende vedtak. Dette vedtaket illustrerer at kravet i artikkel 308 til at tiltaket må virkeliggjøre ett av Fellesskapets mål ikke behøver å gjelde formål som fremgår uttrykkelig av traktaten. Det holder øyensynlig med formål som fremgår av ikke-bindende rettsakter, vedtatt av Rådet.

Mange av de samme betraktningene gjør seg gjeldende i forhold til et vedtak om inngåelsen av en konvensjon om beskyttelsen av vandrende arter av ville dyr.¹⁴⁵ Vedtakets artikkel 1 illustrerer innholdet:

“Konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr vedtages i Det europæiske økonomiske Fællesskabs navn.”

Vedtaket første betraktning ligner til forveksling vedtaket ovenfor:

“Et handlingsprogram for De europæiske Fællesskaber på miljøområdet blev vedtaget ved erklæringen af 22. november 1973 og suppleret med resolutionen af 17. maj 1977; målet for Fællesskabets miljøpolitik, som anført i disse retsakter, er en forbedring af livskvaliteten og beskyttelse af det naturlige miljø.”

¹⁴⁴ Vedtak 82/72/EØF.

¹⁴⁵ Vedtak 82/461/EØF.

Dette vedtaket vedtas også med en henvisning til formål som ikke fremgår av traktaten. Danmark ville bare gå med på vedtagelse av dette vedtaket under forutsetning av at det ble presisert i preambelen at Fellesskapets deltagelse i konvensjonen ikke innebærer noen utvidelse av Fellesskapets eksklusive kompetanse vis-à-vis medlemsstatene.

Weatherill¹⁴⁶ trekker frem et vedtak vedrørende turisme som et eksempel på hvor Fellesskapet har vært i randsonen av sine formål.¹⁴⁷ Hensikten med vedtaket er å gjøre medlemsstatenes samarbeid om turisme lettere ved å opprette et rådgivende utvalg om turisme, jf. artikkel 2 og 3:

“Udvalget har til opgave at lette informationsudveksling og konsultationer samt i givet fald samarbejde inden for turisme, bl.a. for så vidt angår tjenesteydelser på turistområdet.”

“Med henblik på de i artikel 2 omhandlede opgaver sender hver medlemsstat én gang om året Kommissionen en rapport om de vigtigste foranstaltninger, som den har truffet, og, så vidt muligt, om de foranstaltninger, den agter at træffe med hensyn til tjenesteydelser på turistområdet, som kan have betydning for rejsende fra de øvrige medlemsstater.”

I første betraktning fremgår det hvilke mål Rådet mener vedtaket vil oppfylle:

“I henhold til artikel 2 i traktaten har Fællesskabet bl.a. til opgave at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en varig og afbalanceret ekspansion samt snævrere forbindelser mellem de stater, som det forener; turismen kan bidrage til virkeliggørelsen af disse mål.”

Dette vedtaket har ikke direkte virkning i medlemsstatene ettersom borgerne i medhold av vedtaket ikke kan utlede noen rettigheter eller ilegges noen forpliktelser. Det er likevel interessant i forhold til oppgaven fordi det illustrerer hvor lite som skal til for å oppfylle kravet om at tiltaket må bidra til å virkeliggjøre ett av Fellesskapets mål.

Vedtaket er dessuten et eksempel på et tilfelle hvor eksistensen av et formål benyttes til å vedta en rettsakt. Dette er et eksempel på den mellomste forståelsen av anvendelsesområdet til artikkel 308, nemlig at eksistensen av et formål forutsetter eksistensen av en kompetanse, jf. inndelingen i punkt 1.1.

¹⁴⁶ Weatherill, EU Law, s. 72, fotnote 135.

¹⁴⁷ Vedtak 86/664/EØF.

4.3.4 Forordninger

Av omstridte forordninger nevner Olmi¹⁴⁸ opprettelsen av FECOM.¹⁴⁹ Dette var det første skrittet i retning av å opprette en økonomisk og monetær union, slik toppmøtet i 1972 hadde lagt opp til. Denne ambisjonen fremgår av betraktning 4:

“Fondens mål skal være at bidrage til en trinvis gjennomførelse af en økonomisk og monetær union mellem medlemsstaterne i Det europæiske økonomiske Fællesskab, som i sin endelige udformning ud fra monetære synspunkter er kendetegnet ved – enten fuldstændig og irreversibel konvertibilitet til uigenkaldeligt fastlagte valutakurser mellem fællesskabs-valutaerne indbyrdes – eller indførelse af en fælles valuta.”

I preambelens nest siste betraktning viser Rådet til hvilket formål forordningen har til hensikt å oppfylle:

“Opprettelse af Fonden er nødvendig for at virkeliggøre Fællesskabets mål, og særligt for den gradvise tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik, det fælles markeds rette funktion, samt gennemførelsen af en økonomisk og monetær union; traktaten indeholder ikke den fornødne hjemmel til opprettelse af denne Fond.”

Det synes nærliggende at opprettelsen av en økonomisk og monetær union faller innenfor traktatens økonomiske rammer. Artikkel 308 kan med andre ord anvendes som hjemmel til å iverksette en utvikling henimot en økonomisk og monetær union.

En forordning om energipolitikk illustrerer også vedtagelsen av regelverk som er nyskapende i forhold til eksisterende hjemler.¹⁵⁰ Artikkel 1 og 2:

“På de i nedenstående artikler fastsatte vilkår kan Fællesskabet yde støtte i strengt nødvendigt omfang til gjennomførelse af projekter, kaldet “fællesskabsprojekter”, der er af ganske særlig betydning for sikkerheden for dettes forsyning med kulbrinter.

Ethvert projekt skal vedrøre de aktiviteter i forbindelse med den teknologiske udvikling, der er direkte forbundet med eftersøgning, udnyttelse, oplagring eller transport inden for kulbrinteområdet.”

I preambelen fremgår det at støttemottakere pålegges plikter, jf. betraktning 8:

“De, der modtager fordelene [må] til gengæld påtage sig forpligtelser over for Fællesskabet.”

¹⁴⁸ Olmi, *Mélanges Fernand Dehousse* Vol. 2, 1979, s. 284.

¹⁴⁹ Forordning (EØF) nr. 907/73.

¹⁵⁰ Forordning (EØF) nr. 3056/73.

Forordningens innhold er med andre ord av en slik natur at den har direkte virkning i medlemsstatene. I forhold til oppgaven er det interessant å merke seg første betraktning:

“Udformningen af en fælles energipolitik er et af de mål, som Fællesskaberne har sat sig, og det påhviler Kommissionen at foreslå de foranstaltninger, der skal træffes med henblik herpå.”

Utformingen av en felles energipolitikk fremgår ikke av traktaten. Denne forordningen er med andre ord nok et eksempel på at Rådet legger til grunn en ganske vid forståelse av “Fællesskapets mål”.

Det er to interessante sosialpolitikkforordninger fra denne perioden. Sosialpolitikk er en del av traktaten, men det som er verdt å trekke frem er at forordningene benyttes til å opprette særskilte organer.

Den første forordningen oppretter et europeisk senter for yrkesutdanning.¹⁵¹ Senteret skal støtte Kommisjonen “for på fællesskabsplan at fremme og utvikle grunnleggende og efterfølgende erhvervsuddannelse.” Senteret skal medvirke “gennem sin videnskabelige og tekniske virksomhed til gennemførelse af en fælles politik for erhvervsuddannelse.”, jf. artikkel 2. Senterets myndighet fremgår av forordningens artikkel 3:

“Centret træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for udførelsen af dets opgaver.”

Bestemmelsen lister deretter opp eksempler på senterets myndighet, blant annet til å arrangere kurs og seminarer, inngå forskningskontrakter og distribuere nyttig informasjonsmateriale. Senterets myndighet er med andre ord ikke så inngripende.

I betraktning 5 begrunnes opprettelsen av dette senteret:

“Oprettelse af et europæisk center for udvikling af erhvervsuddannelse - et organ, der ikke hører ind under Kommissionens tjenestegrene, men som i videst muligt omfang skal samarbejde med disse - er nødvendig for effektiv gennemførelse af denne fælles politik [for erhvervsuddannelse]; traktaten indeholder ikke den fornødne hjemmel, til oprettelse af et sådant center.”

Den neste sosialpolitikkforordningen¹⁵² oppretter et europeisk institutt for forbedring av livs- og arbeidsvilkårene, jf. forordningens artikkel 2:

“Instituttet har til opgave at bidrage til planlægning og tilvejebringelse af bedre livs- og arbeidsvilkår gennem foranstaltninger til udvikling og udbredelse af viden, der skal fremme denne udvikling.”

¹⁵¹ Forordning (EØF) nr. 337/75.

¹⁵² Forordning (EØF) nr. 1365/75.

I preambelens tre siste betraktninger fremgår følgende:

“Oprettelsen af et institut er nødvendig for at virkeliggøre Fællesskabets målsætning med hensyn til forbedring af livs- og arbejdsvilkårene; traktaten indeholder ikke den fornødne særskilte hjemmel til oprettelse af dette institut; instituttet oprettes inden for rammerne af De europæiske Fællesskaber og er undergivet fællesskabsretten; det er hensigtsmæssigt nærmere at angive de vilkår under hvilke visse almindeligere bestemmelser finder anvendelse.”

Disse to sosialpolitikkforordningene viser at artikkel 308 kan anvendes til å opprette slike særskilte organer, i hvert fall innenfor rettsområder som er dekket av traktaten. I Bioteknologisaken¹⁵³ premiss 24,¹⁵⁴ kom dessuten Domstolen til at artikkel 308 kunne anvendes til å opprette egne beskyttelsesordninger for immaterialrettigheter på fellesskapsplan. Dette er mer vidtrekkende enn å opprette disse særskilte organene.

Weatherill nevner¹⁵⁵ en forordning om opprettelsen av betalingsmiddelet ECU.¹⁵⁶ Artikkel 1 forteller hva forordningen går ut på:

“Den europæiske fond for monetært Samarbejde bemyndiges til at modtage valutareserver deponeret af medlemsstaternes pengepolitiske myndigheder og at udstede ECU imod disse deponeringer.”

Forordningen viderefører med andre ord målsetningen om å opprette et økonomisk og monetært samarbeide medlemsstatene imellom. Begrunnelsen for dette tiltaket fremgår av siste betraktning:

“I denne sammenheng er indførelsen af ECU'en i transaktionerne inden for Den europæiske fond for monetært Samarbejde og dens anvendelse som betalingsmiddel nødvendig for virkeliggørelsen af Fællesskabets mål, særlig den gradvise tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik og det fælles markedes hensigtsmæssige funktion samt virkeliggørelsen af den økonomiske og monetære union; de beføjelser, der er nødvendige for oprettelsen af dette system, er ikke hjemlet i traktaten.”

Det vises til Fellesskapets mål om å tilnærme medlemsstatenes økonomiske politikk. Dette målet fremgår i traktatens artikkel 2, og synes klart oppfylt. I tillegg omhandler opprettelsen av et fellesskapsrettslig betalingsmiddel rent økonomiske anliggender, og synes dermed også å falle innenfor “Fællesmarkedets rammer”. Til tross for sitt vide formål og den vidtrekkende betydningen, er det lite som tyder på at denne rettsakten bidrar til å utvide virkeområdet til artikkel 308.

¹⁵³ Sak C-377/98, *Nederland mot Parlamentet og Rådet*.

¹⁵⁴ Gjengitt i punkt 2.7.

¹⁵⁵ Weatherill, *EU Law*, s. 156, fotnote 37 og 38.

¹⁵⁶ Forordning (EØF) nr. 3181/78.

Weatherill¹⁵⁷ trekker også frem en forordning om regionalutvikling som han mener muligens bidrar til å utvide forståelsen av artikkel 308.¹⁵⁸ Forordningen oppretter et europeisk fond for regionalutvikling. Dette er opptakten til en egen distriktspolitikk i Fellesskapet. Forordningen begrunnes i betraktning 2, 5 og 6:

“I ønsket om at finne frem til en fællesskabsløsning på regionale problemer opfordrede konferencen i Paris i oktober 1972 mellem stats- og regeringscheferne Fællesskabets institutioner til at oprette en fond for regionaludvikling, hvis bistand i samordning med nationale støtteforanstaltninger skal gøre det muligt i takt med virkeliggørelsen af den økonomiske og monetære union at afhjælpe den væsentligste regionale uligevægt inden for Fællesskabet, især hvor denne er begrundet i landbrugets dominerende stilling, industrielle forandringer og en strukturel underbeskæftigelse.

De nødvendige beføjelser til at handle i så henseende er ikke fastsat i traktaten og Fællesskabet må tillægges sådanne beføjelser i medfør af artikel 235 [308] i traktaten.

En effektiv regional strukturpolitik er en vigtig forudsætning for gennemførelsen af den økonomiske og monetære union.”

I dette tilfellet brukes artikkel 308 til å vedta en rettsakt som faller utenfor traktatens saklige virkeområde. Traktaten nevner ikke regionalpolitikk, verken i formålene eller blant de materielle bestemmelsene. På samme måte som med miljøpolitikken, viser Rådet med denne forordningen at artikkel 308, dersom det foreligger en oppfordring fra medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer, har et spesielt vidt virkeområde.

I prosedyren for dansk Høyesteret i forbindelse med Maastricht-saken i 1998 trekker saksøkerne frem særlig vidtrekkende rettsakter. Blant dem som fremheves¹⁵⁹ er en forordning om vern mot skogbrann.¹⁶⁰ Eksempler på tiltak som hjemles i denne forordningen, jf. forordningens artikkel 2, er anleggelse av skogsveier, brannbelter og branndammer. Det kan også gis støtte til en rekke brannforebyggende tiltak, blant annet overvåkning og opplysningskampanjer. I preambelen begrunnes tiltaket med følgende betraktninger:

“Skoven spiller en væsentlig rolle for bevarelsen af den miljømæssige ligevægt, navnlig ved dens indflydelse på jordbunden, vandforholdene, klimaet, faunaen og floraen; den bidrager således til landbrugets bevarelse og udvikling, idet dets

¹⁵⁷ Weatherill, EU Law, s. 156, fotnote 37.

¹⁵⁸ Forordning (EØF) nr. 724/75.

¹⁵⁹ Dommens punkt 5.11.2.

¹⁶⁰ Forordning (EØF) nr. 3529/86.

produksjonsvilkår og under visse omstendigheter eksistens i vid utstrækning er afhængig af tilstedeværelsen af omkringliggende sunde skove; brande forvolder alvorlige skader på skovene i Fællesskabet og tilfældene heraf er i foruroligende udvikling; beskyttelse af skovene mod brande er således af særlig betydning i Fællesskabet og af meget hastende karakter, og Fællesskabet bør bidrage til en forbedring af denne beskyttelse.”

Det henvises ikke til hvilket formål i traktaten som skal virkeliggjøres.

Skogene representerer betydelige økonomiske verdier, så tiltakets vern av disse verdiene har en side mot økonomisk virksomhet. Spørsmålet er om denne tilknytningen er sterk nok til å si at tiltaket faller innunder traktatens økonomiske virkeområde. Den danske regjeringen fremhevet at brannslukking er et rent nasjonalt anliggende, og at forordningen av denne grunn ikke burde vedtas.¹⁶¹ Forordningen ble likevel vedtatt.

En av de mest omtalte forordningene handler om inngåelsen av en konvensjon om vill flora og fauna.¹⁶²

“Formålet med konventionen er at beskytte visse udryddelsestruede vilde dyre- og plantearter ved at regulere den internationale handel med disse dyre- og plantearter såvel som dele eller produkter af disse dyr og planter, som på rimelig let måde kan identificeres.”

Konvensjonen har fokus på handel. Forordningen kan dermed, til tross for at den også berører spørsmål om miljø, sies å falle innenfor “Fællesmarkedets rammer”. Det er imidlertid mer tvil hva angår formålene som påberopes:

“Målsætningerne i konventionen svarer til visse af Fællesskabets mål på miljøområdet, således som de er omhandlet i handlingsprogrammet på miljøområdet; konventionen skal anvendes på en ensartet måde i Fællesskabet; da traktaten ikke indeholder fornøden særlig hjemmel hertil, skal traktatens artikel 235 [308] anvendes.”

Preambelen viser til mål som fremgår av et handlingsprogram. Forordningen er dermed nok et eksempel på at kravet i artikkel 308 om at tiltaket må oppfylle ett av Fellesskapets mål, ikke tolkes særlig strengt. Igjen synes det som om det er tilstrekkelig at Rådet på forhånd har vedtatt nye formål i ikke-bindende rettsakter.

¹⁶¹ Innstilling til regjeringens fællesmarkedsudvalg, 8. desember 1983. Se dommens punkt 5.11.2.

¹⁶² Forordning (EØF) nr. 3626/82.

4.4 Perioden 1988 til 1993: Økning i anvendelsen

4.4.1 Generelt

Enhetsakten trådte i kraft 1. juli 1987. Denne innførte nye hjemler i traktaten. Som vi har sett ovenfor var mange av disse politikkområdene, blant annet miljø og regionalpolitikk, reelt sett allerede innført i fellesskapsretten gjennom vedtagelsen av rettsakter med hjemmel i artikkel 308. Perioden fra 1973 til 1987 har dermed stor betydning for utviklingen av Fellesskapet, mest på grunn av den utstrakte anvendelsen av artikkel 308.

Den påfølgende perioden, fra 1988 til 1993, kjennetegnes av nok en markert økning i anvendelsen, fra 23 rettsakter i 1987 til 41 rettsakter i 1991. I motsetning til forrige periode gjelder økningen bare antall rettsakter, ikke bredden i deres innhold. Over halvparten av de 166 rettsaktene som ble vedtatt fra 1988 til 1993 er vedtak om inngåelse av internasjonale avtaler eller rettsakter om internasjonal økonomisk støtte. Disse har ikke direkte virkning i medlemsstatene, og bidrar heller ikke til å utvide Fellesskapets kompetanse vis-à-vis medlemsstatene. Det finnes imidlertid enkelte omstridte rettsakter fra denne perioden. De vil bli trukket frem i det følgende. Det kan likevel synes som om vedtagelsen av Enhetsakten markerer et viktig skille i bruken av artikkel 308.

4.4.2 Direktiver

Tre direktiver om oppholdsrett kan benyttes til å illustrere anvendelsen av artikkel 308 i denne perioden. Direktivene bør ses i sammenheng med oppholdsrettsdirektivene som behandles under punkt 4.3.2.

Utgangspunktet er at Roma-traktaten bare gjelder for økonomisk aktivitet. Mange av bestemmelsene gjelder derfor bare for yrkesaktive borgere. Det første direktivet¹⁶³ om oppholdsrett tar sikte på å inkludere ikke-yrkesaktive borgere i retten til fri bevegelighet mellom medlemsstatene. Sentrale vilkår for å utøve denne retten er at personene ikke må bli en byrde for vertsstaten og at medlemmer av familien må være sykeforsikret.

Det neste direktivet¹⁶⁴ gjelder oppholdsrett for lønsmottakere og selvstendig næringsdrivende som har avsluttet sin næringsvirksomhet. Dette

¹⁶³ Direktiv 90/364/EØF.

¹⁶⁴ Direktiv 90/365/EØF.

direktivet utvider oppholdsretten til tidligere yrkesaktive pensjonister som ikke har utøvet retten til fri bevegelighet i sitt arbeidsliv. Vilkårene for utøvelsen av denne retten er de samme som i det forrige direktivet.

Det siste direktivet¹⁶⁵ gjelder oppholdsrett for studenter. Hensikten er å fremme yrkesrettet utdanning. De samme vilkårene som i de to forrige direktivene gjelder også for studentene.

Alle tre direktivene ble vedtatt med hjemmel i artikkel 308 den 28. juni 1990. Det oppsto strid i Danmark om hvorvidt den danske regjeringen kunne stemme for vedtagelsen av disse direktivene.¹⁶⁶ På det aktuelle tidspunktet hadde Fellesskapet – ble det hevdet – kun myndighet til å fastsette bestemmelser for personer i økonomisk aktivitet, jf. formålsangivelsen i artikkel 2 og 3. Danmarks prinsipielle holdning var derfor at traktaten bare omfatter yrkesaktive. Ettersom studenter forbereder seg til et yrkesaktivt liv og fordi tidligere yrkesaktive med tiden blir pensjonister, kunne flertallet i det danske Folketinget likevel akseptere at disse to direktivene ble vedtatt.

Folketingets markedsutvalg var imidlertid imot vedtagelsen av det første direktivet siden det helt generelt tok sikte på å gi personer fri bevegelighet i EU, riktignok under de samme vilkårene som de øvrige persongruppene. Problemet er at personene i restgruppen overhodet ikke behøver å være, eller ha vært tilknyttet, en yrkesaktiv tilværelse. Det er derfor vanskelig å hevde at denne restgruppen har aksessorisk tilknytning til et yrkesaktivt liv.¹⁶⁷ Det danske justisdepartementet fant likevel vedtagelsen akseptabel siden den omstridte restgruppen måtte antas å være ganske fåtallig.¹⁶⁸ Den danske statsministeren personlig mente at dette var en lett utvidende fortolkning av artikkel 308 som ble forsvart fordi det var bred

¹⁶⁵ Direktiv 90/366/EØF.

¹⁶⁶ UfR 1998.800H, punkt 5.5.2.

¹⁶⁷ Med aksessorisk tilknytning menes at uklarhet om ordgrenser gjør at persongrupper som ikke klart faller innenfor EF-traktaten, likevel – på grunn av aksessorisk tilknytning – kan inkluderes i et gitt fellesskapstiltak av yrkesøkonomisk karakter. Et eksempel på aksessorisk tilknytning er at reglene om anskaffelse av førerkort for yrkessjåfører ble gjort gjeldende helt generelt. Fellesskapet har kompetanse til å vedta et direktiv om førerkort, selv om direktivet får virkning for andre enn yrkessjåfører. Alle andre grupper i samfunnet er aksessorisk tilknyttet dette yrkesøkonomiske området – utstedelse av førerkort for yrkesaktive.

¹⁶⁸ Justisministeriets svar til Folketingets Markedsudvalg den 26. april 1990, punkt 4, gjengitt i UfR 1998.800H, punkt 5.5.2.

enighet om den.¹⁶⁹ Tiltaket ble dermed likevel begrunnet ut fra aksessorisk tilknytning.

Direktivet om oppholdsrett for studenter ble senere gjenstand for tvist mellom Parlamentet og Rådet.¹⁷⁰ Parlamentet fikk medhold i at direktivet skulle være vedtatt med hjemmel i daværende artikkel 7 nr. 2 i stedet for i artikkel 308. Direktivet om oppholdsrett for studenter ble senere vedtatt med riktig hjemmel.¹⁷¹

Artikkel 308 ble også anvendt til å vedta en rettsakt om energipolitikk. Dette direktivet tok sikte på å begrense utslipp av karbondioksid ved å forbedre energieffektiviteten.¹⁷² Miljøformålene i artikkel 174 nr. 1 tredje strekpunkt viser til en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene. Dette formålet ble innført i forbindelse med Enhetsakten i 1987, og må antas å dekke tiltaket. Direktivet hjemles i artikkel 175 om miljø, men krever også en henvisning til artikkel 308 siden traktaten ikke uttrykkelig hjemlet energitiltak på denne tiden.

4.4.3 Vedtak

I prosedyren for dansk Højesteret i forbindelse med Maastricht-saken trekkes det frem en rekke vedtak. Det første gjelder Helios, et handlingsprogram til fordel for handikappede.¹⁷³ Målet er å gjennomføre “en række særlige foranstaltninger til fremme af handicappedes sociale integration og mulighed for en selvstændig tilværelse.” I betraktning 3 begrunnes tiltaket med at Fellesskapet har som mål å “udvirke en hurtigere højnelse af levestandarden.”

Det kan for det første settes spørsmålsteget ved om tiltak om sosial integrasjon av utviklingshemmede dekkes av et formål om økonomisk velstandsøkning. For det andre er det tvilsomt om sosial integrasjon av utviklingshemmede faller innenfor traktatens saklige virkeområde, ettersom traktaten har økonomiske og handelspolitiske rammer. Det var likevel vanskelig for Danmark å stemme mot dette positive tiltaket – innenfor en sektor hvor “Danmark i mange henseende må anses for et foregangsland” –

¹⁶⁹ Utenrigsministeriets referat fra et møte i Folketingets Markedsudvalg den 22. juni 1990, gjengitt i UfR 1998.800H, punkt 5.5.2.

¹⁷⁰ Sak C-295/90.

¹⁷¹ Direktiv 93/96/EØF.

¹⁷² Direktiv 93/76/EØF.

¹⁷³ Vedtak 88/231/EØF.

med den tilsynelatende perifere og formelle begrunnelse at tiltaket lå utenfor rammene av Fellesskapets beføyelser.

I et annet vedtak om ungdomsutveksling, “Ungdom for Europa”-programmet, oppstod lignende problemstillinger for Danmark.¹⁷⁴ Programmet går ut på å fremme:

“bilaterale udvekslinger og multilaterale udvekslinger samt sammenkomster, der bringes i stand på grundlag af fælles projekter mellem grupper af unge mellem 15 og 25 år, af mindst en uges varighed, i en anden medlemsstat end den, i hvilken de har deres bopæl, med henblik på at give dem mulighed for at udvikle færdigheder, som er værdifulde for deres erhvervsaktive tilværelse som unge og voksne i Fællesskabet.”

Betraktning 1 og 2 begrunnet tiltaket med en henvisning til et formål i preambelen:

“Medlemsstaterne erklærede ved undertegnelsen af Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, at de var “besluttet på at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk”;

for at opfylde denne målsætning giver Traktaten beføjelse til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre fri bevægelighed for arbeidstagere, selvstændige erhvervsdrivende og modtagere af tjenesteydelser.”

Danmarks representanter la vekt på at vedtaket ikke påla medlemslandene forpliktelser. Likevel ville de bare stemme for tiltaket under forutsetning av at bruken av artikkel 308 ikke fikk presedensvirkninger. Med dette mente danske myndigheter at vedtagelsen av denne rettsakten ikke måtte medføre at Rådet tok for gitt at artikkel 308 skulle kunne anvendes i like vidt omfang i fremtiden.

Weatherill¹⁷⁵ trekker frem nok et vedtak om turisme som han mener ligger i randsonen av Fellesskapets formål.¹⁷⁶ Vedtaket gjelder et handlingsprogram for Det Europæiske Turistår (1990). Hensikten er å “forberede virkeliggjørelsen af et Fællesskab uden indre grænser gennem udnyttelse af turismens formidlende og kontaktskabende funktion i forbindelse med, at der skabes et Borgernes Europa”, jf. vedtakets artikkel 2.

Fellesskapet bevilger 5 millioner ECU til oppfyllelsen av dette formålet. Det er Kommisjonen, i samarbeid med en styringskomité som er opprettet

¹⁷⁴ Vedtak 88/348/EØF.

¹⁷⁵ Weatherill, EU Law, s. 72, fotnote 135.

¹⁷⁶ Vedtak 89/46/EØF.

særskilt, som skal gjennomføre programmet. Vedtaket viser ikke til noen av traktatens formål. I betraktning 1 til 3 uttrykkes følgende:

“Turismens formidlende og kontaktskabende rolle kan bidrage til virkeliggjørelsen af et Fællesskab uden indre grænser fra 1993; turismen kan bidrage til, at borgerne, navnlig de unge, får bedre kendskab til kultur og levevis i de forskellige EF-medlemsstater; turisterhvervet har væsentlig økonomisk betydning for Fællesskabets medlemsstater.”

Heller ikke betraktning 7 viser til noen av formålene i traktaten:

“[Det er] vigtigt at udvirke en bedre udnyttelse af de eksisterende turistinfrastrukturer og turistfaciliteter, og Det Europæiske Turistår er et særlig velegnet middel til at nå dette mål.”

Dette tiltaket har ikke direkte virkning i medlemsstatene, og det er dermed mindre betenkelig å anvende en vid forståelse av artikkel 308. Spørsmålet er om en vid forståelse av artikkel 308 når det gjelder positive tiltak som integrasjon av utviklingshemmede eller vedtak uten direkte virkning i nasjonalstatene, likevel har betenkelige sider. En vid anvendelse kan være uheldig i den forstand at det for fremtiden gjør bruk av artikkel 308 lettere også i tilfeller som har direkte virkning og som ikke har et slikt positivt fortegn.

Vedtaket som oppretter ERASMUS¹⁷⁷ er også omstridt.¹⁷⁸ Hensikten med vedtaket er blant annet å få en betydelig økning i antallet studenter som studerer i en annen medlemsstat og å fremme samarbeid mellom universitetene i medlemsstatene. I siste betraktning fremgår:

“I dette handlingsprogram indgår undervisningsmæssige aspekter, som på det nuværende stadium i udviklingen af fællesskabsretten kan anses for at overskride rammerne for den fælles erhvervsuddannelsespolitik som fastsat i traktatens artikel 128; disse aspekter i programmet kan sammen med de erhvervsuddannelsesmæssige mål, som de hænger nøje sammen med, bidrage til en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed; traktaten indeholder ikke den fornødne særlige hjemmel hertil, og en handling fra Fællesskabets side har i den forbindelse vist sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer.”

Kommisjonen bestred gyldigheten av vedtaket, men fikk ikke medhold i at det var unødvendig å vise til artikkel 308.¹⁷⁹ Domstolen bekrefter her indirekte at artikkel 308 kan anvendes til å vedta dette vedtaket til tross for at utvekslingsprogrammet ERASMUS' kobling til formålet om en harmonisk

¹⁷⁷ European Community Action Scheme for the Mobility of University Students

¹⁷⁸ Vedtak 87/327/EEC.

¹⁷⁹ Se behandlingen av sak 242/87 i punkt 2.7 og 3.4.

utvikling av den økonomiske virksomheten i Fellesskapet som helhet, er heller svak.

4.4.4 Forordninger

I denne perioden vedtok Rådet en forordning som sikret ensartet gjennomføring i Fellesskapet av Sikkerhetsrådets resolusjon som forbyr handel med Irak.¹⁸⁰ Hensikten med ensartet gjennomføring er å unngå konkurransevridning.

Det kan synes som om dette er en vid anvendelse av artikkel 308 ved at den regulerer den felles utenrikspolitikken, et anliggende som i utgangspunktet ikke faller innunder Fellesskapets kompetanseområde. Forordningen gjelder imidlertid omsetning av varer som er et tema for den felles handelspolitikken. Forordningen faller dermed klart innenfor anvendelsesområdet til artikkel 308.

4.5 Perioden 1994 til 1996: Lite anvendt

4.5.1 Generelt

Maastricht-traktaten, som trådte i kraft fra 1. november 1993, opprettet Den europeiske union. Maastricht-traktaten medførte også vedtagelsen av flere nye hjemler i Roma-traktaten. Perioden fra 1994 til 1996 kjennetegnes av en markert nedgang i anvendelsen av artikkel 308; det ble bare vedtatt 12 rettsakter i 1996. Det gjaldt vedtak om investering, en del internasjonale avtaler og flere forordninger om internasjonal økonomisk støtte. Det ble ikke vedtatt direktiver i denne perioden.

Rettsaktene fra denne perioden faller neppe utenfor den opprinnelige, snevre forståelsen av artikkel 308. Dette forsterker inntrykket av at den vide anvendelsen av artikkel 308 fra 1970- og 80-tallet er forlatt.

4.5.2 Vedtak

Det er to vedtak fra denne perioden som begge ble annullert fordi artikkel 308 var feil hjemmel. Det første gjelder det indre marked og opprettelse av transeuropeiske datanettverk som skal fungere integrasjonsfremmende ved hjelp av felles statistiske standarder og standardisering av

¹⁸⁰ Forordning (EØF) nr. 3541/92.

kommunikasjonsprosedyrer.¹⁸¹ Dette kan bidra til stordriftsfordeler og avskaffelse av dobbeltarbeid. Artikkel 308 er imidlertid ikke nødvendig for å hjemle dette tiltaket. Domstolen kommer i sak C-271/94 til at vedtaket må annulleres. Det skulle vært vedtatt med hjemmel i daværende artikkel 129d tredje ledd om transeuropeiske nett.

Tilsvarende gjelder et annet vedtak,¹⁸² effektiviseringen av det indre marked gjennom transeuropeiske nett. Vedtaket annulleres i sak C-22/96.

Ellers gjelder vedtakene fra denne perioden i all hovedsak “avgørelser” om internasjonal økonomisk støtte og inngåelse av internasjonale avtaler.

4.5.3 Forordninger

Den første forordningen fra denne perioden som det kan være verdt å nevne gjelder sosialpolitikk, nærmere bestemt sikring av “sikkerhed, hygiejne og sundhed på arbeidsplassen” gjennom opprettelse av et europeisk arbeidsmiljøagentur i Bilbao.¹⁸³ Dette “agenturet” skal koordinere et nettverk “bestående af et europeisk system til observation og indsamling af information om sikkerhed og sundhed på arbeidsplassen”. Berørte parter skal derfor kunne henvende seg til agenturet for å oppnå all relevant teknisk, vitenskapelig og økonomisk informasjon. Så lenge organet som opprettes – slik som i dette tilfellet – gjelder et tiltak som er dekket av ett av Fellesskapets formål, og tiltaket faller innenfor det felles markeds virkeområde, må artikkel 308 kunne anvendes. Lenaerts viser at mange slike særskilte organer har vært opprettet med hjemmel i artikkel 308.¹⁸⁴

For å gjøre det indre marked mer effektivt, blir det vedtatt en forordning som oppretter en egen fellesskapsrettslig varemerkerett.¹⁸⁵ Denne skal være parallell med eksisterende nasjonal varemerkerett, og “giver virksomhederne ret til efter én og samme fremgangsmåde at opnå EF-varemerker, som nyter ensartet beskyttelse og har retsvirkning på hele Fællesskabets område.” Siden det her skapes ny rett, ikke bare harmonisering av eksisterende nasjonal lovgivning, var det nødvendig å anvende artikkel 308, ikke bare artikkel 95 om harmonisering på det indre marked.

¹⁸¹ Vedtak 94/445/EF.

¹⁸² Vedtak 95/468/EF.

¹⁸³ Forordning (EF) nr. 2062/94.

¹⁸⁴ Lenaerts, Constitutional Law of the European Union, s. 353-354.

¹⁸⁵ Forordning (EF) nr. 40/94.

Regler om den frie bevegelse av varer faller i kjernen av fellesmarkedet. Formålet som påberopes er “en harmonisk utvikling av den økonomiske virksomhet i Fællesskabet som helhet og en varig og balansert ekspansjon”. Det kan ikke være tvilsomt at tiltaket fremmer dette formålet, og at vilkårene i artikkel 308 er oppfylte.

4.6 Perioden 1997 til 2004: Ytterligere innsnevring

4.6.1 Generelt

Denne siste perioden er den viktigste i forhold til oppgaven. Praksisen som gjennomgås nedenfor viser hvor utviklingen har brakt anvendelsen av artikkel 308. Denne perioden er med andre ord viktig i forhold til etableringen av det fremtidige anvendelsesområdet til bestemmelsen.

EF-domstolens plenumsuttalelse 2/94 er den enkeltstående viktigste klargjørende hendelse i historien til artikkel 308.¹⁸⁶ Den gjaldt spørsmålet om Unionen som sådan kunne tiltre EMK. Domstolen uttalte seg blant annet om anvendelsesområdet til artikkel 308. Uttalelsen la til grunn en snevrere forståelse enn Rådet la opp til på 1970- og 80-tallet. Det kan derfor være interessant å se om denne uttalelsen fikk følger for Rådets senere anvendelse av artikkel 308.

Den første delen av denne perioden, det vil si frem til vedtagelsen av Amsterdam-traktaten 1. mai 1999, kjennetegnes imidlertid av en viss økning i anvendelsen. Dette gjelder i all hovedsak inngåelse av samarbeidsavtaler og innvilgelse av internasjonal støtte. De fleste av disse rettsaktene har ikke direkte virkning, og denne bruken av artikkel 308 har heller ikke vært omstridt.

Den andre delen av perioden er etter ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten i 1999. Amsterdam-traktaten utfyller Roma-traktaten med flere nye materielle hjemler. Perioden etter Amsterdam-traktatens vedtagelse kjennetegnes av flere vedtak og forordninger om internasjonale avtaler og internasjonal økonomisk støtte. Det ble dessuten vedtatt flere forordninger om felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Slutten av perioden, etter vedtagelsen av Nice-traktaten i 2002, kjennetegnes av et bortimot bortfall av anvendelsen. Det ble bare vedtatt én rettsakt med hjemmel i artikkel 308 i 2003, og ingen frem til 1. mai 2004.

¹⁸⁶ Avgitt 28. mars 1996.

Forklaringen på dette bortfallet kan formodentlig forklares med at Roma-traktaten endelig fikk egen hjemmel til å inngå økonomisk, finansielt og teknisk samarbeid med tredjeland.¹⁸⁷ Mange av rettsaktene som vedtas med hjemmel i artikkel 308 før vedtagelsen av Nice-traktaten, gjelder nettopp slikt internasjonalt samarbeid.

Det er vanskelig å finne rettsakter fra denne perioden som er spesielt vide. Dette har nok sammenheng med at det er kommet mange nye hjemler i traktaten, men det er ikke usannsynlig at Uttalelse 2/94 også har hatt en viss innvirkning.

4.6.2 Direktiver

Det ble bare vedtatt to direktiver med hjemmel i artikkel 308 i denne perioden.

Det ene gjelder kategorien arbeidsmiljø, likestilling og kjønnsdiskriminering. Direktivet¹⁸⁸ utfyller vedtektene for det europeiske selskap med hensyn til arbeidstakernes innflytelse. Hensikten fremgår av betraktning 3:

“For å fremme Fellesskapets sosiale mål, bør det fastsettes særskilte bestemmelser, særlig når det gjelder arbeidstakerinnflytelse, med sikte på å sikre at etableringen av et SE-selskap ikke fører til fjerning eller svekkelse av ordninger for arbeidstakerinnflytelse som eksisterer i selskaper som deltar i etableringen av et SE-selskap.”

Artikkel 308 er ifølge betraktning 17 nødvendig fordi traktaten ikke har noen annen hjemmel tilgjengelig. Det synes ikke å være tvil om at rettsakten faller innenfor traktatens generelle virkeområde, og at artikkel 308 dermed skulle være anvendelig.

Det andre direktivet gjelder sosialpolitikk. Som tidligere rettsakter vil ha vist, er rettighetene til selvstendig næringsdrivende mindre velutviklede i traktaten enn rettighetene til arbeidstakere. Det har derfor blitt vedtatt flere rettsakter for å utvide arbeidstakerrettigheter til selvstendig næringsdrivende. I denne perioden vedtok Rådet et direktiv om selvstendig næringsdrivende og trygdespørsmål.¹⁸⁹ Hensikten var å “tryggje rettane til supplerande pensjon for arbeidstakarar og sjølvstendig næringsdrivande som flyttar innanfor

¹⁸⁷ Artikkel 181 A.

¹⁸⁸ Direktiv 2001/86/EF.

¹⁸⁹ Direktiv 98/49/EF.

Fellesskapet.” Hvorfor artikkel 308 er nødvendig fremgår av betraktning 8 og 9:

“Fri rørsle for personar, som er ein av dei grunnleggjande rettane i medhald av traktaten, gjeld ikkje berre for arbeidstakarar, men òg for sjølvstendig næringsdrivande.

I traktaten er det berre artikkel 308 som gjev heimel for å gjere høvelege tiltak på området trygd for sjølvstendig næringsdrivande.”

Det er lite tvil om at traktatens saklige virkeområde også omfatter selvstendig næringsdrivende, og at dette tiltaket faller innenfor kjernen av anvendelsesområdet til artikkel 308. Det er et klassisk eksempel på at artikkel 308 utfyller de hullene som er i traktaten, i dette tilfellet at traktaten bare nevner arbeidstakere, ikke selvstendig næringsdrivende.

4.6.3 Vedtak

De fleste av vedtakene fra denne perioden handler om internasjonal økonomisk støtte og inngåelse av handels- og samarbeidsavtaler med tredjeland. Alle disse, i tillegg til en rekke vedtak om investering, er “avgørelser”, og har følgelig ikke direkte virkning i medlemsstatene.

Det finnes imidlertid vedtak med direkte virkning fra denne perioden. Tre av de seks sosialpolitikkvedtakene og alle de fire energivedtakene er “beslutninger”. De faller alle klart innenfor traktatens saklige virkeområde, og det synes ikke nødvendig å trekke dem frem for spesiell behandling her.

4.6.4 Forordninger

Den første forordningen som kan være verdt å nevne gjelder opprettelsen av et europeisk observatorium for rasisme og fremmedfrykt.¹⁹⁰ Hensikten er å samle inn og analysere objektive, pålitelige og sammenlignbare opplysninger om rasistiske, fremmedfiendtlige og antisemittiske handlinger og holdninger på europeisk plan. På denne måten kan Fellesskapet oppfylle forpliktelsen til å overholde grunnleggende rettigheter.

Som det ble vist ovenfor, punkt 4.3.4, kan artikkel 308 anvendes til å opprette særskilte organer. I dette tilfellet kan det spørres om det særskilte organets virkefelt faller innenfor traktatens generelle virkeområde, slik dette følger av traktatens samlede hjemler. I henhold til Uttalelse 2/94 skulle dette være en forutsetning for anvendelse av artikkel 308.

¹⁹⁰ Forordning (EF) nr. 1035/97.

En interessant forordning fra 1999 forbyr – på bakgrunn av den spente situasjonen i Øst-Timor – levering av utstyr til Indonesia som kan anvendes til intern undertrykkelse eller terrorisme.¹⁹¹ Forordningen hevder selv, i andre betraktning, å falle innenfor traktatens generelle anvendelsesområde. Grunnen til at det fattes vedtak på fellesskapsplan er å unngå at det oppstår konkurransevridning. Tiltaket menes dermed å være i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet.

Selv om tiltaket begrunnes med en henvisning til konkurranseretten, har den en klar utenrikspolitisk tilknytning. Det kan derfor spørres om dette tiltaket faller innenfor traktatens generelle virkefelt. Fellesskapets handelspolitikk gjelder eksport og import av varer. I dette tilfellet gjelder det restriksjoner på eksport av utstyr til Indonesia. Selv om disse restriksjonene får klare politiske implikasjoner, og ligger nær opptil en politisk boikott, synes tiltaket tilstrekkelig handelspolitisk begrunnet til at artikkel 308 kan anvendes.

En annen interessant forordning fra 2001 gjelder opprettelsen av en hurtig reaksjonsmekanisme i krisetilfeller eller konfliktsituasjoner.¹⁹² Dersom det oppstår omveltninger internasjonalt, kan målene for Fellesskapets bistandspolitikk komme i fare eller påvirkes. Forordningen innfører derfor en støttemekanisme som kan bidra til å opprettholde vilkårene for de eksisterende fellesskapspolitikken. Bistandspolitikken, eller reglene om utviklingssamarbeid, kom inn i traktaten i forbindelse med vedtagelsen av Maastricht-traktaten i 1993. Forordningen er en naturlig forlengelse av eksisterende hjemler i traktaten, og det kan ikke hevdes at rettsakten faller utenfor anvendelsesområdet til artikkel 308 slik dette ble etablert ved Uttalelse 2/94.

Etter 11. september 2001, vedtok Rådet en forordning bekjempelse av terrorisme.¹⁹³ Målet er å vanskeliggjøre finansieringen av terrorisme. Rettsakten faller således innenfor Roma-traktatens økonomiske kjerne, og må ses på som en naturlig forlengelse av traktatens generelle virkefelt. Artikkel 308 blir derfor ikke strukket for vidt i forhold til de begrensningene som ble oppstilt ved Uttalelse 2/94.

¹⁹¹ Forordning (EF) nr. 2158/99.

¹⁹² Forordning (EF) nr. 381/2001.

¹⁹³ Forordning (EF) nr. 2580/2001.

I denne perioden vedtok Rådet også en forordning om ensartet beskyttelse av design i hele Fellesskapet.¹⁹⁴ Inntil vedtagelsen av denne rettsakten ble identiske design beskyttet forskjellig i forskjellige medlemsstater. Dette, kombinert med kompliserte prosedyrer for å sikre beskyttelse i hele Fellesskapet, førte til konkurransevridning og konflikter i samhandelen. Forordningens innføring av et EF-design begrunnes med den vitale betydningen en lettilgjengelig designbeskyttelsesordning vil ha for Fellesskapets økonomi.

5 Konklusjoner: Generalfullmakten i vår tid

Gjennomgangen ovenfor vil ha vist at to nøkkelbegivenheter skaper skiller i anvendelsen av artikkel 308. Det første vendepunktet fant sted i 1972 da regjeringssjefene vedtok å bruke samtlige hjemler i traktaten så vidt som mulig.¹⁹⁵ Dette medførte at artikkel 308 gikk fra å være en lite anvendt hjemmel til utfylling av hull i traktatverket, til å bli en av de viktigste og mest anvendte bestemmelsene i traktaten. Etter dette toppmøtet viste artikkel 308 seg nyttig for den dynamiske utviklingen av Fellesskapet. Bestemmelsen hjemlet viktige rettsakter innenfor miljøvern, økonomisk bistand og regionalpolitikk før disse områdene, ved Enhetsakten og Maastricht-traktaten, ble formelt innført i fellesskapsretten.

Vedtagelsen av Enhetsakten i 1987 markerer et nytt vendepunkt i historien til artikkel 308, selv om dette ikke er like tydelig som det forrige. Bredden i anvendelsen snevres inn, men det finner sted en økning i antall rettsakter. Disse rettsaktene er ikke så omstridt som enkelte av de som ble vedtatt før ikrafttredelsen av Enhetsakten. Etter ikrafttredelsen av Maastricht-traktaten blir inntrykket av at anvendelsesområdet har snevret inn enda større. Denne gangen finner det også sted en reduksjon i antall rettsakter. Innsnevringen i bredden av anvendelsen av artikkel 308 kan ha sammenheng med utvidelsen av traktatens generelle virkeområde. Det er ikke så stort behov for en vid tolkning av artikkel 308 når de fleste gode tiltak – som tidligere kunne rettfærdiggjøre en vid anvendelse av artikkel 308 – har fått egne hjemler.

¹⁹⁴ Forordning (EF) nr. 6/2002.

¹⁹⁵ Se punkt 4.3.1.

Dette inntrykket av innsnevring befestes ved Uttalelse 2/94 om EUs mulige tiltredelse til EMK, som bekrefter at Rådet ikke har ensidig adgang til utvidelse av EF-samarbeidet. Artikkel 308 var etter Domstolens oppfatning ikke tilstrekkelig som hjemmel for å utvide Fellesskapets myndighet til å omfatte nye rettsområder. Grensene mellom Fellesskapets og medlemsstatenes kompetanse kunne vært gjort enda klarere, men det er likevel mulig å utlede av uttalelsen at anvendelsesområdet ikke lenger er så vidt som Rådet la opp til på 1970- og 80-tallet. Artikkel 308 er derfor tilbake til det opprinnelige snevre anvendelsesområdet slik dette ble forstått i EF-rettslig juridisk teori før 1972. Betenkningsforfatternes konklusjoner om artikkel 308 kan derfor tenkes fortsatt å være relevante.¹⁹⁶ Om betenkningenes konklusjoner fortsatt er riktige, vil artikkel 308 ikke være en utfordring i forhold til Grunnloven. Jeg kommer tilbake til dette spørsmålet i punkt 8.2.1 og 8.2.2.

¹⁹⁶ Dokument nr. 10 (1966-67), trykket i St.forh. 1966-67 bind 5.

Del 3 Grunnlovens § 93

6 Paragraf 93 generelt

6.1 Bakgrunnen for § 93 og dens rettslige betydning

Grunnlovens § 93 gir Stortinget mulighet til å la Norge avstå suverenitet – det vil i denne sammenhengen særlig si myndighet til å fastsette regler med direkte virkning – til en internasjonal sammenslutning. Det blir dermed mulig for Norge å tiltre et slikt internasjonalt samarbeid uten at det er nødvendig å bruke den omstendelige prosedyren i Grunnlovens § 112.

Paragraf 93 i sin nåværende form ble vedtatt den 8. mars 1962. Bestemmelsen lyder som følger:

“For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide kan Storthinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Beføielse til at forandre denne Grundlov. Naar Storthinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraph gjælde ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.”

Bestemmelsens tilblivelseshistorie var sammensatt og komplisert, men striden stod mest om detaljer. Før vedtagelsen i 1962 var det nesten ingen stortingsrepresentanter som var imot enhver form for grunnlovsbestemmelse av denne art.¹⁹⁷

Første gang det ble foreslått å innføre en bestemmelse i Grunnloven som gjør det mulig å avstå myndighet til en internasjonal sammenslutning uten å gå veien om § 112, var i 1952.¹⁹⁸ Det ble fremsatt 6 ulike forslag til ordlyd med ulike

¹⁹⁷ Opsahl, *Scandinavian Studies in Law* 1969, fotnote 2, s. 155-156.

¹⁹⁸ St.forh. 1952 Bind 5 Dok. nr. 11, Forslag nr. 17. “Forslag fra Rakel Seweriin, Herman Smitt Ingebretsen, Konrad Knutsen og Neri Valen til ny § 93 i Grunnloven.”

flertallskrav, men uten krav om avgrensning ved et saklig begrenset område. Utenriks- og konstitusjonskomiteen bifalt ikke forslaget¹⁹⁹ og etter Stortingets debatt om spørsmålet²⁰⁰ stemte representantene mot forslaget til ny § 93.

Finn Moe fremsatte senere 7 ulike forslag til ordlyd, alle med krav om at den internasjonale sammenslutningen bare kunne få myndighet til å utøve beføyelser på et saklig begrenset område.²⁰¹ Utenriks- og konstitusjonskomiteen innstilte opprinnelig for at alternativ 6 skulle bifalles,²⁰² men i en ny innstilling²⁰³ endret komiteen oppfatning. Stortingsflertallet var enige med komiteen om at forslaget til Finn Moe ikke burde vedtas.²⁰⁴

Først ved forslaget²⁰⁵ som ble fremsatt 29. september 1960 med hele 12 ulike ordlydsutkast – alle med krav om at den internasjonale sammenslutningen bare kan utøve beføyelser på et “sagligt begrænset Omraade” – kunne komiteen innstille for at det ene endringsforslaget skulle bifalles.²⁰⁶ Stortinget bifalt komiteens innstilling med 115 mot 35 stemmer.²⁰⁷

Vedtagelsen av § 93 var foranlediget av et behov for avklaring av Grunnlovens skranker for avståelse av myndighet til internasjonale sammenslutninger. Grunnlovens § 26, som blant annet gjelder Kongens myndighet til å inngå traktater, ble ansett for utilstrekkelig ved deltagelse i internasjonalt samarbeid som innebar overføring av for eksempel lovgivningsmyndighet. Samfunnsutviklingen – som etter krigen hadde sett en fremvekst av internasjonale organisasjoner – gjorde det derfor ønskelig med en bestemmelse som kunne anvendes til å inngå forpliktende internasjonalt samarbeid uten å måtte gå den omstendelige veien om grunnlovsendring etter § 112.

“Komitéens flertall, alle unntatt representanten Braadland, er av den oppfatning at slik det internasjonale samarbeidet har vokst frem etter krigen, på nær sagt alle områder, er det nødvendig at det også i Norge blir skapt klarere linjer for den

¹⁹⁹ St.forh. 1956 Bind 6 Innst. S. nr. 185. “Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag fra Rakel Seweriin, Herman Smitt Ingebretsen, Konrad Knutsen og Neri Valen til ny § 93 i Grunnloven.”

²⁰⁰ St.forh. 1956 Bind 7, s. 2766-2786.

²⁰¹ St.forh. 1956 Bind 5, Dok. nr. 17, Forslag nr. 7, “Forslag fra Finn Moe til ny § 93 i Grunnloven”.

²⁰² St.forh. 1959-60 Bind 6a, Innst. S. nr. 292. “Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag fra Finn Moe til ny § 93 i Grunnloven.”

²⁰³ St.forh. 1959-60 Bind 6a, Innst. S. nr. 302. “Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag fra Finn Moe til ny § 93 i Grunnloven.”

²⁰⁴ St.forh. 1959-60 Bind 7, s. 3665-3681.

²⁰⁵ St.forh. 1959-60 Bind 5, Dok. nr. 13, Forslag nr. 10. “Forslag fra Alv Kjøs, Hans Offerdal, Per Borten, Bent Røiseland og Erling Wikborg til ny § 93 i Grunnloven.”

²⁰⁶ St.forh. 1961-62 Bind 6a, Innst. S. nr. 100.

²⁰⁷ St.forh. 1961-62 Bind 7b, s. 2171-2385.

konstitusjonelle hjemmel for å delta i utbyggingen av folkerettssamfunnet. Det er dette forslaget til ny § 93 tar sikte på.”²⁰⁸

Vedtagelsen av § 93 har således minsket presset i retning av en liberal tolkning av § 26. At § 93 også var ment å skulle gjøre det lettere å bli med i internasjonale sammenslutninger, dokumenteres med all tydelighet av Carsten Smith.²⁰⁹

Et viktig poeng er at avståelse av myndighet i medhold av § 93 i realiteten innebærer en grunnlovsendring. Ordlyden i for eksempel § 75 endres riktignok ikke, men meningsinnholdet forandres når internasjonale organer, for eksempel Rådet i EU, gis lovgivningskompetanse i Norge. Kravet i § 93 om $\frac{3}{4}$ flertall skal kompensere for at det ikke stilles krav om mellomkommende valg mellom fremsettelse av forslag og eventuelt vedtak. Det er for øvrig helt på det rene at § 93 ikke kan anvendes til noe mer enn det som allerede er mulig etter § 112.

Anvendelsesområdet til § 93 har altså en nedre grense mot § 26, og en øvre grense mot § 112. EU ligger helt klart over den nedre grensen. Det er på den annen side opplagt at § 112 kan hjemle tiltredelse til EU.²¹⁰ Det interessante spørsmålet i forhold til denne oppgaven er om § 93 er tilstrekkelig hjemmel til tiltredelse.

6.2 Paragraf 93 og forholdet til EU

6.2.1 Opprinnelig situasjon

Spørsmålet om § 93 er tilstrekkelig hjemmel for tiltredelse til EU har vært gjenstand for omfattende debatt. Jeg behandler først spørsmålet om § 93 var tilstrekkelig hjemmel for tiltredelse til Fellesskapet slik dette var da § 93 ble vedtatt.

Ordlyden i § 93 ble ikke formulert direkte med tanke på tiltredelse til EEC.²¹¹ Vedtagelsen er likevel klart motivert av muligheten til å tiltre. Denne motivasjonen kan trekkes frem som et tolkningsmoment i forhold til vurderingen av om § 93 hjemlet tiltredelse i 1962.

²⁰⁸ St.forh. 1961-62 Bind 6a, Innst. S. nr. 100, s. 141.

²⁰⁹ LoR 1972, s. 290, på s. 294-300.

²¹⁰ Forbeholdet om at grunnlovsendringene ikke må “forandre denne Konstitutions Aand” kan ikke anses å være noe virksomt hinder for tiltredelse til en internasjonal organisasjon som EU.

²¹¹ C. Smith, *Scandinavian Studies in Law* 1973, s. 285.

I St.meld. nr. 67 (1961-62) uttaler regjeringen at “vedtagelse av den foreslåtte grunnlovsendring (§ 93) vil skape det nødvendige konstitusjonelle grunnlag for norsk tilslutning til Fellesskapet.”²¹²

St.forh. (1961-62) Bind 5, Dokument nr. 3 har tittelen “Utredninger m.v. om Det europeiske økonomiske fellesskap i forhold til den norske Grunnlov.” Andenæs’ bidrag i disse utredningene har hatt stor betydning i praksis. På s. 16-18 skriver han om forslaget til § 93 og forholdet til EEC. Han drøfter blant annet vilkåret “saglig begrenset Omraade” og forholdet til nåværende artikkel 308, og kommer til at denne generalfullmakten ikke utgjør noen hindring for å tiltre traktaten. Konklusjonen hans er at forslaget til ny § 93 hjemler tiltredelse til EEC.

Det fremgår dessuten av sammenhengen i Innst S. nr. 100 (1961-62) at flertallet mener at forslaget til ny § 93 vil hjemle tiltredelse til EEC, men de enkelte vilkårene i bestemmelsen blir ikke behandlet. Kun mindretallet, representant Braadland, trekker frem at det er “sterk tvil” om forslagene til ny § 93 tilfredsstillende krav til grunnlovsendring som vedtagelse av Roma-traktaten stiller. Han begrunner dette med en henvisning til Andenæs’ uttalelse i Dok. nr. 3, s. 16-17, som det er referert til i avsnittet ovenfor. Det er imidlertid tvilsomt om Andenæs’ uttalelse kan tas til inntekt for et syn om at det er sterk tvil om forslaget til § 93 skaper grunnlag for tiltredelse til EEC.

I Innst. S. nr. 165 (1961-62) er flertallet av den oppfatning at den nye § 93 i Grunnloven åpner adgang til å tiltre Fellesskapet. Mindretallet, fire medlemmer av komiteen, anser det tvilsomt:

“Da professor Andenæs’ synspunkter [i Dok. nr. 3 s. 16-18] gir tom for sterk tvil, ble nettopp dette spørsmål et viktig punkt i stortingsdebatten. (...)

Dette mindretall anser det tvilsomt at den vedtatte § 93 gir Stortinget hjemmel for den vidtgående og særdeles uklart begrensede myndighetsoverføring som en ratifikasjon av Roma-traktaten fører med seg. (...) [Det kan] neppe være riktig å hevde at det her er tale om myndighetsoverføring på ’et saklig begrenset område’.”²¹³

I Innst. S. nr. 289 (1966-67) “Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om Norges forhold til de europeiske fellesskap” fremgår det på s. 521 at en enstemmig komité er av den oppfatning at § 93 gir hjemmel til tiltredelse.

²¹² S. 11, høyre spalte.

²¹³ S. 314-315.

Fleischer²¹⁴ mente det måtte være helt klart at § 93 åpnet adgang for tilslutning til Fellesmarkedet. Han fremhevet at et vesentlig formål med bestemmelsen nettopp var å åpne mulighet for tiltredelse. Fleischer la dermed stor vekt på tilblivelseshistorien.

Opsahl hevdet tvert imot at EEC ikke ble vurdert på den tiden, og at § 93 i 1960 var tiltenkt løsningen av forholdene mellom EEC og EFTA.²¹⁵ Opsahl vedgikk imidlertid at § 93 generelt ble oppfattet som en hjemmel til å melde Norge inn i EEC da den ble vedtatt i 1962.²¹⁶

Erik Dons mente at det var “riktig å si at forslaget til [§ 93], i hvert fall i annen omgang, ble fremmet særlig i den hensikt å skaffe formell grunnlovsmessig hjemmel for norsk medlemskap.”²¹⁷

Eckhoff uttalte seg i 1990 om hva § 93 opprinnelig ble antatt å hjemle:

“De som [på 1960- og 1970-tallet] reiste tvil om [§ 93] ga hjemmel for innmelding i EF, fremhevet at EF-organenes myndighet var svært omfattende og lite skarpt avgrenset. Likevel kom alle juridiske autoriteter som skrev om spørsmålet til at paragrafen ga tilstrekkelig hjemmel. De anså det for en tilstrekkelig saklig begrensning at det bare var på det økonomiske området at EF-organene var gitt myndighet.”²¹⁸

Betenkningene fra 1967 berører også spørsmålet om hvorvidt § 93 hjemlet tiltredelse til Fellesskapet da bestemmelsen ble vedtatt. Castberg er ikke inne på dette spørsmålet, men Andenæs skriver:

“Det er formodentlig på det rene at et flertall i Stortinget da vedtakelsen av grl. § 93 ble diskutert, var av den oppfatning at bestemmelsen ville gi tilstrekkelig hjemmel for slik tilslutning, selv om det fra enkelte hold ble gitt uttrykk for tvil.”²¹⁹

Opsahl skriver:

“Selv om de offisielle forarbeider og forutsetningene for vedtaket ikke fjernet tvil, er det etter mitt skjønn mange andre holdepunkter for å si at det temmelig snart har dannet seg en herskende rettsoppfatning som går ut på at § 93 gir hjemmel for EEC.”²²⁰

²¹⁴ Jussens venner Serie Y 1963, s. 111.

²¹⁵ Scandinavian Studies in Law 1969, s. 170.

²¹⁶ Op. cit. s. 173.

²¹⁷ Dons, TfR 1968, s. 225.

²¹⁸ Eckhoff, Jussens venner 1990, s. 203.

²¹⁹ Dok. nr. 10, s. 8.

²²⁰ Op. cit. s. 20.

Det må etter en samlet vurdering kunne legges til grunn at § 93 ved vedtagelsen i 1962 ga hjemmel til å tiltre Fellesskapet slik det da fremstod.

6.2.2 Senere endringer i Fellesskapet

Utviklingen av Fellesskapet stoppet ikke ved vedtagelsen av § 93. Spørsmålet om § 93 er tilstrekkelig for tiltredelse kunne dermed ikke besvares en gang for alle.

Den første søknaden om medlemskap i EEC falt bort som følge av at Frankrikes president de Gaulle nektet Storbritannia medlemskap. Norge og Danmark trakk da sine søknader. Det ble ikke foretatt noen særskilt vurdering av forholdet mellom EEC og forholdet til Grunnloven.

I forbindelse med den andre søknaden om medlemskap ga Bortenregjeringen, som nevnt i punkt 1.1, professorene Castberg, Andenæs og Opsahl i oppdrag å skrive betenkninger om “de konstitusjonelle spørsmål i tilknytning til Norges forhold til de europeiske fellesskap”. Alle tre konkluderte i Dok. nr. 10. (1966-67) med at § 93 ga tilstrekkelig hjemmel til norsk tiltredelse. På tidspunktet da betenkningene ble skrevet kjente ikke professorene til det vide anvendelsesområdet artikkel 308 senere fikk.

Castberg skriver:

“[Det er] i hvert fall på det rene at [Roma-traktaten] bare omfatter samarbeide på det økonomiske område.”²²¹

Om artikkel 308 skriver Castberg at den “neppe [kan] bety at Fellesskapets råd, (...) skulle kunne utvide det økonomiske fellesskap til å omfatte helt andre ting.”²²²

Andenæs har en mer grundig vurdering enn Castberg, men ettersom Andenæs er av den oppfatning at selv formålsangivelsene i Roma-traktatens artikkel 2 og 3 faller innunder kravet til “sagligt begrænset Omraade”, behøver han ikke å behandle artikkel 308 i detalj. Han sier likevel følgende:

“Den mest nærliggende forståelse av (...) [artikkel 308] synes å være at den gir fellesskapsorganene en generell fullmakt til å utfylle traktatens bestemmelser innenfor den ramme som er gitt ved beskrivelsen i art. 2 og 3 av Fellesskapets oppgaver. (...) Det er imidlertid mulig at en annen og snevrere forståelse vil bli lagt til grunn i praksis. (...) Jeg finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette,

²²¹ Op. cit. s. 2.

²²² Op. cit. s. 2-3.

idet jeg som nevnt ikke synes at det på dette punkt kan reises rimelig tvil om forholdet til grunnloven hva enten en tar det ene eller det annet utgangspunkt.”²²³

Opsahl hadde lengst frist til å levere betenkningen, og har også den grundigste gjennomgangen av betydningen av artikkel 308.

“Innen Fellesskapet er det hevdet et syn (...) at artikkel 235 [308] overhodet ikke hjemler ny kompetanse ut over den som følger av traktatens enkeltbestemmelser ellers. (...) Det gjelder da å fylle hull i de oppgitte fremgangsmåter, ved praktiske gjennomføringstiltak, ikke prinsipielle nydannelser. (...) Den praksis som har vært fulgt viser visstnok at artikkel 235 [308] ikke er blitt påberopt i mange tilfelle, og ikke på en slik måte som de vide tolkninger måtte forutsette. (...) Etter dette kan man antakelig gå ut fra at artikkel 235 [308] i praksis ikke vil bli oppfattet som hjemmel for 'Kompetenzkompetenz'. (...) Jeg mener at vilkåret i § 93 om et saklig begrenset område for myndigheten må anses tilfredsstillt i EEC.”²²⁴

Disse konklusjonene fra betenkingsforfatterne spilte en stor rolle lenge etter at de ble skrevet. I forbindelse med den tredje søknaden om medlemskap tidlig på 1990-tallet ble det – til tross for mellomliggende utvidelser av samarbeidet og kunnskap om hvor vidt anvendelsesområdet til artikkel 308 egentlig var – ikke utført noen grundig vurdering av vilkåret “saglig begrenset Omraade”.²²⁵ Regjeringen konkluderte i St.meld. nr. 40 (1993-94) med at:

“Den utvidelse (...) som har funnet sted siden 1967 er altså ikke så stor at det tilsier noen annen konklusjon enn den gang i forhold til vilkåret om at myndighetsoverføringen skal skje på et 'saglig begrenset Omraade'.”²²⁶

Utvidelsene av EF-samarbeidet, kombinert med den ekspansive tolkningen av virkeområdet til artikkel 308, gjorde spørsmålet om EU fortsatt kunne sies å være et “saglig begrenset Omraade”, mer juridisk tvilsomt enn stortingsmeldingen forutsatte. Eckhoff nevner allerede i artikkelen EF og Grunnloven²²⁷ fra 1990 at han – på grunn av utviklingen etter 1972 – synes at § 93 ikke lenger gir tilstrekkelig hjemmel til norsk tiltredelse til EF.

“Alt tatt i betraktning er jeg tilbøyelig til å mene at selv om EF's virksomhet kunne sies å ligge innenfor er “saglig begrenset Omraade” i 1972, er det vanskeligere å hevde dette i dag.”

Siden Eckhoffs artikkel ble skrevet er EU-samarbeidet utvidet vesentlig, blant annet gjennom vedtagelsen av Maastricht-traktaten og EU-traktaten

²²³ Op cit. s. 10.

²²⁴ Op. cit. s. 25-26.

²²⁵ St.meld. nr. 40 (1993-94), s. 368-369.

²²⁶ St.meld. nr. 40 (1993-94), s. 369, høyre spalte.

²²⁷ Eckhoff, Jussens venner 1990, s. 205.

som etablerte Den europeiske union. Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten utvidet samarbeidet ytterligere. Før det blir aktuelt å melde Norge inn i EU vil dessuten Forfatningstraktaten kunne ha trådt i kraft.

Gjennomgangen nedenfor har til hensikt å finne ut hvilke hindre vilkåret “saglig begrænset Omraade” oppstiller for Norges muligheter til å tiltre et forpliktende internasjonalt samarbeid. Først behandles imidlertid enkelte generelle spørsmål om norske domstolars prøvelsesrett overfor Stortingsvedtak og dernest spørsmålet om § 93 *bare* gjelder avståelse av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning. Før gjennomgangen av uttrykket “saglig begrænset Omraade” inkluderes dessuten en overflatisk presentasjon av de øvrige vilkårene i § 93.

6.3 Norske domstolars prøvelsesrett

Dersom Stortinget benytter § 93 til å melde Norge inn i EU, vil det i etterkant kunne oppstå strid om § 93 virkelig ga tilstrekkelig hjemmel. Problemstillingen vil da være om norske domstoler – i siste instans Høyesterett – kan overprøve denne vurderingen.

Drøftelsen i det følgende vil bli delt i tre. For det første må det avklares hvorvidt uttrykket “saglig begrænset Omraade” i juristkretser vil bli oppfattet som et “rettsspørsmål”, hvilket igjen må bygge på at såkalt “juridisk metode” kan anses å være et anvendelig redskap ved tolkningen. Alternativt kunne man tenke seg at vilkåret “saglig begrænset Omraade” gjaldt et rent politisk skjønn som er fullstendig overlatt til Stortinget. For det andre kan det tenkes at domstolene likevel vil unnlate noen form for overprøving, selv om vi her står overfor et “rettslig” spørsmål. For det tredje må det vurderes hvilke følger en eventuell overprøving vil få.

Domstolenes rett til å prøve grunnlovsmessigheten av Stortingets vedtak har lange tradisjoner i Norge. Spesielt i forhold til § 93 påpeker Opsahl at:

“[M]uligheten for norsk domstolskontroll ikke er formelt avskåret.”²²⁸

I tillegg mener en samstemt juridisk teori at tolkningen av vilkårene i § 93 kan skje ved “juridisk metode”. Dette følger av teoriens rettslige analyser av § 93. Det skulle dermed ikke være tvilsomt at vilkåret er et rettslig

²²⁸ Dok. nr. 10, s. 23, høyre spalte.

spørsmål, og at norske domstoler har formell rett til å overprøve hvorvidt Stortingets vedtak om å avstå myndighet til EU holder seg innenfor Grunnlovens krav om et “sagligt begrenset Omraade”.

Dansk Høyesteret gjorde tilsvarende problemstilling etter dansk rett, i hvert fall delvis, til et rettslig spørsmål, jf. Maastricht-dommen:

“Efter grundlovens § 20 kan overladelse af beføjelser kun ske til “mellempfolkelige myndigheder” oprettet ved “gensidig overenskomst” med “andre stater” til fremme af “mellempfolkelig retsorden og samarbejde”. Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Fastlæggelsen af grænserne herfor må i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter. Høyesteret finder det utvivlsomt, at der ved tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven.”²²⁹

Adgangen til overprøving er altså til stede.

Neste spørsmål er om domstolene vil benytte adgangen til å overprøve Stortingets konklusjon. Opsahl påpeker at kravet om at EU bare utøver beføyelser på et “sagligt begrenset Omraade” har liten betydning som skranke for lovgiver nettopp fordi domstolene, selv om adgangen formelt er til stede, neppe vil overprøve Stortinget. Det skal nok svært mye til før Høyesterett vil sette til side $\frac{3}{4}$ flertall i Stortinget. Opsahl formulerer dette som en regel om at:

“...Stortingets skjønn innen rimelige grenser må tillegges avgjørende vekt [ved vurderingen av om myndigheten gjelder “et sagligt begrenset Omraade”].”²³⁰

Han fortsetter:

“Begrenset” behøver ikke å bety “lite”. Hvor mye man vil godta, er innen vide rammer opp til Stortingets politiske skjønn (...).²³¹

Opsahls konklusjon formodes fortsatt å være riktig. Det vil neppe bli noen overprøving i praksis. Spørsmålet er for politisk ladet. Det vil derfor kreves en kvalifisert overtredelse før Høyesterett kommer til en annen konklusjon enn et storting som, med $\frac{3}{4}$ flertall og støtte av et flertall i folket, mener § 93 er tilstrekkelig. I Danmark og i Tyskland ble tilsvarende problemstillinger imidlertid behandlet for domstolene – selv om dansk

²²⁹ UfR 1998.800H, punkt 9.8.

²³⁰ Dok. nr. 10, s. 23.

²³¹ Op. cit. s. 24.

Høyesteret som nevnt var meget forsiktig.²³² I begge land kom henholdsvis Høyesteret og Bundesverfassungsgericht til at EF-traktaten ikke er i strid med landenes respektive grunnlover.

Et spørsmål for seg er hva domstolene egentlig kan gjøre ved en eventuell overprøving. Kan Høyesterett for eksempel sette til side Stortingets plenarvedtak vedrørende § 93 – eller Kongens ratifikasjonsbeslutning – med den begrunnelse at EU ikke oppfyller kravet om at myndighetsavståelsen må gjelde et “sagligt begrenset Omraade”? Eller må domstolen nøye seg med å konstatere at vilkårene for suverenitetsavståelsen er brutt? Svaret på disse spørsmålene avhenger av i hvilken form spørsmålet om overprøving av vilkårene i § 93 oppstår.

Grensene for § 93 kan for det første komme opp for domstolene prejudisielt, i forbindelse med en annen sak, for eksempel om gyldigheten av en EF-rettsakt. Påstanden i saken behøver ikke nødvendigvis å være at selve plenarvedtaket er ugyldig.

For det annet kan spørsmål om grensene for § 93 oppstå i forbindelse med et direkte søksmål, slik som tilfellet var i Danmark. Her ble statsministeren saksøkt med påstand om at han måtte anerkjenne at suverenitetsavståelsen i forbindelse med tiltredelsen til Fellesskapet²³³ var i strid med den danske grunnlovens § 20.²³⁴ Om et lignende spørsmål skulle dukke opp i Norge ville det nok være mest hensiktsmessig å angripe ratifikasjonsbeslutningen hos Kongen i statsråd, ikke Stortingets plenarvedtak.

Dersom det blir lagt til grunn – om enn bare prejudisielt – at § 93 ikke strakk til ved tiltredelsen ville det oppstå en høyst uklar, politisk kaotisk, situasjon. Også rent rettslig ville situasjonen være uklar. Det er sannsynlig at domstolene også av denne grunn ville vegre seg mot å overprøve Stortingets bruk av § 93.

En tredje mulighet er at Stortinget, på grunnlag av Grunnlovens § 83, anmoder Høyesterett om en betenkning om vilkårene i § 93, for eksempel holdt opp mot et mulig EU-medlemskap. Høyesterett ville her bli nødt til å ta

²³² Henholdsvis i UfR 1998.800H og sakene 2 BvR 2134/92 & 2159/92, gjengitt i CMLR 1994, s. 57-108. For Danmarks tilfelle var det – sett på bakgrunn av de tradisjonelle kravene til saksøkers rettslige interesse – overraskende at saken ble tillatt fremmet.

²³³ Lov nr. 447 af 11. oktober 1972 og lov nr. 281 af 28. april 1993.

²³⁴ Se punkt 8.1.

stilling til grensene for § 93 i forkant av et eventuelt plenarvedtak om avståelse av suverenitet.

Til tross for at Høyesterett neppe vil sette til side Stortingets vurdering av Grunnlovens § 93, er det interessant å undersøke vilkåret “sagligt begrenset Omraade”. Det er fullt mulig å finne et tolkningsresultat ved hjelp av juridisk metode. At domstolene ikke vil overprøve Stortingets vurdering – selv om adgangen til overprøving formelt er til stede – hindrer ikke jurister i å gi veiledning ved tolkningen av § 93. Juristers utlegning av vilkåret vil kunne ha stor innflytelse på innholdet i politikernes debatt om Grunnlovens skranke, og på det standpunkt stortingsrepresentantene til slutt inntar. Uttrykket “sagligt begrenset Omraade” kan derfor sies å ha realitet til tross for at domstolene – etter at Stortinget har fattet sin avgjørelse – neppe vil overprøve Stortingets vurdering.

Her finnes altså et viktig skille. En ting er svaret på det rettslige spørsmålet som stortingsrepresentantene må besvare. Noe annet er resultatet av domstolsprøvingen dersom $\frac{3}{4}$ av Stortinget godkjenner suverenitetsavståelsen. Ved å avvise betydningen av vilkåret “sagligt begrenset Omraade” som skranke for lovgiver, synes Opsahl å legge avgjørende vekt på betydningen av det siste.²³⁵

6.4 Krav om direkte virkning?

6.4.1 Innledning

Et internasjonalt vedtak med direkte virkning skiller seg fra vedtak med tradisjonelle folkerettslige virkninger ved at det ved “direkte virkning” ikke stilles krav om gjennomføring nasjonalt. De rettsundergivne kan med andre ord bli pålagt plikter eller få rettigheter direkte som følge av internasjonale vedtak. I det følgende undersøkes hvilken betydning det har for anvendelsen av § 93 at den internasjonale organisasjonen får overført myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning.

²³⁵ Til tross for at Opsahl har vært blant de sterkeste kritikerne av at vilkåret “sagligt begrenset Omraade” har rettslig betydning, vedgår han i *Common Market Law Review* 1972 s. 272-273 at tolkninger av § 93 kan spille en rolle for utfallet av Stortingets vurdering.

6.4.2 De nedre grensene for § 93

Paragraf 93 gjelder avståelse av myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning. Dette følger av uttrykket “udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder” sammenholdt med § 93 annet ledd om at “Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning” faller utenom bestemmelsen.

Det finnes flere stortingsproposisjoner med uttalelser om dette spørsmålet:

“Regjeringen mener at vedtakenes direkte virkning må være avgjørende for om § 93 kommer til anvendelse.”²³⁶

“Etter Regjeringens syn er vedtak etter Grunnloven § 93 ikke aktuelt i forbindelse med norsk tilknytning til Schengen. Avgjørende i forhold til Grunnloven § 93 er hvorvidt tilknytningen til Schengen-samarbeidet vil medføre at en internasjonal sammenslutning kan treffe vedtak som har direkte virkning for personer i Norge.”²³⁷

“Det er heller ikke tvilsomt at det ikke er nødvendig å bruke § 93 dersom det både formelt og reelt bare dreier seg om myndighet til å forplikte Norge folkerettslig.”²³⁸

Følgende uttalelse fra Eckhoff oppsummerer oppfatningen til den juridiske teori:

“Dessuten har [direkte-virkning-kriteriet] så massiv støtte i den foreliggende juridiske litteratur at det nok vil bli lagt til grunn som hovedregel.”²³⁹

Av det ovenstående kan det utledes at overlatelse av myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning bare kan hjemles i § 93, eller eventuelt i § 112. Kriteriet direkte virkning har altså avgjørende betydning for den nedre grensen for § 93, det vil si grensen mellom § 26 og § 93.

Det oppstilles tradisjonelt et unntak for bagatelmessig overlatelse av myndighet med direkte virkning. Dersom det ville være “unødig anstaltmakeri”²⁴⁰ å kreve de strenge formene i § 93, kan man anvende § 26. Dette kan også formuleres som et krav om at myndigheten som overføres må være av “tilstrekkelig inngripende karakter” for at § 93 skal være nødvendig.²⁴¹

²³⁶ St.prp. nr. 100 (1991-92), s. 338.

²³⁷ St.prp. nr. 42 (1996-97), s. 17.

²³⁸ St.prp. nr. 50 (1997-98), punkt 4.1.4, fjerde siste avsnitt.

²³⁹ Eckhoff, Jussens venner 1990, s. 198.

²⁴⁰ Eckhoff, Jussens venner 1990, s. 198-199; St. prp. nr. 100 (1991-92), s. 343.

²⁴¹ Fleischer, Jussens venner Serie Y 1963, s. 89.

På den annen siden kan det spørres om § 93 kan være nødvendig til tross for at det ikke overføres myndighet med direkte virkning. Det er allmenn enighet om at overlatelse av kompetansen til å inngå traktater etter § 26 – til tross for at det her ikke vil være treffende å tale om direkte virkning – må treffes med hjemmel i § 93. Overlatelse av traktatkompetansen får “per definisjon ikkje [...] direkte verknad for norske borgarar eller foretak”.²⁴² Spørsmålet blir da om det – utover overlatelse av traktatkompetansen – kan hevdes at § 26 hjemler ubegrenset binding av statens handlefrihet, så lenge denne bindingen er av tradisjonell folkerettslig art. Annet ledd i § 93 kan tas til inntekt for et slikt syn. Paragraf 93 ville i så fall først bli nødvendig dersom det overføres myndighet med direkte virkning. Denne konklusjonen kan imidlertid ikke tas for gitt. Dersom en internasjonal organisasjon får rett til å vedta beslutninger med folkerettslige virkninger over store rettsområder, kan det diskuteres om § 93 må anvendes, selv om det ikke overlates myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning. For det første medfører presumsjonsprinsippet at det i et slikt tilfelle ikke blir så stor forskjell mellom tradisjonelle folkerettslige forpliktelser – som må gjennomføres nasjonalt – og overlatelse av myndighet med direkte virkning. Det er her tilstrekkelig å vise til de folkerettslige forpliktelsene som følger av deltagelse i EØS-samarbeidet sammenlignet med forpliktelsene som følger av EU-medlemskap. Stortinget har fortsatt den formelle lovgivningsmyndigheten ved deltagelse i EØS-samarbeidet, men reelt sett er det ikke stor forskjell på EØS-deltagelse og direkte forpliktende EU-medlemskap.²⁴³ For det andre må ikke forskjellen mellom direkte virkning og folkerettslig virkning overdrives ettersom Norge “alltid [vil] kunne bryte folkeretten, også i forhold til vedtak som har direkte virkning.”²⁴⁴

Ved inngåelsen av EØS-avtalen 16. desember 1992, ble § 93 anvendt fordi EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) fikk myndighet til å fatte direkte bindende vedtak i konkurransesaker. I den grad EØS-avtalen bare gjelder myndighet som må gjennomføres nasjonalt, ble det fremhevet at EØS kunne ha vært tiltrådt med hjemmel i § 26.²⁴⁵ Til tross for at det er liten reell forskjell mellom vedtak med direkte virkning og tradisjonelle vedtak, mente regjeringen i dette tilfellet at den prinsipielle og formelle forskjellen mellom vedtak med direkte virkning og vedtak som krever nasjonal gjennomføring måtte bli avgjørende.²⁴⁶

²⁴² Stavang, *Parlamentarisme og folkestyre*, s. 143.

²⁴³ Vel å merke bare innenfor de delene av EU-samarbeidet som også gjelder for EØS.

²⁴⁴ Eskeland, *Grunnloven og Schengensamarbeidet*, s. 86.

²⁴⁵ St.prp. nr. 100 (1991-92), s. 338, venstre spalte.

²⁴⁶ St.prp. nr. 100 (1991-92), punkt 8.10.2 i.f., s. 337.

Et annet spørsmål er om § 93 annet ledd innebærer at bestemmelsen *bare* kan anvendes til å avstå myndighet som har direkte virkning. Sejersted mener § 93 annet ledd kun regulerer den nedre grensen for bestemmelsens anvendelsesområde.²⁴⁷ Begrensningen i annet ledd har dermed ingen betydning for den øvre grensen i § 93. Vedtaket blir derfor ikke ugyldig om et tilstrekkelig stortingsflertall ønsker å benytte § 93 til å avstå myndighet til å treffe avgjørelser som ikke har direkte virkning.

Eskeland er representant for juridisk teori som hevder at § 93 kan tenkes å måtte benyttes til tross for at det ikke overføres myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning. Han hevder:

“Jeg tror det er allmenn enighet om at det er grenser for hvor omfattende den reelle overføring av statsmyndighet kan være før det ikke lenger er tilstrekkelig med Stortingets samtykke etter grl. § 26.”²⁴⁸

6.4.3 Alternativ forståelse av forholdet mellom §§ 26 og 93

Spørsmålet om grensen mellom § 26 og § 93 kan etter min mening også løses på en annen måte. Denne løsningen forutsetter at § 93 gjelder et kvalitativt annet spørsmål enn § 26, at disse bestemmelsene ikke overlapper, og at de har hver sin øvre grense mot § 112. Etter denne oppfatningen handler § 26 bare om inngåelse av traktater med rent folkerettslige virkninger, mens § 93 bare handler om overføring av myndighet med direkte virkning. Dersom man med hjemmel i § 26 ønsker å begrense norsk handlefrihet så mye at Grunnlovens øvrige bestemmelser kommer i veien – for eksempel fordi man med hjemmel i § 26 ønsket å inngå en traktat som i realiteten medførte at Norge ble et lydrike – så vil § 93 etter denne oppfatningen uansett ikke kunne benyttes. Begrunnelsen er at § 93 kun taler om overlatelse av beføyelser med direkte virkning, som er noe kvalitativt forskjellig fra hva § 26 handler om. Man ville dermed, så snart de øvre grensene for § 26 overtres, i disse tilfellene være over i § 112. Etter min mening er dette en klarere og mer anvendelig avgrensning mellom § 26 og 93 enn den tradisjonelle oppfatningen hvoretter § 93 overtar der § 26 slutter og § 112 overtar der § 93 slutter.

6.4.4 De øvre grensene for § 93

Det interessante spørsmålet i forhold til denne oppgaven er de øvre grensene for hva § 93 kan benyttes til å overlate, det vil si grensen mellom

²⁴⁷ Eskeland, Grunnloven og Schengensamarbeidet, s. 10.

²⁴⁸ Eskeland, Grunnloven og Schengensamarbeidet, s. 85.

anvendelsesområdet til § 93 og de formene for samarbeid som eventuelt må inngås med hjemmel i § 112. I denne sammenhengen er det altså ikke så interessant å undersøke hva som *utløser* behovet for å anvende § 93.

Før den øvre grensen for § 93 kan etableres, er det nødvendig å ta stilling til målestokken for vurderingen av om traktaten faller innenfor et “sagligt begrenset Omraade”. Det må derfor tas stilling til om det er formålene for det overnasjonale samarbeidet, beføyelsene som overlates eller eventuelt begge som må være saklig begrensede.

Andenæs mener at selv formålene til Fellesskapet faller innenfor kravet til “sagligt begrenset Omraade”, og spørsmålet kommer dermed ikke på spissen for ham. Han skriver likevel følgende:

“Kanskje er det riktigere å ta utgangspunkt i traktatens enkelte bestemmelser om Fellesskapets myndighet fremfor i de generelle bestemmelser i art. 2 og 3 om målsettingen.”²⁴⁹

Opsahl uttaler seg klarere:

“Det er om organisasjonens beføyelser at det er satt som vilkår at disse skal ha et ‘sagligt begrenset Omraade’.(...) Det har intet å si om traktatens formål ikke er saklig begrenset.”²⁵⁰

Etter dette skulle vide formål ikke skape problemer for oppfyllelsen av vilkåret “sagligt begrenset Omraade”.

I forlengelsen av dette oppstår imidlertid spørsmålet om det bare er overlattelsen av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning som skal telle i forhold til kravet om at den internasjonale sammenslutningen bare kan utøve beføyelser på et “sagligt begrenset Omraade”. Selv med den forståelse av § 93 som det er redegjort for i punkt 6.4.3 kan det tenkes at tradisjonell folkerettlig binding av statens handlefrihet også teller med i denne vurderingen. Spørsmålet blir aktuelt i forhold til EU fordi det – ved en eventuell tiltredelse – samtidig overlates både myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning og beføyelser med rent folkerettslige virkninger. Dette er med andre ord et spørsmål om vilkåret “sagligt begrenset Omraade” skal gjelde i forhold til hele EU eller bare i forhold til de deler av EU som har forrang og direkte virkning overfor nasjonale bestemmelser. Sistnevnte område er snevrere, så EU vil lettere oppfylle Grunnlovens krav dersom det bare er myndighet med direkte virkning som skaper problemer.

²⁴⁹ Dok. nr. 10, nederst s. 9.

²⁵⁰ Op. cit. s. 24.

Castberg sier ingenting om kravet om direkte virkning i sin betenkning.

Andenæs synes heller ikke å skille mellom beføyelser med direkte virkning og beføyelser som bare har tradisjonell folkerettslig virkning i sin vurdering av vilkåret “sagligt begrenset Omraade”.

Opsahl skriver:

“Jeg er også enig med utvalget når det fortsetter med å si at det synes å være ’liten tvil om at de mange og vidtgående beføyelser Roma-traktaten fastsetter, ligger innenfor hva man må forstå med et ’saklig begrenset område’.”²⁵¹

Heller ikke Opsahl gjør noen distinksjon i sin betenkning mellom traktatens beføyelser som hjemler vedtak med direkte virkning og beføyelser som hjemler vedtak med tradisjonell folkerettslig virkning. Han begrenser imidlertid betydningen av vilkåret “sagligt begrenset Omraade” ved følgende uttalelse:

“Formålsartiklene [artikkel 2 og 3] angir altså ingen kompetanse. Og det er derfor ikke overfor disse artikler at kravet om ’sagligt begrenset Omraade’ skal settes inn. De beføyelser som skal sammenholdes med dette krav, er *angitt i traktatens øvrige bestemmelser*, ofte med egne, snevrere formålsangivelser.” (min utheving.)²⁵²

Opsahl uttaler seg altså ikke eksplisitt om distinksjonen mellom direkte virkning og tradisjonell folkerettslig virkning, men i det uthevede sitatet ovenfor kan det synes som om han mener at både beføyelser med direkte virkning og andre beføyelser sammen kan bidra til at Fellesskapet har myndighet utover et “sagligt begrenset Omraade”.

Andenæs skriver i et annet arbeid om uttrykket “sagligt begrenset Omraade”, men presiserer ikke hvilken målestokk han legger til grunn i vurderingen.²⁵³ Siden han mener at selv Fellesskapets formål faller innunder vilkåret “sagligt begrenset Omraade”, trenger han ikke å fremheve skillet mellom direkte virkning og tradisjonell folkerettslig virkning.

Fleischer²⁵⁴ tar heller ikke stilling til hva slags beføyelser som må tilfredsstille kravet til “sagligt begrenset Omraade”. Han nøyer seg med å konstatere at vilkårene uansett er oppfylt:

“Fellesskapsorganenes myndighet er her begrenset til det økonomiske område, og det må være tilstrekkelig etter § 93.”

²⁵¹ Op. cit. s. 23.

²⁵² Op. cit. s. 24.

²⁵³ Dok. nr. 3 (1961-62), s. 16-18.

²⁵⁴ Jussens venner Serie Y 1963, s. 95.

Tradisjonelt har bare avståelse av myndighet til å fatte vedtak med forrang og direkte virkning vært fremhevet som problematisk i forhold til § 93. Men de forfattere som uttrykker seg om dette problemet, sier strengt tatt bare at behovet for å anvende § 93 *utløses* av at det overføres myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning. Det er ikke dermed gitt at kravet til “saglig begrænset Omraade” i § 93 *bare* gjelder overføring av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning.

To andre kilder har en mer inngående behandling av hvilke beføyelser som teller med i vurderingen av kravet til “saglig begrænset Omraade”. Opsahl uttaler seg på engelsk:

“Therefore, the provisions which must be examined as to their scope are the various Treaty articles authorizing *binding decisions*, not the general Articles 2 or 3 on the wide economic tasks, and, of course, even less the intentions of a political nature of the Communities, as expressed e.g. in the preamble of the Treaty of Rome.”²⁵⁵ (min utheving)

Carsten Smith har en lignende uttalelse i et annet engelskspråklig tidsskrift:

“The decisive factor must consequently be the provisions of the Rome Treaty authorizing the Community organs to make *binding decisions*.”²⁵⁶ (min utheving)

Det kan spørres om hva forfatterne her har ment med uttrykket “binding decisions”. Det kan tenkes at de bare refererer til folkerettslig bindende vedtak, ikke at vedtakene behøver å ha direkte virkning i medlemsstatene. Mer sannsynlig derimot, er at forfatterne viser til at § 93 gjelder vedtak med direkte virkning, og at det bare er disse beføelsene som må bli avgjørende i en vurdering av kravet til “saglig begrænset Omraade”.

Ordlyden i § 93 støtter sistnevnte oppfatning. Avgrensningen mot beslutninger med rent folkerettslige virkninger i § 93 annet ledd lest i sammenheng med uttrykket “Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder” i første ledd, tilsier at skrankene som oppstilles i § 93 bare gjelder avståelse av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning.²⁵⁷

Rettsakter som krever nasjonal gjennomføring før de blir bindende for borgere og myndigheter, er dessuten – formelt sett – vesensforskjellige fra

²⁵⁵ Opsahl, *Common Market Law Review* 1972, s. 278.

²⁵⁶ Carsten Smith, *Scandinavian Studies in Law* 1973, s. 286.

²⁵⁷ Det tas forbehold om overføring av traktatkompetansen etter § 26. Selv om det ikke er tale om overføring av myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning, kreves vedtak etter § 93.

rettsakter med direkte virkning. Muligheten til å nekte gjennomføring medfører nemlig at nasjonalstaten ikke formelt har avstått myndighet til den internasjonale organisasjonen.²⁵⁸ Dette tilsier at man skiller mellom rettsakter med og uten direkte virkning. Dette gir også best sammenheng med det syn på hva som overhodet utløser bruk av § 93, som det er redegjort for i punkt 6.4.3.

6.4.5 Konklusjon

Etter den forståelsen av forholdet mellom § 26 og § 93 som er lagt til grunn i punkt 6.4.3, handler § 93 om noe kvalitativt forskjellig enn § 26. Med utgangspunkt i denne forståelsen, vil det bare være rettsakter med direkte virkning som er relevante i forhold til skrankene i § 93. Konklusjonen må bli at rettsakter uten direkte virkning ikke tas med i vurderingen av om vilkårene i Grunnlovens § 93 er oppfylte.

6.5 Oversikt over vilkårene i § 93

Betingelsene for anvendelse av § 93 kan deles opp i seks materielle og to prosessuelle vilkår. Disse blir for oversiktens skyld kort behandlet i det følgende.

Det mest omtalte materielle vilkåret er at det bare kan overlates beføyelser “paa et sagligt begrænset Omraade”. Dette vil bli gjort til gjenstand for en særlig drøftelse, jf. oppgavens kapittel 7.

Det andre vilkåret er at det bare avstås myndighet til en “international Sammenslutning”. Vilkaaret er til hinder for at Norge slår seg sammen med en annen stat, selv om de øvrige vilkårene i § 93 skulle være oppfylte. Det er ingen som bestrider at EU oppfyller kravet til en “international Sammenslutning”. Selv om EF-samarbeidet er regionalt, oppfyller det like fullt kravet til internasjonalt samarbeid.²⁵⁹

Det tredje vilkåret, “tilsluttet eller slutter seg til”, er til hinder for at Norge inngår et rent assosiasjonsforhold med den internasjonale sammenslutningen. Norge må være med eller bli med i sammenslutningen som får overført myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning. Det ville være spesielt om en organisasjon der Norge ikke deltok og ikke hadde

²⁵⁸ St.prp. nr. 100 (1991-92) punkt 8.10.2 i.f., s. 337.

²⁵⁹ Andenæs, Dok. nr. 3 (1961-62), s. 16 høyre spalte; Andenæs Dok. nr. 10 (1966-67), s. 9 venstre spalte; Opsahl, Dok. nr. 10, s. 22 venstre spalte; Dons, TFR 1968, s. 229.

innflytelse skulle gis myndighet til å vedta lovgivning med forrang og direkte virkning i Norge. Det er ulike oppfatninger i teorien om hvor strengt dette vilkåret skal oppfattes.²⁶⁰

Dette fjerde vilkåret lyder:

“For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide”.

Vilkåret viser at det er visse grenser for hvilket formål den internasjonale organisasjonen kan ha. Det er ikke tillatt å overlate myndighet til noe destruktivt. Vilkåret kan ikke tolkes for strengt, og EUs funksjon må kunne sies å være et bidrag til å “fremme retsorden og Samarbeide”. Det er imidlertid fullt mulig å problematisere betydningen av den manglende demokratiske kontrollen med Fellesskapets beslutninger. Zahle spør om manglende demokratisk styring i EU kan true vilkåret i den danske grunnlovens § 20 om å “fremme retsorden”.²⁶¹

Det femte vilkåret tillater bare overført “Beføielser der etter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder”. Uttrykket viser at § 93 kan anvendes til å overdra både lovgivende, utøvende og dømmende myndighet.²⁶² Dette følger av flertallsformen i uttrykkene “Beføielser” og “Statens Myndigheder”.²⁶³

Vilkåret kan også forstås som et krav om at sammenslutningen fatter vedtak med direkte virkning.²⁶⁴ Paragraf 93 annet ledd bestemmer at overføring av myndighet til å fatte avgjørelser med rent folkerettslig virkning, faller utenfor virkeområdet til § 93. Da må beføyelsene som omtales i første ledd – dvs. beføyelser som tilligger Statens myndigheter – bare gjelde beføyelser med direkte virkning. Som nevnt i punkt 6.4.2 er det allmenn enighet om at det må tas forbehold om overføring av traktatkompetansen etter § 26. I dette tilfellet er ikke begrepet “direkte virkning” noen uttømmende beskrivelse av innholdet i § 93.

Formuleringen innebærer at det bare kan overlates myndighet som Staten har lov til å utøve selv. Det er for eksempel ikke tillatt å overdra

²⁶⁰ Fleischer i *Revue du Marché Commun* 1972 s. 43 på den ene siden og Andenæs og Opsahl i Dok. nr. 10 på den andre.

²⁶¹ Zahle, *EU og den danske grundlov*, s. 53.

²⁶² Markedsutvalgets rapport (Del II), s. 2; St.prp nr. 100 (1991-92), s. 344, venstre spalte.

²⁶³ Dons, *TfR* 1968, s. 229.

²⁶⁴ Boe, *IUSEF* nr. 30, s. 68 og 83.

myndighet til å bruke tortur eller gi lover tilbakevirkende kraft.²⁶⁵ Det finnes imidlertid ett eksempel på en myndighet som Staten har, men som ikke kan overdras:

“Ikke beføielse til at forandre denne Grundlov.”

Dette sjette vilkåret fastsetter absolutte materielle grenser for hvilken myndighet Grunnloven tillater overført til en internasjonal sammenslutning. Begrensningen gjelder både formelt, ved endring av Grunnlovens ordlyd direkte, og materielt, ved fastsettelse av regler som får gyldighet til tross for at de strider mot Grunnlovens innhold.²⁶⁶

Medlemskap i EU kan by på utfordringer i forhold til forbudet mot å fastsette regler som reelt bryter mot Grunnlovens innhold, spesielt sett i forhold til EF-domstolens krav om at fellesskapsretten skal ha forrang fremfor nasjonal grunnlov.²⁶⁷ Regjeringen uttalte seg om dette spørsmålet i forbindelse med søknaden om medlemskap tidlig på 1990-tallet:

“Den rene mulighet for at en fellesskapsregel skulle stride mot grunnloven, innebærer ikke at § 93 er utilstrekkelig som grunnlag for norsk medlemskap i EU.”²⁶⁸

Fleischer skriver om dette spørsmålet:

“All den stund det ikke kan være meningen å innskrenke den kompetanse som består på forhånd, må det altså være klart at bestemmelsen ikke hindrer at det internasjonale organ får myndighet til i fremtiden å pådra oss folkerettslige forpliktelser i strid med Grunnloven – iallfall så lenge risikoen for at dette faktisk vil bli gjort er ganske liten.”²⁶⁹

Castberg er enig i dette:

“Muligheten for kollisjon mellom Grunnloven og Fellesskapet er ikke tilstrekkelig til at Norge ikke kan tiltre.”²⁷⁰

Andenæs mener det samme:

“I praksis er det imidlertid lite tenkelig at Fellesskapets organer skal komme til å treffe bestemmelser eller avgjørelser som krenker individenes rettigheter etter grunnloven. (...) Den rent teoretiske mulighet for uoverensstemmelse (...) bør derfor neppe være noen hindring for å tiltre traktaten. (...) For norske domstoler må grunnloven være den høyeste rettskilde.”²⁷¹

²⁶⁵ Fleischer, Jussens venner Serie Y 1963, s. 96.

²⁶⁶ Eckhoff, Jussens venner 1990, nederst s. 205.

²⁶⁷ Uttrykt i sak 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.

²⁶⁸ St.meld. nr. 40 (1993-94), s. 370.

²⁶⁹ TfR 1962, s. 209 og s. 218-219

²⁷⁰ Dok. nr. 10, s. 4-5.

²⁷¹ Dok. nr. 3, s. 17, venstre spalte.

Det kan imidlertid være grunn til å undersøke dette spørsmålet nærmere. Muligheten for konflikt kan være større enn sitatene ovenfor kan tilsi. EF-domstolens rettsskapende virksomhet er en mulig utfordring dersom Norge skulle ønske å bli med i EU. En rettsskapende domstol kan være problematisk i forhold til Grunnlovens § 75 som gjør Stortinget til det lovgivende organ. Dersom Domstolen i praksis har omfattende lovgivende myndighet vil dette kunne anses å bryte med Grunnlovens forutsetninger om at domstolene dømmer og at Stortinget gir lover. Grunnloven kan med andre ord sies å dels forutsette, dels klart foreskrive, en viss fordeling av offentlig myndighet mellom forskjellige typer organer. Hensynet til å overholde Grunnlovens foreskrevne statsordning, medfører – selv om det ikke fremgår direkte av ordlyden – at det i § 93 muligens må innfortolkes et krav til såkalt strukturell kongruens, det vil si en viss likhet mellom styreformene i Norge og EU. Om EU følger helt andre grunnleggende rettslige prinsipper enn Norge, kan det tenkes at § 93 krever at forskjellene må reduseres før Norge kan tiltre.

Hjalte Rasmussen stiller det samme spørsmålet for dansk vedkommende.²⁷² Selv om det ikke fremgår av ordlyden, kan det tenkes at den danske grunnlovens § 20 stiller minstekrav til såkalt “strukturell kongruens” mellom styreformene i Danmark og i EU.

“Hovedspørsmålet lyder, om § 20 kan anvendes til at overføre beføielser til organisationer, hvis institutioner eller organer ikke ’riktig ligner’ eller frembyder samme karakteristika som de danske statsorganer.”

For Danmarks vedkommende svarer Hjalte Rasmussen at:

“det synes at være blevet antaget snarere end sagt, at kongruensen altid har ligget acceptabelt over § 20’s forudsatte minstemål. I øvrigt har forskjellene mellem styreformene i Danmark og EF/EU været i konstant aftagen, i hvert fald i løbet af de seneste 15-20 år. I den periode har kvaliteten været for opadgående af EF/EU’s beskyttelse af menneskerettighederne og andre grundlæggende frihedsrettigheder, af retsstatsprincippet, af domstolskontrollen, af reglerne om offentlighed og åbenhed, ja sågar formentlig endog af den demokratiske legitimation.”

Det kan ikke antas at § 93 stiller strengere krav til strukturell kongruens enn den danske § 20. Forskjellene mellom Norges og EUs styreform skulle dermed ikke være så store at dette kan utgjøre noe hinder for norsk tiltredelse. Vilkåret om at det ikke må overføres myndighet til å forandre Grunnloven skulle etter dette ikke være til hinder for at § 93 anvendes til å melde Norge inn i EU.

Det finnes også to prosessuelle krav i § 93. For det første må “Stortinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke”. Det store flertallskravet er en kompensasjon for at § 93, til tross for at vedtak etter denne bestemmelsen i realiteten er en grunnlovsendring, ikke krever mellomkommende valg, slik som ved den opprinnelige grunnlovsendrings-proseduren i § 112. For det andre må “mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede”.

²⁷² EU-ret i kontekst, 5. utg., s. 129 flg.

7 Hovedvilkåret “sagligt begrenset Omraade”

7.1 Innledning

Grunnloven § 93 oppstiller som nevnt et krav om at den internasjonale sammenslutningen bare skal kunne “udøve Beføielser” på et “sagligt begrenset Omraade”. Det er altså grenser for hvor mye myndighet som kan overlates.

I dette kapitlet vil de nærmere grensene for hvor mye myndighet som kan overføres bli forsøkt kartlagt. I punkt 7.2 vurderer jeg om uttrykket “sagligt begrenset Omraade” oppstiller krav til spesifisering av den myndighet som overlates. I punkt 7.3 behandles de nærmere grensene for hvilken myndighet som kan overlates. I punkt 7.4 følger en drøftelse av om § 93 i praksis kan benyttes til å overføre tilnærmet ubegrenset myndighet, så lenge restbeføyelsene fortsatt befinner seg i Norge.

Det kan synes som om den alminnelige oppfatning om § 93 i dag er at det finnes vage grenser for hvor mye myndighet som kan avstås til en internasjonal sammenslutning, men at EU faller innenfor disse vage grensene. Debatten i media synes for eksempel å underforstå at § 93 fortsatt vil holde til en eventuell tiltredelse til EU. Som tidligere nevnt har EU endret karakter etter vedtagelsen av § 93. Denne endringen er så vesentlig at tilblivelseshistorien eller en teleologisk forståelse av § 93 neppe kan anses å ha avgjort dette spørsmålet med endelig virkning. Det må derfor settes spørsmålsteget ved hvorvidt § 93 fortsatt hjemler tiltredelse.

Formålet med bestemmelsen, nærmere bestemt hva stortingsrepresentantene mente § 93 skulle anvendes til, er fremhevet som et tungtveiende moment som kommer inn ved tolkningen av bestemmelsens anvendelsesområde. Dette er et spørsmål om hvor stor vekt kan det legges på at bestemmelsen for det første opprinnelig var ment å hjemle tiltredelse til EEC,²⁷³ og for det andre var ment å gjøre det enklere å melde Norge inn i et forpliktende internasjonalt samarbeid.²⁷⁴

²⁷³ Fleischer fremhever flere steder at det er rom for en viss utvidende forståelse av virkeområdet til § 93 på bakgrunn av tilblivelseshistorien, se Jussens venner Serie Y 1963, s. 88-89, øverst s. 102 og s. 111.

²⁷⁴ Carsten Smith trekker frem at et sentralt formål med vedtagelsen av § 93 var å gjøre det lettere for Norge å tiltre internasjonale organisasjoner, se *Scandinavian Studies in Law*, s. 283 og *LoR* 1972, s. 295 flg.

Betydningen av det første momentet, at § 93 opprinnelig var ment å hjemle tiltredelse til EEC, kan ikke ha noen særlig vekt i dag. Spørsmålet om tiltredelse til EEC rundt 1970 var et snevrere spørsmål enn tiltredelse til EU/EF i dag. Det er ikke dermed sagt at det også er klart at vilkåret om “sagligt begrænset Omraade” ikke lenger er oppfylt. Poenget er bare at vurderingen av forholdet mellom EU og Grunnloven må foretas på nytt.

Det andre momentet, at vedtagelsen av § 93 var ment å gjøre det lettere for Norge å tiltre internasjonale organisasjoner, har heller neppe betydning i forhold til EU-spørsmålet. Opprinnelig var tanken at § 93 i hvert fall ikke kan tolkes snevrere enn hva § 26 kunne anvendes til frem til § 93 ble vedtatt. Det er grenser for hvor langt dette momentet kan strekkes, og dagens EU faller uansett langt utenfor hva § 26 kunne hjemle i 1962.

Det kan være interessant å undersøke andre oppfatninger om tolkningen av § 93. Andenæs vil ikke legge for stor vekt på ordlyden:

“Jeg er enig med Castberg i at det blir noe visst kunstig og formalistisk ved ordningen hvis man begrenser rekkevidden av grl. § 93 strengt etter paragrafens ord. Bestemmelsen i § 93 er blitt til for at man skal kunne tiltre traktater som tillegger internasjonale organer overnasjonal myndighet.”²⁷⁵

Praktiske hensyn kan etter dette tilsi at den alminnelige samfunnsutviklingen siden vedtagelsen i 1962, herunder utvidelsen av EF-samarbeidet, rettferdiggjør en viss utvidende forståelse av anvendelsesområdet til § 93, til tross for at bestemmelsen ikke er særlig gammel.

“Norsk rett anerkjenner utvilsomt en dynamisk grunnlovstolkning. Men det er samtidig klart at man ikke kan stå helt fritt til å tolke Grunnloven i lys av samfunnsutviklingen. (...) [Samfunnsutviklingen er] et relevant moment ved grunnlovstolkningen.”²⁷⁶

Vanskelighetene med å forandre ordlyden kan i henhold til sitatet ovenfor tilsi at Grunnloven til en viss grad tilpasses samtidens behov, slik at Norge lettere kan tiltre en internasjonal organisasjon som de fleste andre land i Europa er medlem av, og finner konstitusjonelt forsvarlig. Følgelig kan man ikke nødvendigvis legge til grunn en strengt bokstavlig forståelse av uttrykket “sagligt begrænset Omraade”.

²⁷⁵ Dok. nr. 10, s. 15.

²⁷⁶ St.prp. nr. 50 (1998-99), punkt 4.1.2., andre avsnitt.

Andre land i Europa har eller har hatt lignende konstitusjonelle problemer som Norge. Av disse er det naturlig å trekke frem Danmark og Tyskland.

Danmarks grundlov § 20 lyder som følger:

“Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.”

Denne bestemmelsen ble vedtatt i 1953 og har nok delvis inspirert § 93 selv om denne antagelsen ikke går klart frem av de norske forarbeidene. Det har vært en lenge debattert problemstilling i dansk teori hvilke skranker vilkåret “nærmere bestemt omfang” oppstiller for dansk medlemskap i EU. Da Danmark ble med i EF i 1972, ble betydningen av vilkåret langt viktigere for Danmark enn for Norge. Debatten om grunnlovens skranker har derfor vært mer intens og vedvarende i Danmark enn i Norge. Denne debatten kulminerte i Maastricht-dommen fra dansk Høyesteret, inntatt i UfR1998.800H. En gruppe danske EU-skeptikere ønsket å få prøvet lovligheten av det danske EU-medlemskapet. De gikk derfor til sak mot statsminister Poul Nyrup Rasmussen med påstand om at han måtte anerkjenne at overlattelsen av danske myndigheters kompetanse til EF var i strid med den danske grunnloven, blant annet vilkåret i § 20 om at myndigheten bare kan overlates i et “nærmere bestemt omfang”. Jeg kommer tilbake til den danske dommen i gjennomgangen av uttrykket “sagligt begrænset Omraade”.

Det oppsto en lignende situasjon i Tyskland i forbindelse med ratifiseringen av Maastricht-traktaten. Artikkelen 24 (1) i Grundgesetz, den tyske grunnloven, tilsvarer Grunnlovens § 93 og den danske grundlovens § 20. Bestemmelsen lyder:

“Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.”²⁷⁷

Etter ordlyden å dømme, er ikke denne bestemmelsen særlig problematisk. Dens nærmere grenser, og spesielt omfanget av de overlatte beføyelsene, synes overlatt til Føderasjonens skjønn. “Føderasjonen” betyr i denne sammenheng Bundestag og Bundesrat, jf. ordlydens krav om at overføringen må finne sted ved lov.

²⁷⁷ I engelsk oversettelse lyder bestemmelsen: “The Federation may, by legislation, transfer sovereign powers to intergovernmental institutions.”

I 1993 avsa Bundesverfassungsgericht, den tyske forfatningsdomstolen, dom i en sak om de konstitusjonelle forholdene mellom Tyskland og EU.²⁷⁸ Etter vedtagelsen av Maastricht-traktaten oppstod spørsmålet om den tyske ratifikasjonsloven som overførte suverenitet til Fellesskapet, var forenlig med Grundgesetz. En tidligere kabinetsjef i Kommisjonen mente at vedtagelse av Maastricht-traktaten ville innebære overføring av for mye myndighet til fellesskapsorganene, og at dette ville oppheve det tyske folks rett til å styre seg selv i henhold til artikkel 38 GG.²⁷⁹

Artikkel 38 GG bestemmer at alle stemmeberettigede tyskere skal ha rett til å velge medlemmene i nasjonalforsamlingen Bundestag. De tyske velgerne gir nasjonalstaten dens myndighet – dens demokratiske legitimitet – gjennom folkevalg på nasjonalt nivå. Dersom suverenitet overføres til et europeisk nivå, fratras tyske velgere retten til å øve innflytelse på nasjonalstatens myndighetsutøvelse. Spørsmålet for domstolen var derfor om inngåelsen av Maastricht-traktaten overførte så mye suverenitet til EU at den tyske gjennomføringsloven overtrådte Grundgesetz' artikkel 38, jf. premiss 4 til 9. Dommen handlet altså ikke direkte om anvendelsen av artikkel 24 (1) GG, men domstolen kom likevel inn på konstitusjonens grenser for overføring av myndighet.

Denne tyske dommen vil også bli behandlet i den følgende gjennomgangen av vilkåret “sagligt begrænset Omraade”.

7.2 Krav om spesifisering?

Temaet for dette avsnittet er om den norske Grunnloven krever en særskilt spesifikk angivelse av den myndigheten som overlates til den internasjonale organisasjonen i medhold av § 93.

Den danske grundloven oppstiller en tilsvarende begrensning som “sagligt begrænset Omraade”. På dansk er uttrykket “nærmere *bestemt* omfang”. I motsetning til “begrænset” gir peker det danske uttrykket naturlig i retning av et krav om at den overførte myndigheten må være nærmere spesifisert. Uttrykket “nærmere bestemt omfang” tolkes da også slik at det kreves at myndigheten som overføres, blir spesifisert, men ikke så nøye at det

²⁷⁸ Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty, jf. sakene 2 BvR 2134/92 & 2159/92. Dommen gjengis på engelsk i Common Market Law Reports 1994, s. 57-108.

²⁷⁹ Rasmussen, Folkestyre, Grundlov og Højesteret, s. 69.

ikke oppstår rom for skjønn eller fortolkningstvil. Høyesteret skriver om vilkåret “nærmere bestemt omfang”:

“Udtrykket “i nærmere bestemt omfang” må forstås således, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. (...) [D]et kan ikke kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvil.”²⁸⁰

Det stilles også krav til spesifisering av grensene for den overførte myndigheten etter tysk rett. Det fremgår av den tyske Maastricht-ratifikasjonsdommen at det vil foreligge et brudd på artikkel 38 GG dersom den tyske loven som åpner for fellesskapsrettens direkte virkning i tysk rett, ikke tilstrekkelig klart definerer hvilke suverene rettigheter som er overført. En slik generell overføring av kompetanse ville være i strid med de rettighetene som artikkel 38 GG skal beskytte, jf. premiss 48. Den mulige bruken av den avståtte suvereniteten er imidlertid tilstrekkelig klart definert i Maastricht-traktaten, jf. premiss 59. Domstolen kom derfor til at traktaten var tilstrekkelig forutsigelig til å være forenlig med demokratiprinsippet i artikkel 38 GG, jf. premiss 33.

Sammenlignet med dansk rett er det ikke like naturlig å utlede et krav om særskilt spesifisering direkte fra ordlyden i § 93. “Begrænset” betyr noe annet enn “bestemt”. Det må imidlertid vedgås at uttrykket “sagligt begrænset Omraade” nødvendigvis medfører et krav om én eller annen form for angivelse av den overførte myndigheten. Det materielle området for myndighetsoverføringen kan med andre ord ikke være prinsipielt eller praktisk umulig å angi hvis området skal kunne sies å være “sagligt begrænset”. Spørsmålet blir derfor om den norske Grunnloven krever spesifisering av den overlatte myndighet, utover det som følger av at det må dreie seg om et “sagligt begrænset Omraade”. Det må med andre ord vurderes om et særlig krav til spesifisering, tilsvarende det som følger av det danske kravet “bestemt”, må innfortolkes i uttrykket “sagligt begrænset Omraade”.

Det synes ikke å være holdepunkter for et slikt krav i norsk rett. Da Stortinget tiltrådte EØS-samarbeidet med hjemmel i § 93, fulgte spesifiseringen av selve traktatteksten. Dette må være tilstrekkelig i forhold til

²⁸⁰ UfR 1998.800H, punkt 9.2.

§ 93, også i forhold til et eventuelt EU-medlemskap. Det kreves med andre ord ikke noen separat spesifisering i selve stortingsvedtaket.²⁸¹

Dersom traktaten er så ubestemt at en henvisning til denne i realiteten ikke innebærer noen angivelse av den overførte myndighet, må vagheten – som antydnet ovenfor – sies å være til hinder for tiltredelse. Graden av spesifisering i traktaten har nemlig betydning for omfanget av myndigheten som overlates. Dette spørsmålet er i realiteten sammenfallende med problemstillingen i punkt 7.3. Det vil da ikke være den manglende spesifiseringen som stopper tiltredelsen, det er snarere den manglende spesifiseringens betydning for vurderingen av traktatens omfang eller dybde. Uttrykket “sagligt begrænset Omraade” må uansett antas å være til hinder for at det overføres myndighet til den internasjonale organisasjonen til selv å fastsette grensene for sin myndighet, for eksempel gjennom en vid anvendelse av artikkel 308.

Konklusjonen må være at det ikke stilles større krav til spesifisering enn det som følger naturlig av uttrykket “sagligt begrænset Omraade”.

7.3 Omfang og dybde

Dette punktet tar for seg spørsmålet om hvilke grenser uttrykket “sagligt begrænset Omraade” oppstiller for omfanget av den overførte myndigheten. For å få bedre perspektiv på problemstillingen, blir det først gjort rede for situasjonen i Danmark og Tyskland.

I motsetning til det danske uttrykket “bestemt”, peker “begrænset” i § 93 i retning av at det er materielle grenser for hvor mye myndighet som kan overføres. Dansk Højesteret skriver om det danske uttrykket i dommens punkt 9.2:

“Udtrykket ‘i nærmere bestemt omfang’ kan ikke forstås således, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset - dvs. mindre - omfang.”

Etter dansk rett oppstilles det dermed bare krav om at suvereniteten som avstås, spesifiseres. Det stilles ikke spesielle krav til de materielle grensene for den overførte myndigheten.²⁸²

²⁸¹ En dansk beslutning om suverenitetsavståelse må vedtas i lovs form. Norsk suverenitetsavståelse vedtas ved alminnelig plenarbeslutning i Stortinget.

²⁸² Den danske debatten om vilkåret “nærmere bestemt omfang” oppsummeres med henvisninger til øvrige forfattere i Rasmussen, EU-ret i kontekst, 5. utg., s. 130-137.

Den tyske forfatningsdomstolen BvG uttalte seg som nevnt om de materielle grensene for overføring av myndighet fra Tyskland til EU. Grundgesetz krever at EUs demokratiske legitimitet utledes fra befolkningen via medlemsstatenes nasjonalforsamlinger. Vesentlige funksjoner og myndighet må derfor være igjen i den tyske Bundestag, jf. dommens premiss 45. I dette tilfellet mener BvG at den kompetansen som er igjen hos Bundestag etter ratifikasjonen av Maastricht-traktaten, vil være tilstrekkelig, jf. premiss 94.

Den tyske problemstillingen tar et motsatt utgangspunkt enn den danske og norske. I stedet for å kvantifisere hvor mye myndighet som overføres til EU, noe som kan være vanskelig å vurdere nasjonalt, spørres hvor mye myndighet som i praksis er igjen i Tyskland.

Et interessant spørsmål i forlengelsen av den tyske dommen er om skrankene i § 93 også kan forstås som et krav om at det må være en viss myndighet igjen i Stortinget, for eksempel at det fortsatt finner sted et meningsfylt folkestyre. Denne formuleringen ville muligens være lettere å anvende i praksis enn "saglig begrenset Omraade". Det er likevel tvilsomt om det er grunnlag for innfortolkning av et slikt krav i § 93, verken som et alternativ eller som et tillegg til de eksisterende skrankene. Formuleringen "meningsfylt folkestyre" gir imidlertid anvisning på et vurderingstema som kan gi veiledning ved avgjørelsen av om en gitt avståelse faller innenfor et "saglig begrenset Omraade". At det som overføres er saklig begrenset, og at det som er igjen av myndighet utgjør et meningsfylt folkestyre, kan nemlig anses å være to sider av samme sak. Avgjørende etter Grunnloven er like fullt hvorvidt overføringen kan sies å være saklig begrenset.

I forhold til tysk rett gjelder det som nevnt et demokratiforbehold i konstitusjonen. Dette forbeholdet forhindrer oppheving av det reelle folkestyret i Tyskland, i hvert fall inntil den reelle lovgivningsmyndighet i Europa overføres fra Rådet til det demokratisk valgte Parlamentet. I forhold til skrankene i den norske Grunnloven vil en overføring av lovgivningsmyndighet fra Rådet til Parlamentet ha lite å si, rent juridisk. På den ene siden tillater § 93 at det overføres myndighet til organer som ikke er folkevalgt, som for eksempel Rådet i EU. På den annen side hjelper det ikke så mye i forhold til skrankene i § 93 at overføringen skjer til fordel for folkevalgte organer. Paragraf 93 ville nemlig være til hinder for å overføre så mye myndighet til EU at det ikke lenger er reelt folkestyre i Stortinget, selv

om lovgivningsprosessene i EU var dominert av direkte folkevalgte organer, og dermed hadde selvstendig demokratisk forankring.

Det er etter en naturlig språklig forståelse nærliggende å anta at uttrykket “begrenset” – i motsetning til det danske uttrykket “bestemt” – oppstiller strenge krav til omfanget av den overførte myndigheten. Det skal heretter tas stilling til spørsmålet om det norske uttrykket “begrænset” er slik å forstå at det bare kan overføres myndighet i “lite” omfang. Betenkningsforfatterne tok med varierende grundighet stilling til dette spørsmålet i 1967. Castberg behandler bare hva som faller på utsiden av grensen:

“Hvis (...) [artikkel 308] var slik å forstå at Rådet kunne treffe en hvilken som helst beslutning for å virkeliggjøre Fellesskapets mål rent i sin alminnelighet, da ville dette etter min mening ikke være forenlig med grunnlovens § 93.”²⁸³

Andenæs nevner derimot bare det som faller på innsiden av grensen:

“Begrænsningen av Fellesskapets oppgaver til den økonomiske politikk må være tilstrekkelig til at man kan tale om ‘et sagligt begrænset Omraade’ i grunnlovens forstand.”²⁸⁴

Opsahl mener at skranken som oppstilles ved uttrykket “sagligt begrænset Omraade” ikke er praktisk viktig. Han vil langt på vei bortfortolke uttrykket ved å vise til at Stortinget i praksis avgjør spørsmålet på politisk grunnlag:

“‘Begrænset’ behøver ikke å bety ‘lite’. Hvor mye man vil godta er innen vide rammer opp til Stortingets politiske skjønn, både etter grl. § 93 og dens § 1.”²⁸⁵

Det er dermed ikke så mye å utlede om grensene for uttrykket “sagligt begrænset Omraade” i betenkningene. Castberg mener imidlertid at Fellesskapets mål, slik de lød den gangen, ble en for vid angivelse av rammene for Fellesskapets myndighet. Fellesskapets mål var på den tiden innskrenket til å omhandle rent økonomiske spørsmål, så det kan virke som om Castberg legger til grunn en relativt snever forståelse av uttrykket “sagligt begrænset Omraade”.

Øvrige forfattere uttaler seg ikke spesifikt om grensene for begrepet “sagligt begrænset Omraade”. Et unntak er Eckhoff som mener at det innen 1990 var blitt vanskelig å si at daværende EF fortsatt falt innenfor et “sagligt begrænset Omraade”.²⁸⁶

²⁸³ Dok. nr. 10, s. 3.

²⁸⁴ Op. cit. s. 9.

²⁸⁵ Op. cit. s. 24.

²⁸⁶ Eckhoff, Jussens venner 1990, s. 205.

I forbindelse med søknaden om EU-medlemskap i 1992, viser regjeringen i en stortingsmelding²⁸⁷ til at det danske uttrykket “nærmere bestemt omfang” ikke nødvendigvis må forstås som noen begrensning på omfanget av myndigheten som overlates, og påpeker:

“Vilkåret i den norske grunnlovens § 93 om “sagligt begrænset Omraade” kan i og for seg godt forstås på samme måte.”

Verken Opsahls betenkning eller stortingsmeldingen synes å mene at uttrykket “sagligt begrænset Omraade” oppstiller særlige materielle skranker.

Etter min mening har Opsahls syn om betydningen av Stortingets skjønn mest for seg. Å legge avgjørende vekt på begrensningene som følger av en bokstavlig forståelse av ordlyden – med andre ord at uttrykket “begrenset” tolkes som “lite” – medfører at det verken blir tatt høyde for at den norske bestemmelsen var ment å gjøre det enklere å delta i internasjonalt samarbeid, eller til samfunnsutviklingen siden bestemmelsen ble vedtatt, for eksempel utvidelsene av EU-samarbeidet. Uttrykket “sagligt begrænset Omraade” kan derfor ikke forstås like strengt som en naturlig språklig forståelse av ordlyden skulle tilsi. Det vil like fullt være materielle grenser for Stortingets skjønn. Uttrykket “sagligt begrænset Omraade” kan ikke rent bortfortolkes.

Castberg, Andenæs og Opsahl skiller ikke i betenkningene mellom myndighetsoverføringens omfang og dybde. Det må imidlertid antas å være forskjell på disse to begrepene. Omfanget sier noe om hvor mange politikkområder som omfattes. Dybden sier noe om hvor intensivt samarbeidet er innenfor disse politikkområdene. EU vil måtte beskrives som *både* omfangsrikt og dypt.

Uttrykket “sagligt begrænset Omraade” stiller krav både til myndighetsoverføringens omfang og dybde. Det kan dermed verken overføres myndighet i for stort omfang eller med for stor dybde. Omfanget og dybden har imidlertid en viss innvirkning på hverandre, og kan ikke holdes fra hverandre som to atskilte problemstillinger. Er dybden ikke særlig vidtgående, kan man akseptere et videre “sagligt” område, om omvendt.

Det kan også spørres om ordet “sagligt” utgjør noen begrensning utover det som følger av uttrykket “begrenset Omraade”. En naturlig forståelse av ordet “sagligt” peker i retning av at begrensningene gjelder det materielle, med andre ord at samarbeidet må være begrenset til en nærmere angitt type saker, eller én type internasjonalt samarbeid. Uttrykket “sagligt”

²⁸⁷ St.meld. nr. 40 (1993-94), s. 369, høyre spalte.

betyr i så fall at Grunnloven ikke stiller krav til tidsbegrensning, personell begrensning²⁸⁸ eller geografisk begrensning.

På den annen side kunne man i en grunnlovssammenheng tenke seg at uttrykket “saglig” også kunne inkludere alle disse formene for begrensninger. Hvor langt myndighetsoverføringen går i ett henseende, for eksempel ved at EU-samarbeidet ikke er tidsbegrenset, kan i noen grad veies opp av hvor kort overføringen går i en annen. De materielle rammene, omfanget eller dybden, må likevel antas å være viktigst.

Historien har vist at EU er et dynamisk samarbeid som vokser etter hvert som tiden blir moden for utvidelser. Denne utviklingen vil antagelig fortsette også etter at Norge eventuelt blir medlem. Et sentralt spørsmål som gjør seg gjeldende i forhold til medlemskap i EU er derfor om det – hver gang bestemmelsen benyttes – skal foretas en ny vurdering av om den foreliggende myndighetsoverføringen oppfyller grensene for “sagligt begrenset Omraade”. Opsahl uttaler seg om dette spørsmålet ved flere anledninger:

“Each step must be ‘within a functionally limited field’, but as stated earlier, this clause in itself is likely to be considered as quite flexible. In the event of a series of successive steps, the limitation may become rather formal, especially if the powers gradually transferred are concentrated in a regional grouping.”²⁸⁹

“All myndighet som er avledet av grunnloven kan internasjonaleses, skritt for skritt, bare ikke selve den grunnlovgivende makt som alt det andre avhenger av.”²⁹⁰

Opsahl synes dermed å mene at det er et nytt beger som skal fylles opp hver gang Stortinget gjør bruk av § 93. Det skal dermed mye til før det renner over. Dons uttaler seg også om betydningen av en serie avståelser av myndighet til den samme internasjonale sammenslutningen:

“Det er blitt hevdet at Stortinget kan omgå den begrensning som ligger i begrepet ‘et sagligt begrenset Omraade’ ved en kumulasjon av isolert sett uangripelige overføringer av statsmyndighet til et internasjonalt organ. (...) En annen sak er at kumulasjonene til slutt kan tenkes å gå så vidt at det oppstår spørsmål om ikke sluttresultatet er grunnlovsstridig på grunnlag av at § 1 i grunnloven er blitt krenket.”²⁹¹

Dons mener dermed at man – ved en serie avståelser – ikke møter problemer før summen av overdragelser eventuelt støter på § 1. Eckhoff har også tanker om dette spørsmålet:

²⁸⁸ Det kunne for eksempel tenkes at samarbeidet bare omfattet juridiske personer.

²⁸⁹ Scandinavian Studies in Law 1969, s. 171.

²⁹⁰ TfR 1969, s. 507.

²⁹¹ Dons, TfR 1968, s. 229-230.

“[Det vil] kanskje bli argumentert med at § 93 kan brukes hver gang et nytt skritt blir tatt i retning av å gi EF flere oppgaver og mer myndighet – for det enkelte skritt er kanskje ikke større enn at det lar seg hevde at det dreier seg om et “saglig begrenset Omraade”. Men mot det siste skrittet inn i forbundsstaten utgjør § 1 en absolutt hindring.”²⁹²

Eckhoff utelukker dermed heller ikke at § 93 vil kunne bli benyttet i flere omganger til å avgi mer og mer myndighet, men han fremhever betydningen av skranken i § 1.

Etter denne gjennomgangen kan det oppsummeres med at skrankene som følger av uttrykket “saglig begrenset Omraade” ikke er så snevre som en naturlig språklig forståelse av ordlyden skulle tilsi.

Konkret i forhold til EU-spørsmålet må det også påpekes at de fleste andre europeiske stater har funnet det forsvarlig å ta del i samarbeidet uten dermed å mene at de har tapt sin stilling som en i bunn og grunn selvstendig nasjonalstat. Uvissheten om den fremtidige utviklingen gjorde tiltredelse mer betenkelig da det bare var seks stater involvert. Nå som det dreier seg om 25 stater, og rammene for samarbeidet synes mer avklart – om enn utvidet – er det grunn til å konkludere med at det er lite tenkelig at medlemsstatenes nasjonale identitet vil gå i oppløsning.

7.4 Restbeføyelsene

Siden skrankene som oppstilles ved uttrykket “saglig begrenset Omraade” ikke kan tolkes for strengt, kan det spørres om kravet koker ned til at den overførte myndighet i prinsippet må være positivt avgrenset: I så fall skulle det være tilstrekkelig at Norge, etter et vedtak om begrenset suverenitetsavståelse, blir sittende med restbeføyelsene.

I forbundsstater er som regel de føderale myndigheters kompetanse positivt angitt i grunnloven. Det gjelder for eksempel både forbundsrepublikkene Tyskland og USA at restbeføyelsene tilhører de enkelte delstatene. Det kan da spørres om vilkåret “saglig begrenset Omraade” ikke ville oppstilt hindre dersom Norge ønsket å tre inn i USA eller Tyskland som en ny delstat med restbeføyelsene intakte. Ettersom forbundsstatens kompetanse er positivt angitt i konstitusjonen, vil området for kompetanseavståelsen kanskje kunne omtales som saklig begrenset. Ved tiltredelsen vil det i hvert fall kunne angis nærmere hva Norge binder seg til. Det er likevel allmenn enighet om at § 93 ikke ville hjemlet norsk tiltredelse

²⁹² Eckhoff, Jussens venner 1990, nederst s. 208.

til Tyskland eller USA. Spørsmålet blir da hvordan man skal begrunne dette standpunktet i forhold til § 93, til tross for at forbundsstatens kompetanse er positivt angitt i konstitusjonen. Dette er bare et spørsmål om tilnæringsmåte til et spørsmål der alle uansett er enige om svaret.

Selv om skrankene i § 93 ikke kan tolkes så strengt, finnes det andre bestemmelser i Grunnloven som vil være til hinder for norsk tiltredelse til en føderalstat. Grunnlovens § 1 har fortsatt betydning som skranke ved siden av § 93. I ytterste konsekvens strander nemlig muligheten for tiltredelse her ettersom myndigheten som overlates, saklig begrenset eller ikke, er så omfattende at Norge ikke lenger ville kunne omtales som en selvstendig stat.

Det må tas stilling til forholdet mellom uttrykket “saglig begrenset Omraade” og Grunnloven § 1, som bestemmer at Norge er fritt, selvstendig, udelelig og uavhendelig. Etter min mening oppstiller uttrykket “saglig begrenset Omraade” snevrere rammer for muligheten til å avstå myndighet enn § 1. Selv om de materielle grensene for anvendelsen av § 93 ikke er så snevre, vil Stortingets anvendelse av § 93 ikke kunne strekkes så vidt at skrankene i § 1 trer inn. Hvilken betydning innføringen av § 93 i Grunnloven hadde å si for forholdet til andre grunnlovsbestemmelser, for eksempel Grunnlovens § 1, har likevel vært en debattert problemstilling. Castberg uttaler seg også om dette spørsmålet:

“Grunnlovens § 1 om Norges selvstendighet har selvsagt fremdeles rettslig betydning ved siden av grunnlovens § 93. En ordning som innebærer at Norge går inn i en regulær forbundsstat (...), vil ikke være hjemlet etter grunnlovens § 93. Her ville § 1 være i veien.”²⁹³

Opsahl mener imidlertid at vedtagelsen av § 93 modifierer den eldre og mer generelle bestemmelsen i § 1.²⁹⁴

“Så lenge det kan være tale om å bruke § 93, tror jeg derfor ikke at § 1 kan stå i veien.”²⁹⁵

Opsahl synes her å anlegge et motsatt synspunkt enn Castberg. Denne uenigheten er bare tilsynelatende. Begge mener at Norge ikke kan oppgi sin selvstendighet ved bruk av § 93. Begrunnelsene er derimot forskjellige. Opsahl begrunner sitt resultat med en henvisning til de skrankene som finnes i § 93, mens Castberg mener § 1 oppstiller særlige skranke for anvendelsen av § 93.

²⁹³ Dok. nr. 10, s. 3.

²⁹⁴ Op. cit. s. 28.

²⁹⁵ Opsahl, TfR 1969, s. 507.

Selv om uenigheten bare er tilsynelatende, finnes det forskjeller mellom Opsahls og Castbergs tilnærminger. Dersom § 93 – slik det ble hevdet i punkt 7.3 – kan anvendes til å vedta en serie isolert sett uangripelige overføringer, vil Castbergs synsmåte ha mest for seg. Opsahls tilnærming medfører at man risikerer aldri å møte materielle skranker. Dette vil være tilfellet dersom § 93 kan anvendes til en rekke uangripelige overføringer, betydningen av disse overføringene ikke kumuleres, og § 1 heller ikke har selvstendig betydning ved siden av § 93. Opsahl mener nok derfor at § 1 likevel fungerer som skranke dersom § 93 benyttes flere ganger.

Andenæs' tilnærming til spørsmålet om forholdet mellom § 1 og § 93 er mer pragmatisk:

“Grunnloven kan ikke være krenket om Norge påtar seg forpliktelser av samme art som andre stater som etter den alminnelige oppfatning i folkerettssamfunnet oppfattes som frie og selvstendige stater.”²⁹⁶

Uansett hvilken begrunnelse man velger, er det ikke tilstrekkelig at Norge blir sittende med restbeføyelsene. Enten følger dette resultatet av § 1 eller så følger det direkte av skrankene i § 93. Andenæs' forståelse er etter min mening den beste forståelsen av Grunnlovens nåværende skranker for avståelse av myndighet. Grunnloven hindrer tiltredelse til et internasjonalt samarbeid som medfører at Norge opphører å eksistere som selvstendig nasjon, men begrepet selvstendig nasjon er dynamisk, og må forstås ut fra folkerettssamfunnets definisjon av selvstendighet.

7.5 Oppsummering

Vedtak om myndighetsoverføring etter § 93 gjelder bare myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning. Tradisjonell folkerett faller dermed utenfor, jf. den nedre grensen i § 93 annet ledd. Dersom den internasjonale sammenslutningen bare får myndighet til å fatte vedtak med folkerettslige virkninger, er det med andre ord tilstrekkelig å anvende § 26.²⁹⁷

De øvre grensene for hva § 93 kan anvendes til, følger blant annet av uttrykket “sagligt begrænset Omraade”. Uttrykket medfører at overføringen av myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning ikke kan være for omfattende. Tiltredelse til en forbundsstat faller opplagt utenfor § 93. Forbundsstatens beføyelser vil uansett ikke kunne omtales som saklig

²⁹⁶ Dok. nr. 10, s. 13.

²⁹⁷ Det må her tas forbehold for overføring av selve traktatkompetansen etter § 26.

begrensede, også selv om restbeføyelsene tilfaller Norge. Utover dette er det ikke lett å si noe generelt om de øvre grensene for § 93. Kravene må til en viss grad kunne tilpasses utviklingen i tiden. En streng bokstavforståelse kan derfor ikke legges til grunn. Det er like fullt materielle grenser for anvendelsen. Over de øvre grensene for § 93 ville Stortinget måtte anvende § 112 for å endre Grunnloven.

Forskjellene mellom de danske, tyske og norske konstitusjonelle skrankene er større enn det kan virke. Etter tysk rett gjelder det ingen egentlige materielle skranker, men BvG innfortolket et krav om at det måtte være et reelt folkestyre i Tyskland, i hvert fall så lenge Fellesskapets lovgivning ikke er basert på direkte folkevalg. Tysk rett oppstiller dessuten krav om spesifisering av den overlatte myndigheten. Det er tilstrekkelig at det henvises til traktatens bestemmelser.

Etter dansk rett er det heller ikke særlige materielle skranker, men også der vil man nok kreve at det fortsatt finner sted et meningsfylt folkestyre. Det kreves også at myndigheten som overføres er spesifisert, for eksempel med en henvisning til traktatens bestemmelser. Det kan ikke overlates til den internasjonale organisasjonen selv å bestemme omfanget av sin kompetanse. Tyskland og Danmark vil etter dette ha omtrent de samme skrankene for overlatelse av myndighet til internasjonale organisasjoner.

Etter norsk rett vil det være mer omfattende materielle skranker enn i Danmark og Tyskland. Det kreves dessuten en viss grad av spesifisering av den overlatte myndigheten, men også i Norge vil det i utgangspunktet – forutsatt at den internasjonale organisasjonen ikke får myndighet til selv å fastsette grensene for sine beføyelser – være tilstrekkelig med en henvisning til traktatens bestemmelser. Hvorvidt artikkel 308 er tilstrekkelig spesifisert, vil bli behandlet i punkt 8.2.2.

Del 4 Sammenstilling og konklusjon

8 Artikkel 308 og Grunnloven – “liten tue velter stort lass”?

8.1 Innledning

Nedenfor følger konklusjoner vedrørende artikkel 308 og forholdet til vilkåret “sagligt begrenset Omraade” i Grunnlovens § 93. I punkt 8.2.2 behandles spørsmålet om virkeområdet til artikkel 308, allerede *før* en eventuell tiltredelse, er for omfattende for vilkåret “sagligt begrenset Omraade” i Grunnlovens § 93.

I punkt 8.2.3 behandles et annet problem som kan tenkes å oppstå *etter* en eventuell tiltredelse. Det kunne tenkes at Grunnlovens vilkår for suverenitetsavståelse brytes ved at fellesskapsorganene over tid, med hjemmel i artikkel 308, ensidig utvider sin myndighet. Den vide praksisen fra 1970- og 80-tallet kunne tas til inntekt for en slik mulighet. Dersom artikkel 308 i fremtiden ble anvendt på den samme måten, kunne det tenkes at Fellesskapet, etter stadige utvidelser uten traktatkonferanser, på et gitt tidspunkt har myndighet til å utøve beføyelser utover “et sagligt begrenset Omraade”.

Først skal jeg imidlertid undersøke betenkningenes antagelser om fremtidig 308-praksis, og se hvorvidt forutsigelsene holdt stikk, eller om betenkningenes konklusjoner om artikkel 308 er utdaterte.

8.2 Forholdet mellom “sagligt begrenset Omraade” og artikkel 308

8.2.1 Betenkningenes antagelser om forventet praksis

En sammenligning av betenkingsforfatterenes antagelser om forventet praksis vedrørende artikkel 308 med det som faktisk ble tilfellet er fortsatt interessant i dag, 37 år senere, fordi betenkningene fikk så stor betydning for ettertidens forståelse av de konsitusjonelle forholdene mellom Norge og Fellesskapet.

Castberg antok at artikkel 308 bare kunne anvendes for å fatte vedtak om å tolke en bestemmelse “utvidende for at den skal nå det formål bestemmelsen tilsikter”.²⁹⁸ Andenæs hevder:

“[Artikkel 308] gir fellesskapsorganene en generell fullmakt til å utfylle traktatens bestemmelser innenfor den ramme som er gitt ved beskrivelsen i art. 2 og 3 av Fellesskapets oppgaver. (Derimot gir paragrafen naturligvis ingen hjemmel for å utvide Fellesskapets oppgaver til områder som ligger utenfor traktaten).”

Andenæs påpeker imidlertid at artikkel 308, uansett hvordan den blir forstått, ikke skaper problemer i forhold til Grunnloven. Opsahl konkluderer med at bestemmelsen neppe “vil bli oppfattet som hjemmel for ’Kompetenzkompetenz’.” De tre forfatterne har til felles at de mener artikkel 308 ikke kan anvendes til å utvide traktatens virkeområde, eller i praksis å komplettere traktaten med nye bestemmelser.

For å sammenligne betenkingsforfatternes antagelser med den faktiske utviklingen, er det hensiktsmessig å dele praksis i tre deler.²⁹⁹ Den første perioden, frem til 1972 falt klart innenfor betenkingsforfatternes forutsigelser. Den neste perioden derimot, fra 1973 til 1987, var vid og nyskapende, og gikk lengre enn de fleste hadde kunnet forutse, betenkingsforfatterne inkludert. Etter vedtagelsen av Enhetsakten i 1987 har imidlertid anvendelsesområdet til artikkel 308 igjen antatt et snevrere omfang. Ved Uttalelse 2/94 bekrefter dessuten Domstolen at Rådet for fremtiden ikke kan strekke anvendelsesområdet like vidt som på 1970- og 80-tallet. Dersom man ser bort fra perioden på 1970- og 80-tallet, faller praksis derfor innenfor forfatternes forutsigelser.

Et annet spørsmål er hvilken betydning innføringen av nye materielle hjemler har hatt for betenkningenes konklusjoner om artikkel 308. Det interessante er først og fremst selve virkemåten til artikkel 308 – nærmere bestemt om bestemmelsen kan anvendes til å utvide traktatens virkeområde uten traktatkonferanse eller ikke – ikke størrelsen på området den virker på. Virkemåten er fortsatt snever, siden artikkel 308 etter Uttalelse 2/94 ikke kan anvendes til å utvide traktatens virkeområde. Betenkingsforfatternes konklusjoner må derfor antas fortsatt å være riktige, selv om artikkel 308 i

²⁹⁸ Dok. nr. 10, s. 3, venstre spalte.

²⁹⁹ Disse periodene er delvis sammenfallende med de fem periodene som brukes i kapittel 4 og i vedleggene. Møtet mellom stats- og regjeringssjefene i 1972 og vedtagelsen av Enhetsakten i 1987 er viktige skiller både i femdelingen i kapittel 4 og i tredelingen som brukes her.

dag kan benyttes innenfor et større saklig område enn da betenkningene ble skrevet.

8.2.2 Forholdet til artikkel 308

Spørsmålet i dette avsnittet er om artikkel 308 – slik bestemmelsen fremstår i dag – medfører at vilkåret “sagligt begrænset Omraade” overtres. Dette er en gjentakelse av betenkningens vurderingstema i 1967, men det må korrigeres for den historiske utviklingen. For det første er traktatens virkeområde utvidet som følge av nye bestemmelser om nye samarbeidsområder.³⁰⁰ For det andre er anvendelsesområdet til artikkel 308 klarere avgrenset, jf. Domstolens Uttalelse 2/94. For det tredje foreligger et utkast til ny generalfullmakt, jf. utkastet til konstitusjonstraktat artikkel 17. Utkastet har en enda klarere avgrensning av anvendelsesområdet til artikkel 308.³⁰¹ På dette grunnlaget skulle det være mulig å svare på spørsmålet om artikkel 308 er tilstrekkelig spesifikk i forhold til § 93.

Etter Uttalelse 2/94 skulle anvendelsesområdet til artikkel 308 være tilstrekkelig klart. Den vide og kritiserte anvendelsen av artikkel 308 på 1970- og 80-tallet ble forlatt ved Uttalelse 2/94.³⁰² Praksis i tiden etter Domstolens uttalelse bekrefter at anvendelsesområdet nå er så snevert som det legges opp til i uttalelsen, jf. oppgavens punkt 4.6. Bestemmelsen kan med andre ord ikke anvendes utenfor traktatens generelle virkeområde. Den er dermed ikke videre enn traktaten selv, og kan opplagt ikke anvendes som hjemmel til “Kompetenz-Kompetenz”. Legalitetsprinsippet i EF-traktaten, hvis betydning har blitt betydelig fremhevet etter at betenkningene ble skrevet, innebærer også en konstatering av at medlemsstatenes myndighet er overlatt til Fellesskapet i et bestemt omfang. Når artikkel 308 ikke kan anvendes utenfor traktatens materielle anvendelsesområde og legalitetsprinsippet medfører at dette anvendelsesområdet heller ikke kan utvides, må kravet om spesifisering i § 93 anses oppfylt, jf. punkt 7.2.³⁰³

Artikkel 308 kan etter Uttalelse 2/94 ikke sies å begrense legalitetsprinsippet på en slik måte at den blotte eksistensen av denne

³⁰⁰ Se punkt 3.5.3 og 3.5.4.

³⁰¹ Se punkt 2.8.

³⁰² Se også omtalen av Maastricht-dommen fra Høyesteret i punkt 8.2.3. Høyesteret kommer her forutsetningsvis til samme konklusjon.

³⁰³ Heller ikke i utkastet til konstitusjonstraktat legges det opp til at Fellesskapet ensidig skal kunne utvide grensene for sine beføyelser.

bestemmelsen er til hinder for at EU kan omtales som et “sagligt begrenset Omraade”. Myndighetsavståelsen ved en eventuell tiltredelse til EF-samarbeidet vil heretter være begrenset til selve omfanget av EF-traktaten. Dette vil gjelde også etter en eventuell vedtagelse av utkastet til konstitusjonstraktat.

8.2.3 Fremtidig praksis

Spørsmålet i dette avsnittet er hvilke problemer som kan oppstå i forhold til den forventede utviklingen til virkeområdet til artikkel 308.

Det kan tenkes at kravet om enstemmighet i artikkel 308 ikke vil gjøre fremtidig praksis til et problem i Norge. Dersom det var fare for at et gitt tiltak skulle gå for langt i forhold til Grunnlovens krav, kunne Norges representanter bare stemme imot.

Dette vil imidlertid være en forhastet konklusjon. Det kan hevdes at tiltredende medlemsstater – som følge av *acquis communautaire*³⁰⁴ – må akseptere det vide anvendelsesområdet til artikkel 308 slik det er etablert ved tidligere praksis i Rådet. I motsatt fall ville det måtte presiseres i tiltredelsestraktaten at den tiltredende medlemsstaten ikke aksepterer den foreliggende praksis. Problemstillingen kan på denne måten presenteres som et spørsmål om redelighet og god tro ved tiltredelsesforhandlingene.

Det ville være politisk umulig, i hvert fall for små land som Norge, å gå imot de eksisterende yttergrensene for anvendelsen av artikkel 308 etter en eventuell tiltredelse. Det dreier seg videre ofte om vedtak som isolert sett kan være ønskelige, rent innholdsmessig. Som eksempler kan trekkes frem rettsakter om miljøvern og forbrukervern. Danmark stemte for eksempel for et vedtak om ungdomsutveksling³⁰⁵ enda Danmarks representanter mente artikkel 308 ikke kunne anvendes til dette. Formålet var godt, og Danmark påpekte at de bare kunne stemme for dersom vedtagelsen ikke fikk presedensvirkninger for den fremtidige anvendelsen av artikkel 308.³⁰⁶ De samme hensyn gjorde seg gjeldende i forbindelse med vedtagelsen av et direktiv³⁰⁷ om beskyttelsen av ville fugler.³⁰⁸ Det nytter med andre ord ikke å

³⁰⁴ Gjeldende fellesskapsrett.

³⁰⁵ Vedtak 88/348/EØF.

³⁰⁶ UfR 1998.800H, punkt 5.3.

³⁰⁷ Direktiv 79/409/EØF.

³⁰⁸ UfR 1998.800H, punkt 5.8.

komme seg unna problemer etter en tiltredelse med den begrunnelse at artikkel 308 krever enstemmighet.

En rekke faktorer tilsier imidlertid at praksis ikke vil bli utvidet i fremtiden. Det første tegnet på at artikkel 308 ville måtte anvendes snevrere enn den hadde vært anvendt på 1970- og 80-tallet, kom i 1993. Bundesverfassungsgericht ville ikke tillate den vide anvendelsen av artikkel 308. Selv om artikkel 308 og læren om forutsatt kompetanse tidligere måtte være anvendt til å utvide traktatene, vil en fremtidig tolkning av artikkel 308 som gir Fellesskapet hjemmel til å utvide traktatene, ikke få bindende virkning i Tyskland, jf. premiss 99 i.f.

Tyskland er et medlemsland av sentral betydning, og det ville oppstå en krise i Fellesskapet om Grundgesetz forhindret tysk gjennomføring av Fellesskapets rettsakter. I denne dommen sender dermed BvG et tydelig signal til Rådet og EF-domstolen om at det er grenser for hvor langt fellesskapsorganene kan strekke samarbeidet uten at den nødvendige myndigheten er overført. Det er ikke usannsynlig at dette signalet har virket modererende på den etterfølgende utviklingen.

Et annet signal til EF-domstolen ble sendt fra dansk Højesteret i forbindelse med Maastricht-saken fra 1998. I tillegg har det vært flere danske oppfordringer til Rådet til å anvende artikkel 308 med varsomhet, blant annet fra rådsmedlemmer, ettersom den vide bruken av generalfullmakten var tvilsom i forhold til grensene for grundloven. Ved overprøvingen av forholdet mellom den danske grunnloven og EUs kompetanseutøvelse i medhold av artikkel 308 avgrenset dansk Højesteret mot rettsakter vedtatt før ikrafttredelsen av Maastricht-traktaten i 1993. Sitat fra dommens punkt 9.4:

“Der skal således ikke tages stilling til, om der ved bestemte retsakter m.v. vedtaget i medfør af art. 235 [308] i tiden forud for traktatændringen måtte være sket en overskridelse af grænserne for den overladte kompetence.”

Domstolen tok dermed ikke stilling til den mest vidtgående bruken av artikkel 308 som fant sted fra 1972 og frem til slutten av 1980-tallet.

Etter å ha etablert anvendelsesområdet for artikkel 308 skriver Højesteret deretter:

“Den anførte forståelse af art. 235 [308] må lægges til grund, selv om bestemmelsen forud for traktatændringen måtte være anvendt ud fra en mere vidtgående forståelse.”

Højesteret synes med dette å anta at Rådets vide 308-praksis er forlatt, at den ikke vil bli videreført i fremtiden, og at den dermed ikke har betydning for avgrensningen av bestemmelsens fremtidige anvendelsesområde.

Gjennomgangen av 308-praksis har vist at Rådets anvendelse av artikkel 308 etter Uttalelse 2/94 har vært mindre omfattende enn tidligere, jf. punkt 4.6. Høyesterets antagelse om at den vide anvendelsen fra 1970-og 80-tallet er forlatt, har dermed noe for seg.

En tredje faktor som vil begrense behovet for en vid forståelse av artikkel 308 er vedtagelsen av flere materielle hjemler. Den vide anvendelsen kjennetegnes ved at Rådet vedtok isolert sett ønskelige rettsaker på rettsområder som ikke var dekket av egne hjemler eller endog falt utenfor traktatens formål. Nå som det er kommet til flere saksområder, vil det ikke være tilsvarende behov for vedta rettsaker utenfor traktatens saklige virkeområde. Jo flere rettsområder som allerede faller innunder traktaten, jo mindre sannsynlig er det at det vil bli behov for enda flere utvidelser.

En fjerde begrensende faktor er utvidelsen i antall medlemsland. Enstemmighetskravet medfører at en utvidelse til 25 stater gjør det vanskeligere for Rådet å bli enig om en kontroversiell anvendelse av artikkel 308. Utvidelsen tilsier dermed også at praksis i fremtiden ikke vil bli spesielt omfattende.

Den enkeltstående viktigste begrensende faktoren for anvendelsen av artikkel 308 er EF-domstolens plenumsuttalelse 2/94. Denne er derfor av sentral betydning for vurderingen av forholdet mellom artikkel 308 og Grunnlovens krav om et "sagligt begrænset Omraade". Det er på bakgrunn av uttalelsen enda mer grunn til å tro at den vide bruken av artikkel 308 som fant sted på 1970-tallet ikke vil bli gjentatt i fremtiden. Denne uttalelsen bidrar til å skape klarere grenser for selve anvendelsesområdet til artikkel 308. Konklusjonen blir at nåværende praksis ikke kan antas å bli utvidet i fremtiden. Det vil med andre ord ikke kunne forventes noen tilsvarende anvendelse av artikkel 308 som den som fant sted på 1970- og 80-tallet.

Et annet spørsmål er hvilken betydning det vil ha for anvendelsen av artikkel 308 dersom nye saksområder bringes innunder traktaten. Det kan tenkes at det blir enighet om å bringe den felles sikkerhets- og utenrikspolitikk eller justis- og politisamarbeidet inn under den overnasjonale delen av EU-samarbeidet, det vil si den delen som har direkte virkning og forrang i medlemsstatene. Anvendelsesområdet til artikkel 308 vil da prinsipielt utvides, men bare parallelt med utvidelsen av selve traktaten. Vilklårene i artikkel 308 forblir de samme. Artikkel 308 vil etter dette ikke være et problem i forhold til skrankene i Grunnloven.

8.3 Konklusjon

Etter min mening er artikkel 308 ikke til hinder for at EU kan omtales som et “sagligt begrenset Omraade”. Det er ikke dermed sagt at § 93 kan benyttes til å melde Norge inn i EU. Den kanskje største utfordringen i forhold til vilkåret “sagligt begrenset Omraade” ligger nå i traktatens klart uttrykte saklige virkeområde, med andre ord summen av de øvrige beføyelsene i Roma-traktaten. Dette er en utfordring som må gjøres til gjenstand for en egen undersøkelse før et eventuelt norsk medlemskap i EU.

Selv om vilkåret “sagligt begrenset Omraade” – etter en slik undersøkelse – ikke skulle vise seg å være til hinder for innmelding i EU, er det heller ikke gitt at Stortinget bør benytte § 93 ved en eventuell tiltredelse. Det er flere momenter som tilsier at § 93 ikke bør benyttes til tross for at alle vilkårene skulle være oppfylt.

Den begrunnede tvilen om rekkevidden av § 93 er et argument for å benytte prosedyren i § 112. Dette er den eneste hjemmelen som helt sikkert skaper grunnlag for norsk tiltredelse til EU. På denne måten unngår man uheldige konsekvenser i ettertid, for eksempel en kaotisk politisk situasjon som følge av at domstolene i en etterfølgende rettssak sår tvil om gyldigheten av § 93-tiltredelsen. Både i Tyskland og Danmark oppsto slike saker, men domstolene kom i begge tilfellene til at de konstitusjonelle kravene var oppfylte.

Det kan imidlertid tenkes innvendinger også mot bruken av § 112. Følgende viser poenget: Først fremmes det et § 112-forslag, for eksempel om å gi regjeringen hjemmel til å melde Norge inn i EU. Deretter finner det sted et mellomkommende valg, men § 112-forslaget blir ikke en del av valgkampen fordi hensikten er å anvende § 93. I denne situasjonen ville det kunne fremstilles som illegitimt å stemme for § 112-forslaget i neste stortingsperiode. Ettersom det mellomkommende valget ikke ble preget av en debatt om forslaget, ville Stortingets sammensetning heller ikke bli preget av § 112-forslaget. Dette blir imidlertid et spørsmål om politisk legitimitet, ikke om rettslig legitimitet.

Litteraturliste

Bøker

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. 8. utg. Oslo, 1998.

Bonde, Jens-Peter *Grundloven og EU*. Jens-Peter Bonde og Ole Krarup. Vindrose, 1997

Bull, Henrik *Det indre marked for tjenester og kapital*. Oslo, 2002.

Craig, Paul *EU Law*. Paul Craig og Grainne De Burca. 3. utg. New York, 2003.

Danielsen, Jens Hartig *Suverenitetsafgivelse*. København, 1999.

Dashwood, Alan *European Union Law*. Derrick Wyatt, Alan Dashwood et al. 4. utg. London, 2000.

Eskeland, Ståle *Grunnloven og Schengensamarbeidet*. Oslo, 1997.

Evans, Andrew *A Textbook on European Union Law*. Oxford, 1998.

EU-Karnov. Jørgen Molde ... [et al.]. 7. utg. København, 2001.

EØS-rett. Frederik Sejersted ... [et al.]. Oslo, 1995.

EØS-rett. Frederik Sejersted ... [et al.]. 2. utg. Oslo, 2004.

Gulmann, Claus *EU-ret*. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen. 3. utg. København, 1995.

Gundersen, Fridtjof Frank *EEC-håndboken*. Oslo, 1971.

Hartley, T.C. *The Foundations of European Community Law*. 5. utg. New York, 2003.

Kapteyn, P.G.J. *Introduction to the Law of the European Communities*. 3. utg. London, 1998.

Kommentar zum EU-/EG-Vertrag. Hans von der Groeben ... [et al.]. 5. utg. Baden-Baden, 1997.

Lenaerts, Koen *Constitutional Law of the European Union*. Koen Lenaerts og Piet van Nuffel, London, 1999.

Rasmussen, Hjalte *EU-ret i kontekst*. 5. utg. København, 2003.

Rasmussen, Hjalte *Folkestyre, Grundlov og Højesteret*. København, 1996.

Rasmussen, Hjalte *Internationale Organisationer EF, GATT, OECD m.fl.* København, 1985.

Stavang, Per *Parlamentarisme og folkestyre, Utvalgte statsrettslege emne*. 4. utg. Bergen, 2002.

Steiner, Jo *Textbook on EC Law*. Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner 8. utg. Oxford, 2003.

Weatherill, Stephen *EU Law*. Stephen Weatherill and Paul Beaumont. 3. utg. London, 1999.

Zahle, Henrik *EU og den danske grundlov*. København, 1998.

Artikler

Balling, Ida *EØF-traktatens artikel 235*. I: Justitia nr. 4, 1978 s. 1-87.

Bonde, Jens-Peter *En grundlov bør holdes*. Internett: www.bondes.dk 22. februar 2000.

Bulletin des Communautés européennes, 10-1972. Bruxelles, 1972.

Bulletin of the European Communities, 12-1992. Brussels, 1992.

Burrows, Noreen *Question of Community Accession to the European Convention Determined*. I: *European Law Review*, 1997 s. 58-63.

Castberg, Frede *Sentrale grunnlovsspørsmål i EF-debatten*. I: *Lov og Rett* 1972 s. 164-167.

Common Market Law Reports *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty (Before the Bundesverfassungsgericht)*. I: *Common Market Law Reports* 1994 s. 57-108.

Dashwood, Alan *The Limits of European Community Powers*. I: *European Law Review* 1996 s. 113-128.

Dons, Erik *Lovgivningsproblemer ved norsk medlemskap i EEC*. I: *Tidsskrift for Retsvitenskap* 1968 s. 225-243.

Due, Ole og Claus Gulmann *Constitutional Implications of the Danish Accession to the European Communities*. I: *Common Market Law Review* 1972 s. 256-270.

Eckhoff, Torstein *EF og Grunnloven*. I: *Jussens venner* 1990 s. 196-210.

Eide, Asbjørn *Rettslige sider ved spørsmålet om å gjøre NATO til atomkraft*. I: *Lov og Rett* 1963 s. 207-217.

Fleischer, Carl August *Roma-traktat og Grunnlov. Et spørsmål om forholdet mellom ulike rettslige normer*. I: *Tidsskrift for Retsvitenskap* 1962 s. 205-220.

Fleischer, Carl August *Grunnlovens § 93*. I: *Jussens venner Serie: Y* 1963 s. 72-111.

Fleischer, Carl August *Le Droit des Communautés Européennes et le Droit Norvégien*. I: *Revue du Marché Commun* 1972 s. 33-45.

Gulmann, Claus *Member State measures for enlarging the scope of the treaties*. I: *The Dynamics of EC-Law* 1987 s. 241-249.

Gundersen, Fridtjof Frank *Felleskapsrettens anvendelse i Norge*. I: *Tidsskrift for Retsvitenskap* 1972 s. 463-519.

Høegh, Katja *The Danish Maastricht Judgment*. I: *European Law Review*, 1999, s. 80-90.

Jyränki, Antero *Transferring Powers of a Nation-State to International Organisations: The Doctrine of Sovereignty Revisited*. I: *National Constitutions in the Era of Integration*. London, 1999 s. 61-85.

Lachmann, Per *Some Danish Reflections on the Use of Article 235 of the Rome Treaty*. *Common Market Law Review*, 1981 s. 447-461.

Lachmann, Per *The Treaty of Maastricht vs. the Danish Constitution*. I: *Nordic Journal of International Law* 1998, s. 365-368.

Larsen, Rune Engelbreth *EU og Grundloven*. Fra antologien *Alarm – fra den nye danmarksorden til den nye verdensorden*. Faklen, 1999.

Marenco, Giuliano *Les conditions d'application de l'article 235 du traité C.E.E*. I: *Revue du Marché Commun* 1970 s. 147-157.

Olmi, Giancarlo *La place de l'article 235 CEE dans le système des attributions de compétence à la Communauté*. I: *Mélanges Fernand Dehousse*, Vol. 2, 1979 s. 279-295.

Opsahl, Torkel *Fellesmarkedet og Norge – noen juridiske spørsmål*. I: *Jussens venner Serie U nr. 6 (1961-62)* s. 69-89.

Opsahl, Torkel *En moderne forfatning under debatt. Første artikkel*. I: Tidsskrift for Rettsvitenskap 1962 s. 282-319.

Opsahl, Torkel *En moderne forfatning under debatt. Annen artikkel*. I: Tidsskrift for Rettsvitenskap 1962 s. 369-412.

Opsahl, Torkel *Selvstendighet og kongedømme. Den norske grunnlovs faneparagraf og dogmatikken 1814-2014*. I: Tidsskrift for Retsvitenskap 1969 s 490-510.

Opsahl, Torkel *Limitation of Sovereignty Under the Norwegian Constitution*. I: Scandinavian Studies in Law 1969, s. 153-177.

Opsahl, Torkel *Constitutional Implications in Norway of Accession to the European Communities*. I: Common Market Law Review 1972, s. 271-292.

Papendorf, Knut *Tysklands forfatningsdomstols Maastrichtdom av 12. oktober 1993 og dens følger for den videre europeiske integrasjonsprosessen*. I: Europa-programmet (Europa i dag) nr. 2/1996.

Rasmussen, Hjalte *Denmark's Maastricht Ratification Case: The Constitutional Dimension*. I: National Constitutions in the Era of Integration. London, 1999 s.87-111.

Rasmussen, Hjalte *Confrontation or Peaceful Co-existence? On the Danish Supreme Court's Maastricht Ratification Judgment*. I: Liber Amicorum Slynn, Judicial Review in European Union Law, London, 2000 s. 377-390.

Rasmussen, Hjalte *EF-Domstol og EF-Retlig Innovation*. I: Retfærd nr. 46 1989 s. 17-30.

Ross, Alf *EF, grundloven og juridisk metode*. I: Juristen 1972 s. 161-165.

Schütze, Robert *Organized Change towards an 'Ever Closer Union': Article 308 EC and the Limits to the Community's Legislative Competence*. I: Yearbook of European Law 2003, Oxford 2004.

Schwartz, Ivo E. *Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235 – une compétence exclusive ou parallèle*. I: *Révue du Marché Commun* 1976 s. 280-290.

Schwartz, Ivo E. *Article 235 and Law-Making Powers in the European Community*. I: *The International and Comparative Law Quarterly* 1978 s. 614-628.

Sejersted, Frederik og Erik Boe *Schengen og Grunnloven*. I: IUSEF nr. 30, Universitetsforlaget Oslo, 1999.

Siesby, Erik *EF og Danmarks grundlov*. I: *Juristen* 1971 s. 414-427.

Smith, Carsten *Grunnlovsvedtak istedenfor § 93-vedtak? Om Stortingets behandling av spørsmålet om norsk medlemskap i EF*. I: *Lov og Rett* 1972 s. 290-314.

Smith, Carsten *Legal Issues in the Norwegian Common Market Debate*. I: *Scandinavian Studies in Law* 1973, s. 277-310.

Spiermann, Ole *“I nærmere bestemt omfang”*: *Om Danmark, suvereniteten og Den Europæiske Union*. I: *Juristen* nr. 5 1997 s. 197-219.

Sørensen, Holger Steen *Grundlovens § 20 og Romtraktatens artikkel 240*. I: *Juristen* 1972 s. 261-272.

Sørensen, Jørgen Steen *Grundlovens § 20 og EF-traktatens artikkel 235 – nogle bemærkninger i anledning af Højesterets dom i Maastricht-sagen*. I: *Juristen* nr. 2 1999, s. 67-72.

Sørensen, Max *Det europæiske økonomiske Fællesskab og Danmarks grundlov*. I: *Juristen* 1963 s. 57-85.

Sørensen, Max *Forfatningsretslige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europeiske Fællesskaber*. (Uttalelse i januar 1971 til Folketingets markedsudvalg.) I: *Juristen* 1971 s. 434-440.

Sørensen, Max *EF og grundloven – endnu en gang*. I: *Juristen* 1972 s. 117-129.

Tizzano, Antonio *Quelques remarques générales sur l'élargissement des compétences communautaires*. I: *Structure and Dimensions of European Community Policy: Contributions to an International Colloquium held in Florence on 11-13 June 1987*. Baden-Baden, 1988.

Tschofen, Franziska *Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles*. I: *Michigan Journal of International Law* 1991 s. 471-509.

Usher, John *The gradual widening of EC policy, in particular on the basis of articles 100 and 235 EEC Treaty*. I: *Structure and Dimensions of European Community Policy: Contributions to an International Colloquium held in Florence on 11-13 June 1987*. Baden-Baden, 1988.

Stortingsdokumenter

Innst. S. nr. 185 (1956) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag fra Rakel Seweriin, Herman Smitt Ingebretsen, Konrad Knutsen og Neri Valen til ny § 93 i Grunnloven.

Innst. S. nr. 292 (1959-60) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag fra Finn Moe til ny § 93 i Grunnloven.

Innst. S. nr. 302 (1959-60) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag fra Finn Moe til ny § 93 i Grunnloven.

Innst. S. nr. 100 (1961-62) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om forslag til ny § 93 i Grunnloven.

Innst. S. nr. 165 (1961-62) Innstilling fra den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité om Norges forhold til Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (EEC).

Innst. S. nr. 149 (1962-63) Innstilling fra militærkomiteen om norsk deltakelse i opprettelsen av et felles luftforsvarssystem for den europeiske delen av NATO-området.

Innst. S. nr. 289 (1966-67) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om Norges forhold til de europeiske fellesskap.

Innst. S. nr. 248 (1991-92) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.

St.prp. nr. 100 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS).

St.prp. nr. 42 (1996-97) Ratifikasjon av samarbeidsavtale mellom Schengen-landene og Norge og Island.

St.prp. nr. 50 (1998-99) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket.

St.meld. nr. 89 (1951) Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner.

St.meld. nr. 15 (1961-62) Om Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og de europeiske markedsproblemer.

St.meld. nr. 67 (1961-62) Om Norges stilling til Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og de europeiske samarbeidsbestrebelsler.

St.meld. nr. 86 (1966-67) Om Norges forhold til de europeiske fellesskap.

Rapport om Det europeiske økonomiske fellesskap fra et utvalg nedsatt av Regjeringen 29. mars 1966 (Markedsutvalget). Avgitt 24. februar 1967. Trykket i St.forh. (1966-67) Bind 3c som Særskilt vedlegg 1 til St.meld. nr. 86 (1966-67).

Rapport om Det europeiske økonomiske fellesskap fra et utvalg nedsatt av Regjeringen 29. mars 1966 (Del II av Markedsutvalgets rapport). Avgitt 2. juni 1967. Trykket i St.forh. (1966-67) Bind 3c som Særskilt vedlegg 2 til St.meld. nr. 86 (1966-67).

St.meld. nr. 50 (1971-72) Om Norges tilslutning til De Europeiske Fellesskap.

St.meld. nr. 40 (1993-94) Om medlemskap i Den europeiske union.

NOU 1972 nr. 16 Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett.

Stortingsforhandlinger

St.forh. (1952) Bind 5, Dokument nr. 11, Forslag nr. 17: Forslag fra Rakel Seweriin, Herman Smitt Ingebretsen, Konrad Knutsen og Neri Valen til ny § 93 i Grunnloven.

St.forh. (1956) Bind 5, Dokument nr. 17, Forslag nr. 7: Forslag fra Finn Moe til ny § 93 i Grunnloven.

St.forh. (1959-60) Bind 5, Dokument nr. 13, Forslag nr. 10: Forslag fra Alv Kjøs, Hans Offerdal, Per Borten, Bent Røiseland og Erling Wikborg til ny § 93 i Grunnloven.

Debatt i Stortinget om Innst. S. nr. 185 (1956), trykket i St.forh. (1956) Bind 7 s. 2766-2786.

Debatt i Stortinget om Innst. S. nr. 302 (1959-60), trykket i St.forh. (1959-60) Bind 7 s. 3665-3681.

Debatt i Stortinget om Innst. S. nr. 100 (1961-62), trykket i St.forh. (1961-62) Bind 7 b s. 2171-2385.

Dokument nr. 3, trykket i St.forh. (1961-62) Bind 5, Utredninger m.v. om Det europeiske økonomiske fellesskap i forhold til den norske Grunnlov.

Dokument nr. 10, trykket i St.forh. (1966-67) Bind 5, Utredninger fra professorene Frede Castberg, Johs. Andenæs og Torkel Opsahl om de konstitusjonelle spørsmål i tilknytning til Norges forhold til de europeiske fellesskap.

Vedlegg

Vedlegg 1 Dommer fra EF-domstolen

Nedenfor følger en uttømmende liste over dommer fra EF-domstolen som inneholder referanse til artikkel 308. De uthevede dommene behandles i oppgaven.

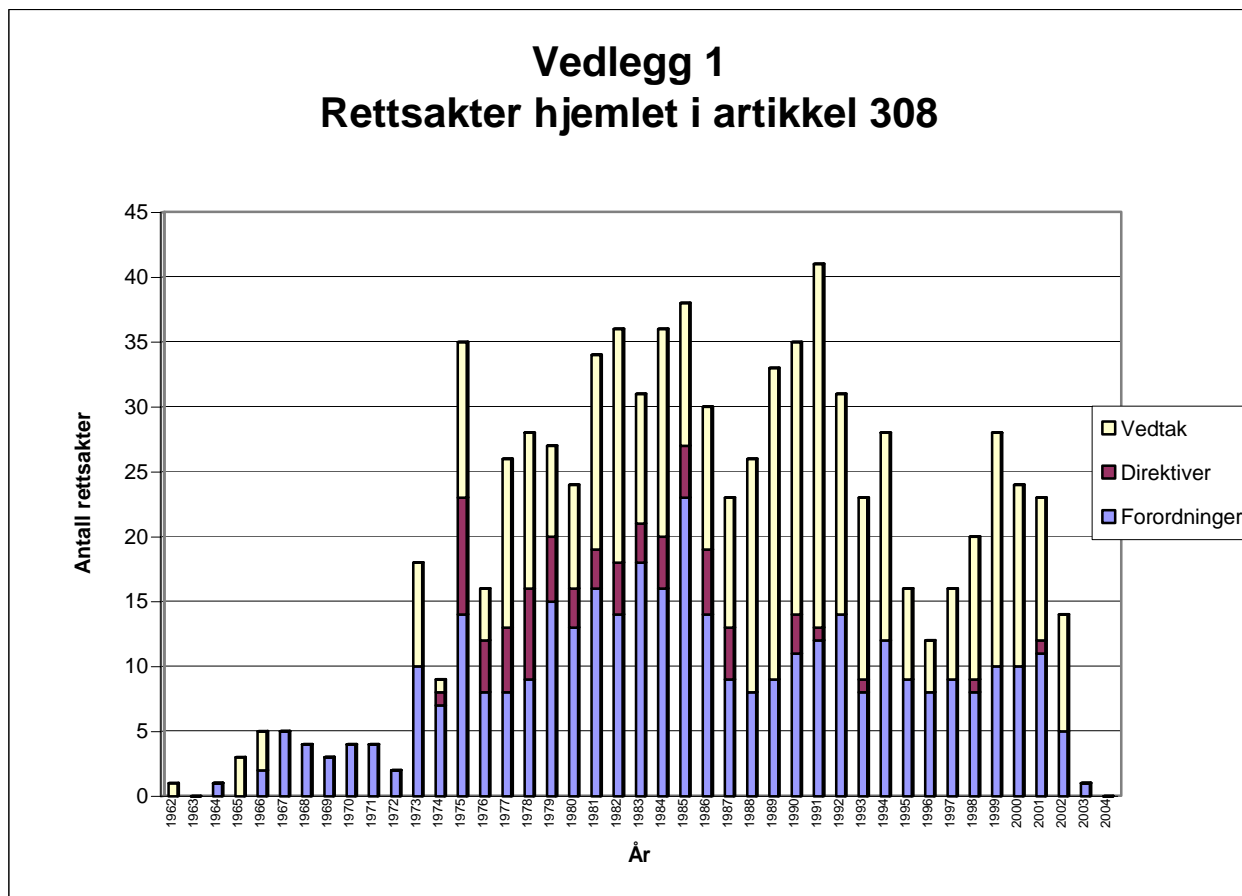
- (1) Sak 2/62, Kommisjonen mot Luxembourg og Belgia.
- (2) Sak 73/63, prejudisiell foreleggelse.
- (3) Sak 38/69, Kommisjonen mot Italia.** Se punkt 3.6.
- (4) Sak 22/70, Kommisjonen mot Rådet. (ERTA)** Se punkt 3.3.
- (5) Sak 33/70, prejudisiell foreleggelse.
- (6) Sak 8/73, prejudisiell foreleggelse. (Massey-Ferguson)** Se pkt 3.2 og 3.3.
- (7) Sak 43/75, prejudisiell foreleggelse. (Defrenne.)
- (8) Sak 55/75, prejudisiell foreleggelse.
- (9) Sak 33/76, prejudisiell foreleggelse.
- (10) Sak 45/76, prejudisiell foreleggelse.
- (11) Sak 61/77, Kommisjonen mot Irland.
- (12) Sak 96/77, prejudisiell foreleggelse.
- (13) Sak 151/77, prejudisiell foreleggelse.
- (14) Sak 11/78, Italia mot Kommisjonen.
- (15) Sak 12/78, Italia mot Kommisjonen.
- (16) Sak 27/78, prejudisiell foreleggelse.
- (17) Sak 84/78, prejudisiell foreleggelse.
- (18) Sak 95/78, prejudisiell foreleggelse.
- (19) Sak 157/78, prejudisiell foreleggelse.
- (20) Sak 4/79, prejudisiell foreleggelse.
- (21) Sak 109/79, prejudisiell foreleggelse.
- (22) Sak 145/79, prejudisiell foreleggelse.
- (23) Sak 95/80, prejudisiell foreleggelse.
- (24) Sak 158/80, prejudisiell foreleggelse.

- (25) Sak 188/80, Frankrike, Italia og Storbritannia mot Kommisjonen.
- (26) Sak 16/81, Agata Alaimo mot Kommisjonen.
- (27) Sak 19/81, prejudisiell foreleggelse.
- (28) Sak 96/81, Kommisjonen mot Nederland.
- (29) Sak 97/81, Kommisjonen mot Nederland.
- (30) Sak 278/82, prejudisiell foreleggelse.
- (31) Sak 244/83, Meggle Milchindustrie mot Rådet og Kommisjonen.
- (32) Sak 71/84, prejudisiell foreleggelse.
- (33) Sak 328/85, prejudisiell foreleggelse.
- (34) Sak 45/86, Kommisjonen mot Rådet. (Tariff Preferences case).
- (35) Sak 92/87, Kommisjonen mot Frankrike og Storbritannia.
- (36) Sak 165/87, Kommisjonen mot Rådet. (Commodity Coding).
- (37) Sak 242/87, Kommisjonen mot Rådet. (ERASMUS).** Se punkt 2.7 og 3.4.
- (38) Sak 275/87, Kommisjonen mot Rådet.
- (39) C-3/88, Kommisjonen mot Italia.
- (40) C-22/88, prejudisiell foreleggelse.
- (41) C-56/88, Storbritannia mot Rådet.
- (42) C-62/88, Hellas mot Rådet.
- (43) C-114/88, prejudisiell foreleggelse.
- (44) C-51/89, Storbritannia, Frankrike og Tyskland mot Rådet.
- (45) C-300/89, Rådet mot Kommisjonen. (Titanium dioxide.)
- (46) C-295/90, Parlamentet mot Rådet.
- (47) C-241/91, RTE og ITP mot Kommisjonen.
- (48) C-350/92, Spania mot Rådet.
- (49) C-396/92, prejudisiell foreleggelse.
- (50) C-431/92, Kommisjonen mot Tyskland.
- (51) C-187/93, Parlamentet mot Rådet.
- (52) C-280/93, Tyskland mot Rådet.
- (53) C-363/93, prejudisiell foreleggelse.** Se punkt 3.6.
- (54) C-417/93, Parlamentet mot Rådet.** Se punkt 2.7 og 3.4.
- (55) C-426/93, Tyskland mot Rådet.
- (56) C-68/94, Frankrike (m.fl.) mot Kommisjonen.** Se punkt 2.7.
- (57) C-84/94, Storbritannia mot Rådet.
- (58) C-198/94, Italia mot Kommisjonen.

- (59) C-233/94, Tyskland mot Parlamentet.
- (60) C-268/94, Portugal mot Rådet.
- (61) C-271/94, Parlamentet mot Rådet.
- (62) C-303/94, Parlamentet mot Rådet.
- (63) C-20/96, prejudisiell foreleggelse.
- (64) C-22/96, Parlamentet mot Rådet.
- (65) C-106/96, Storbritannia mot Kommisjonen.
- (66) C-212/96, prejudisiell foreleggelse.** Se punkt 3.6.
- (67) C-249/96, prejudisiell foreleggelse.
- (68) C-164/97, Parlamentet mot Rådet.
- (69) C-207/97, Kommisjonen mot Belgia.
- (70) C-209/97, Kommisjonen mot Rådet.** Se punkt 3.4.
- (71) C-231/97, prejudisiell foreleggelse.
- (72) C-232/97, prejudisiell foreleggelse.
- (73) C-377/98, Nederland mot Parlamentet og Rådet. (Biotechnology Directive case).** Se punkt 2.7 og 4.3.4.
- (74) C-95/99, prejudisiell foreleggelse.
- (75) C-15/00, Kommisjonen mot Den europeiske investeringsbanken.

Vedlegg 2 Grafisk fremstilling av rettsakter

Grafisk fremstilling av rettsakter hjemlet i artikkel 308



Vedlegg 3 Rettsakter inndelt etter rettsområde og periode

Nedenfor følger en kortversjon av kategoriseringen av direktivene, vedtakene og forordningene som er vedtatt med hjemmel i artikkel 308. Rettsaktene mangler henvisninger. Henvisninger fremgår av vedlegg 4. Rettsaktene i dette vedlegget er inndelt i tidsperioder. Hensikten er å gjøre det mulig å se på hvilke rettsområder artikkel 308 særlig har vært anvendt i Fellesskapets ulike faser.

Rettsakter i perioden 1962-1972

(Til sammen 32 rettsakter.)

Landbruk

19 rettsakter (5 vedtak og 14 forordninger)

Tollunion

7 rettsakter (hvorav 1 vedtak og 6 forordninger)

Handel

3 rettsakter (alle forordninger)

Sosialpolitikk

1 vedtak

Fiskeri

1 forordning

Andre

1 forordning

Rettsakter i perioden 1973-1987

(Til sammen 410 rettsakter.)

Forskning, teknologi og opplæring

99 rettsakter (hvorav 95 vedtak og 4 forordninger)

Miljø

58 rettsakter (hvorav 38 direktiver, 17 vedtak og 3 forordninger)

Toll

46 rettsakter (hvorav 45 forordninger og 1 vedtak)

Internasjonale avtaler

39 rettsakter (hvorav 18 vedtak og 21 forordninger)

Landbruk

28 rettsakter (alle forordninger)

Handel

24 rettsakter (alle forordninger)

Sosialpolitikk

20 rettsakter (hvorav 10 forordninger og 10 vedtak)

Økonomisk og monetær politikk

14 rettsakter (alle forordninger)

Energi

13 rettsakter (hvorav 1 direktiv og 13 forordninger)

Etableringsrett og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

13 rettsakter (alle direktiver)

Regionalpolitikk

13 rettsakter (hvorav 11 forordninger og 2 vedtak)

Internasjonal støtte

9 rettsakter (alle forordninger)

Indre marked

4 rettsakter (alle forordninger)

Uinteressante

4 rettsakter (alle direktiver)

Forbrukervern

4 rettsakter (hvorav 1 direktiv og 3 vedtak)

Arbeidsmiljø, kjønnsdiskriminering

4 rettsakter (alle direktiver)

Investering

4 rettsakter (alle vedtak)

Utviklingssamarbeid

3 rettsakter (alle forordninger)

Fri bevegelse for arbeidstakere

2 vedtak

Oppholdsrett

2 direktiver

Fiskeri

2 forordninger

Opprette organer

1 vedtak

1 forordning

Skatt og avgifter

1 forordning

Transport

1 forordning

Selskapsrett

1 forordning

Turisme

1 vedtak

Rettsaker i perioden 1988-1993

(Til sammen 189 rettsaker.)

Internasjonale avtaler

58 rettsaker (hvorav 55 vedtak og 3 forordninger)

Internasjonal støtte

34 rettsaker (hvorav 21 forordninger og 13 vedtak)

Sosialpolitikk

25 rettsaker (hvorav 14 vedtak og 11 forordninger)

Forskning, teknologi og opplæring

12 rettsaker (alle vedtak)

Utviklingssamarbeid

8 rettsaker (alle forordninger)

Investering

8 rettsaker (alle vedtak)

Regionalpolitikk

7 rettsaker (hvorav 4 vedtak og 3 forordninger)

Handel

6 rettsaker (alle forordninger)

Forbrukervern

5 rettsaker (alle vedtak)

Energi

5 rettsaker (hvorav 1 direktiv, 1 forordning og 3 vedtak)

Oppholdsrett

3 rettsaker (alle direktiver)

Opprette organer

3 rettsakter (hvorav 1 vedtak og 2 forordninger)

Landbruk

2 forordninger

Turisme

2 vedtak

Tollunion

1 vedtak

1 forordning

Indre marked

1 vedtak

Konkurranserett

1 forordning

Økonomisk og monetær politikk

1 forordninger

Fri bevegelse for arbeidstakere

1 vedtak

Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

1 forordning

Andre

4 rettsakter (hvorav 1 direktiv, 1 forordning og 2 vedtak)

Rettsakter i perioden 1994-1996

(Til sammen 56 rettsakter.)

Internasjonal støtte

18 rettsakter (hvorav 6 forordninger og 12 vedtak)

Sosialpolitikk

9 rettsakter (hvorav 3 vedtak og 6 forordninger)

Internasjonale avtaler

6 rettsakter (hvorav 5 vedtak og 1 forordning)

Opprette organer

6 rettsakter (alle forordninger)

Investering

4 rettsakter (alle vedtak)

Økonomisk og monetær politikk

4 rettsakter (alle forordninger)

Handel

3 rettsakter (alle forordninger)

Indre marked

1 vedtak

1 forordning

Energi

1 forordning

Regionalpolitikk

1 forordning

Andre

2 vedtak

Rettsakter i perioden 1997-2004

(Til sammen 126 rettsakter.)

Internasjonal økonomisk støtte

42 rettsakter (hvorav 27 vedtak og 15 forordninger)

Internasjonale avtaler

25 rettsakter (hvorav 21 vedtak og 4 forordninger)

Sosialpolitikk

13 rettsakter (hvorav 6 vedtak og 7 forordninger)

Investering

8 rettsakter (alle vedtak)

Økonomisk og monetær politikk

6 rettsakter (hvorav 5 forordninger og 1 vedtak)

Energi

6 rettsakter (hvorav 2 forordninger og 4 vedtak)

Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

5 rettsakter (alle forordninger)

Opprette organer

5 rettsakter (hvorav 1 vedtak og 4 forordninger)

Regionalpolitikk

5 rettsakter (hvorav 4 forordninger og 1 vedtak)

Indre marked

2 forordninger

Handel

2 forordninger

Forskning, teknologi og opplæring

1 vedtak

Arbeidsmiljø, kjønnsdiskriminering

1 direktiv

Toll

1 forordning

Konkurranserett

1 forordning

Utviklingssamarbeid

1 forordning

Andre

1 direktiv

1 forordning

Vedlegg 4 Kategoriserte rettsakter med henvisninger

Nedenfor følger en kategorisering av samtlige direktiver, vedtak og forordninger vedtatt med hjemmel i artikkel 308. Dette utgjør til sammen 813 av de 841 rettsaktene som er hjemlet i artikkel 308. De kategoriene som inneholder flest rettsakter, kommer først.

Direktiver

(64 interessante, 4 uinteressante. Til sammen 68.)

Miljø

75/439/EØF, 75/440/EØF, 75/442/EØF, 76/160/EØF, 76/403/EØF, 76/464/EØF, 77/312/EØF, 78/176/EØF, 78/319/EØF, 78/659/EØF, 79/409/EØF, 79/869/EØF, 79/923/EØF, 80/68/EØF, 80/778/EØF, 80/779/EØF, 82/176/EØF, 82/501/EØF, 82/883/EØF, 82/884/EØF, 83/129/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/360/EØF, 84/491/EØF, 84/631/EØF, 85/203/EØF, 85/337/EØF, 85/339/EØF, 86/278/EØF, 86/279/EØF, 86/280/EØF, 87/101/EØF, 87/216/EØF, 87/217/EØF og 87/219/EØF.

36 miljødirektiver.

Etableringsrett og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

74/556/EØF, 75/362/EØF, 75/363/EØF, 75/368/EØF, 75/369/EØF, 77/92/EØF, 77/452/EØF, 77/453/EØF, 77/796/EØF, 78/686/EØF, 78/687/EØF, 78/1026/EØF og 78/1027/EØF.

13 direktiver om etableringsrett og yrkeskvalifikasjoner.

Oppholdsrett

75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 90/366/EØF.

5 direktiver om oppholdsrett.

Arbeidsmiljø, kjønnsdiskriminering

76/207/EØF, 79/7/EØF, 86/378/EØF, 86/613/EØF og 2001/86/EØF.

5 direktiver om arbeidsmiljø og kjønnsdiskriminering.

Energi

85/563/EØF og 93/76/EØF.

Andre

79/581/EØF (forbrukervern), 91/371/EØF (forsikring) og 98/49/EØF (trygd).

Uinteressante

81/854/EØF, 81/857/EØF og 81/858/EØF (greske tilpasn.) og 83/29/EØF (bagatellmessig endring).

Vedtak

383 vedtak til sammen. 46 av disse er beslutninger. Som det fremgår av punkt 4.1 i oppgaven, kan vedtak deles i "avgørelser" og "beslutninger". "Avgørelser" har ingen adressat, og følgelig ikke direkte virkning i medlemsstatene. I det følgende vil det fremgå hvilke vedtak som er "avgørelser", og hvilke som er "beslutninger".

Forskning, teknologi og opplæring

73/125/EØF (Endres ved: 75/515/EØF.)

73/126/EØF (Endres ved: 75/514/EØF.)

73/127/EØF (Endres ved: 75/513/EØF.)

73/174/EØF (Endres ved: 75/514/EØF.)

73/175/EØF (Endres ved: 75/515/EØF.)

73/176/EØF (Endres ved: 75/517/EØF.)

73/179/EØF
73/180/EØF (Endres ved: 75/518/EØF.)
75/200/EØF, 75/266/EØF, 75/516/EØF, 76/310/EØF
76/311/EØF (Endres ved: 79/841/EØF.)
76/632/EØF 77/55/EØF, 77/188/EØF, 77/488/EØF, 77/615/EØF, 77/616/EØF,
77/617/EØF, 77/618/EØF, 77/619/EØF, 78/150/EØF
78/167/EØF (Endres ved: 81/21/EØF.)
78/168/EØF, 78/169/EØF, 78/177/EØF, 78/263/EØF
78/384/EØF (Endres ved: 80/1042/EØF.)
78/668/EØF, 78/887/EØF,
79/783/EØF (Endres ved: 84/254/EØF og 84/559/EØF.)
79/785/EØF, 79/842/EØF, 79/878/EØF, 79/968/EØF, 80/27/EØF, 80/317/EØF,
80/344/EØF, 81/213/EØF, 81/217/EØF, 81/574/EØF, 81/599/EØF, 81/623/EØF
(*beslutning*), 81/1014/EØF, 81/1032/EØF
82/402/EØF (Endres ved: 83/332/EØF og 83/634/EØF.)
82/607/EØF, 82/616/EØF
82/752/EØF (Endres ved: 86/591/EØF.)
82/837/EØF, 82/869/EØF, 82/878/EØF
82/887/EØF (Endres ved: 86/5/EØF.)
83/19/EØF, 83/331/EØF, 83/519/EØF, 83/533/EØF, 83/624/EØF, 84/1/EØF,
84/130/EØF, 84/139/EØF, 84/197/EØF, 84/304/EØF, 84/337/EØF, 84/567/EØF,
85/195/EØF, 85/196/EØF, 85/197/EØF, 85/198/EØF, 85/214/EØF, 85/338/EØF
(*beslutning*), 85/375/EØF, 86/23/EØF (*beslutning*), 86/234/EØF, 86/235/EØF,
86/365/EØF, 87/95/EØF (*beslutning*), 87/288/EØF, 87/307/EØF, 87/499/EØF,
88/445/EØF, 88/524/EØF (*beslutning*), 88/615/EØF, 89/241/EØF, 89/286/EØF
(*beslutning*), 89/337/EØF, 89/340/EØF, 90/685/EØF, 91/385/EØF, 91/691/EØF,
92/242/EØF, 93/424/EØF og 98/253/EF (*beslutning*).

110 vedtak om forskning, teknologi og opplæring, inkludert 16 endringsvedtak. (Til sammen 7 beslutninger.)

Internasjonale avtaler

74/393/EØF (*beslutning*), 80/444/EØF, 81/462/EØF, 81/1071/EØF, 82/72/EØF,
82/461/EØF, 82/879/EØF, 83/518/EØF, 84/358/EØF, 84/359/EØF, 85/336/EØF,
85/613/EØF, 86/277/EØF, 87/57/EØF, 87/177/EØF, 87/280/EØF, 87/369/EØF,
88/345/EØF, 88/355/EØF, 88/356/EØF, 88/404/EØF, 88/405/EØF, 88/509/EØF,
88/510/EØF, 88/511/EØF, 88/512/EØF, 88/595/EØF, 89/147/EØF, 89/557/EØF,
89/558/EØF, 89/593/EØF, 89/689/EØF, 89/690/EØF, 89/691/EØF, 89/692/EØF,
89/693/EØF, 89/694/EØF, 90/116/EØF, 90/190/EØF, 90/191/EØF, 90/192/EØF,
90/193/EØF, 90/194/EØF, 90/195/EØF, 90/222/EØF, 90/519/EØF, 90/520/EØF,
90/530/EØF, 90/674/EØF, 91/158/EØF, 91/159/EØF, 91/370/EØF, 91/611/EØF,
91/612/EØF, 91/613/EØF, 91/614/EØF, 91/615/EØF, 91/616/EØF, 91/617/EØF,
91/627/EØF, 92/152/EØF, 92/205/EØF, 92/278/EØF, 92/509/EØF, 92/535/EØF,
92/601/EØF, 92/602/EØF, 92/603/EØF, 92/605/EØF, 93/101/EØF, 93/407/EØF,
93/408/EØF, 94/479/EF, 94/557/EF, 94/800/EF, 94/998/EF, 95/145/EF, 97/800/EF,
97/831/EF, 98/149/EF, 98/181/EF, 98/401/EF, 99/445/EF, 99/490/EF, 99/491/EF,
99/515/EF, 99/593/EF, 99/602/EF, 99/614/EF, 2000/602/EF, 2000/682/EF,
2000/683/EF, 2000/684/EF, 2001/248/EF, 2002/39/EF, 2002/78/EF, 2002/179/EF og
2002/245/EF.

98 vedtak om internasjonale avtaler. (Til sammen 1 beslutning.)

Internasjonal økonomisk støtte

90/83/EØF, 90/681/EØF, 91/106/EØF, 91/310/EØF, 91/311/EØF, 91/384/EØF, 91/408/EØF, 91/510/EØF, 91/658/EØF, 92/482/EØF, 92/511/EØF, 92/542/EØF, 92/551/EØF, 94/61/EØF, 94/346/EF, 94/369/EF, 94/773/EF, 94/938/EF, 94/939/EF, 94/940/EF, 95/132/EF, 95/250/EF, 95/442/EF, 96/242/EF, 96/464/EF, 97/135/EF, 97/471/EF, 97/472/EF
97/787/EF (Utvides ved: 2000/244/EF.)
98/381/EF, 98/592/EF, 99/282/EF
99/325/EF (Endres ved: 2001/899/EF.)
99/731/EF, 99/732/EF
99/733/EF (Endres ved: 2001/900/EF.)
99/786/EF, 2000/140/EF, 2000/355/EF, 2000/452/EF, 2000/474/EF, 2001/511/EF
2001/549/EF (Endres ved: 2001/901/EF.)
2001/824/EF, 2002/639/EF, 2002/882/EF, 2002/883/EF og 2002/1006/EF.

52 vedtak om internasjonal økonomisk støtte, inkludert 4 endringsvedtak.

Sosialpolitikk

(5 beslutninger.)

66/740/EØF (*beslutning*)
75/458/EØF (Endres ved: 77/779/EØF.)
80/1270/EØF, 82/164/EØF, 82/652/EØF, 84/384/EØF, 84/541/EØF
85/8/EØF (Endres ved: 86/657/EØF.)
87/327/EØF, 88/231/EØF, 88/348/EØF, 89/457/EØF, 89/489/EØF, 89/658/EØF, 90/233/EØF, 91/49/EØF, 91/388/EØF, 91/395/EØF, 92/240/EØF, 92/440/EØF, 93/136/EØF, 93/246/EØF, 93/512/EØF (*beslutning*), 94/782/EF, 95/593/EF, 96/663/EF, 98/22/EF (*beslutning*), 98/171/EF, 99/847/EF (*beslutning*), 2000/460/EF, 2001/792/EF (*beslutning*) og 2002/601/EF.

34 sosialpolitikkvedtak, inkludert 2 endringsvedtak.

Investerings

78/870/EØF, 82/169/EØF, 83/200/EØF, 87/172/EØF (*beslutning*), 89/490/EØF
90/62/EØF (Utvides ved: 91/252/EØF.)
91/319/EØF, 93/115/EØF, 93/166/EØF, 93/379/EØF, 93/696/EØF, 94/217/EF, 94/375/EF, 95/207/EF, 96/723/EF
97/256/EF (Endres ved: 98/348/EF og 98/729/EF.)
2000/24/EF (Endres ved: 2000/688/EF, 2000/788/EF og 2001/778/EF.)
2001/777/EF

24 investeringsvedtak, inkludert 6 endringsvedtak. (Til sammen 1 beslutning.)

Miljø

75/438/EØF, 75/441/EØF (*beslutning*), 76/161/EØF (*beslutning*), 77/585/EØF, 77/586/EØF, 77/651/EØF, 77/795/EØF (*beslutning*), 78/888/EØF, 78/889/EØF, 80/372/EØF (*beslutning*), 81/420/EØF, 81/856/EØF (*beslutning*), 81/971/EØF (*beslutning*), 82/459/EØF (*beslutning*), 82/460/EØF, 82/795/EØF (*beslutning*), 83/101/EØF, 84/132/EØF, 85/338/EØF (*beslutning*) og 86/85/EØF (*beslutning*).

20 miljøvedtak. (Til sammen 10 beslutninger.)

Forbrukervern

82/839/EØF (*avgjørelse*), 84/133/EØF
86/138/EØF (Endres ved: 90/534/EØF.)
89/45/EØF (Endres ved: 90/352/EØF.)
90/651/EØF og 93/580/EØF.

8 vedtak om forbrukervern inkludert to endringsvedtak. (Til sammen 7 beslutninger.)

Regionalpolitikk

81/19/EØF, 81/1013/EØF, 88/561/EØF, 89/687/EØF, 89/688/EØF (*beslutning*), 91/315/EØF og 2000/786/EF.

7 vedtak om regionalpolitikk. (Til sammen 1 beslutning.)

Energi

89/364/EØF, 91/565/EØF, 93/500/EØF, 99/21/EF, 99/22/EF, 99/23/EF og 99/24/EF

7 energivedtak. (Alle er beslutninger.)

Landbruk

62/406/EØF (Endret ved: 65/159/EØF og 65/470/EØF.)

65/311/EØF og 66/385/EØF.

5 landbruksvedtak. (Alle er avgjørelser.)

Turisme

86/664/EØF, 89/46/EØF og 92/421/EØF.

(Alle er avgjørelser.)

Tollunion

66/532/EØF (*beslutning*), 75/767/EØF og 88/354/EØF.

Opprette organer

80/341/EØF, 89/367/EØF (*beslutning*) og 98/1104(01)/EF.

Fri bevegelse for arbeidstakere

79/642/EØF

(84/636/EØF Endres ved: 90/268/EØF.)

(Alle tre er avgjørelser.)

Indre marked/budsjett

88/377/EØF (*beslutning*) og 94/729/EF (*beslutning*).

Økonomisk og monetær union

2001/924/EF (*avgjørelse*).

Andre

91/396/EØF (nødnummer), 93/683/EØF (ulykker i hjemmet), 94/445/EF (308 er feil hjemmel - oppheves i sak C-271/94) og 95/468/EF (308 er feil hjemmel - oppheves i sak C-22/96) (*avgjørelse*).

(3 beslutninger, 1 avgjørelse.)

Forordninger

(363 til sammen.)

Tollunion

68/802/EØF (Endres ved: 71/1318/EØF.)

68/803/EØF (Endres ved: 75/338/EØF, 75/1028/EØF og 75/1735/EØF.)

68/1496/EØF (Endres ved: 73/3456/EØF).

69/542/EØF (Endres ved: 71/1079/EØF.)

74/1410/EØF, 74/1439/EØF, 74/3301/EØF, 75/1818/EØF, 75/2730/EØF, 75/3058/EØF

76/754/EØF (Endres ved: 86/1147/EØF.)

76/1990/EØF

77/222/EØF (Endres ved: 79/983/EØF, 81/3813/EØF, 82/3617/EØF, 85/1901/EØF og 87/1674/EØF.)

77/280/EØF, 78/152/EØF, 78/2779/EØF, 78/2780/EØF, 78/3060/EØF

79/1430/EØF (Endres ved: 82/1672/EØF og 86/3069/EØF.)

79/1697/EØF, 80/3033/EØF, 80/3324/EØF

81/1468/EØF (Endres ved: 87/945/EØF.)

82/3599/EØF (Endres ved: 85/1620/EØF.)

83/918/EØF (Endres ved: 85/3822/EØF.)

83/2763/EØF, 83/3519/EØF, 84/2055/EØF
84/2151/EØF (Endres ved: 85/319/EØF.)
85/1999/EØF, 85/3632/EØF, 87/2144/EØF, 87/2096/EØF, 92/3904/EØF og 97/515/EF.

53 tollunionforordninger hvorav 17 endringsforordninger.

Internasjonal økonomisk støtte

79/2300/EØF, 80/1010/EØF, 81/442/EØF, 81/3723/EØF, 81/3827/EØF, 82/3331/EØF, 84/1755/EØF
86/3972/EØF (Utvides ved: 87/3785/EØF, 88/1870/EØF og 89/1750/EØF.)
89/3906/EØF (Endres/utvides ved: 90/2698/EØF, 91/3800/EØF, 93/1764/EØF, 95/1366/EF, 96/463/EF, 96/753/EF og 99/1266/EF.)
90/456/EØF, 90/457/EØF, 90/3557/EØF, 91/597/EØF, 91/598/EØF, 91/2157/EØF, 91/2138/EØF, 92/330/EØF, 92/443/EØF, 92/1762/EØF, 92/1763/EØF, 92/2334/EØF, 92/2793/EØF, 92/3106/EØF, 93/2053/EØF, 96/1279/EF
96/1488/EF (Endres ved: 98/780/EF og 2000/2698/EF.)
96/1628/EF (Endres ved: 98/851/EF og 99/2454/EF.)
98/622/EF, 99/976/EF
99/1267/EF (Endres ved: 2001/2382/EF.)
99/1268/EF, 2000/99/EF, 2000/764/EF, 2000/2666/EF
2000/2667/EF (Endres ved: 2001/2415/EF.)

51 forordninger om internasjonal støtte, hvorav 16 endringsforordninger.

Landbruk

64/167/EØF
66/160/EØF (Endres ved: 67/61/EØF, 67/100/EØF, 67/101/EØF og 67/216/EØF.)
66/189/EØF, 67/48/EØF, 68/653/EØF
69/1052/EØF (Endres ved: 69/2520/EØF.)
70/2551/EØF
71/1696/EØF (Endres ved: 77/1170/EØF og 79/235/EØF.)
72/609/EØF, 73/509/EØF, 73/1112/EØF, 73/1491/EØF, 73/2011/EØF, 73/2543/EØF, 73/3450/EØF, 73/3539/EØF, 74/411/EØF, 74/1847/EØF, 74/3259/EØF, 75/475/EØF, 75/557/EØF, 75/1589/EØF, 75/2783/EØF, 76/2670/EØF
77/878/EØF (Endres ved: 82/794/EØF.)
77/1411/EØF
79/652/EØF (Endres ved: 79/1264/EØF, 80/1011/EØF, 80/1523/EØF, 81/3605/EØF, 82/3438/EØF, 83/108/EØF og 83/3604/EØF.)
89/1612/EØF, 90/867/EØF.

44 landbruksforordninger hvorav 14 endringsforordninger.

Handelspolitikk

70/109/EØF, 70/1025/EØF, 72/1445/EØF
75/1736/EØF (Endres ved: 77/2845/EØF, 87/3367/EØF og 88/1629/EØF.)
77/2102/EØF, 77/2846/EØF, 78/2532/EØF, 79/925/EØF, 79/926/EØF, 79/2914/EØF, 79/3017/EØF, 80/434/EØF, 81/3686/EØF, 81/3720/EØF
82/288/EØF (Endres ved: 83/899/EØF.)
82/1580/EØF, 82/1765/EØF, 82/1766/EØF, 83/200/EØF, 84/2176/EØF, 85/485/EØF
85/1900/EØF (Endres ved: 86/1059/EØF.)
85/2954/EØF, 90/3156/EØF
91/599/EØF (Endres ved: 91/1758/EØF og 91/3281/EØF.)
93/2309/EØF
94/40/EF (Endres ved: 94/3288/EF.)
96/2271/EF, 99/1035/EF og 2001/382/EF.

38 handelspolitikkforordninger, hvorav 8 endringsforordninger.

Sosialpolitikk

75/337/EØF (Endres ved: 93/1946/EØF, 94/1131/EF og 95/251/EF.)

75/1365/EØF

(Følgende 22 forordninger utvider eller endrer forordning 71/1408/EØF (som ikke er vedtatt med hjemmel i 308): 81/1390/EØF, 83/2000/EØF, 83/2001/EØF, 85/1660/EØF, 86/3811/EØF, 89/1305/EØF, 89/2332/EØF, 89/3427/EØF, 91/2195/EØF, 92/1247/EØF, 92/1248/EØF, 92/1249/EØF, 93/1945/EØF, 95/3095/EF, 95/3096/EF, 97/118/EF, 97/1290/EF, 98/1223/EF, 98/1606/EF, 99/307/EF, 99/1399/EF og 2001/1386/EF.)

(xxx)

81/3795/EØF

84/815/EØF (Endres ved: 88/4130/EØF.)

84/1888/EØF, 93/1947/EØF

94/2062/EF (Endres ved: 95/1643/EF.)

34 forordninger om sosialpolitikk, hvorav 27 endringsforordninger.

Internasjonale avtaler

76/2300/EØF, 78/2237/EØF, 80/1273/EØF, 80/1440/EØF, 80/3323/EØF, 81/3246/EØF, 82/2613/EØF

82/3626/EØF (Endres ved: 83/3645/EØF, 85/1831/EØF, 86/2295/EØF og 87/1422/EØF.)

83/1457/EØF, 84/1591/EØF, 84/3598/EØF, 85/226/EØF, 85/743/EØF, 85/2616/EØF, 86/1196/EØF, 86/2009/EØF, 86/3973/EØF, 91/2155/EØF, 92/319/EØF, 92/3955/EØF, 94/500/EF, 98/1766/EF, 2000/555/EF, 2001/390/EF og 2001/2500/EF.

29 forordninger om internasjonale avtaler, inkludert 4 endringsforordninger.

Økonomisk og monetær politikk

73/907/EØF, 75/397/EØF

76/1172/EØF (Endres ved: 80/2743/EØF.)

78/3181/EØF (Endres ved: 85/3066/EØF.)

79/1736/EØF (Endres ved: 82/2790/EØF.)

80/2744/EØF, 80/3308/EØF, 81/284/EØF

81/682/EØF (Endres ved: 85/1131/EØF.)

83/624/EØF, 88/1969/EØF

94/2728/EF (Endres ved: 99/1149/EF.)

94/3320/EF, 95/2988/EF, 96/2185/EF, 97/1103/EØF, 2000/2040/EF, 2001/1339/EF og 2002/332/EF.

24 forordninger om økonomisk og monetær politikk, hvorav 5 endringsforordninger.

Regionalpolitikk

75/724/EØF (Endres ved: 79/214/EØF og 80/3325/EØF.)

76/1506/EØF

82/482/EØF (Endres ved: 83/3116/EØF.)

83/1739/EØF

84/1787/EØF (Endres ved: 85/3641/EØF og 85/3634/EØF.)

85/2088/EØF, 88/2051/EØF, 88/2053/EØF, 93/792/EØF, 94/2687/EF, 97/2614/EF, 2000/214/EF, 2002/2236/EF og 2002/2012/EF.

19 forordninger om regionalpolitikk, hvorav 5 endringsforordninger.

Energi

73/3056/EØF, 78/1302/EØF, 78/1303/EØF

79/1038/EØF (Oppheves ved: 96/547/EF.)

83/625/EØF

83/1971/EØF (Endres ved: 84/2125/EØF.)
83/1972/EØF (Endres ved: 84/2126/EØF.)
84/1890/EØF, 85/3639/EØF, 85/3640/EØF, 90/2008/EØF, 97/701/EF og 97/2598/EF.

16 energiforordninger, inkludert 3 endringsforordninger.

Opprette organer

81/3245/EØF
90/1360/EØF (Endres ved: 94/2063/EF og 98/1572/EF.)
93/302/EØF (Endres ved: 94/3294/EF og 2000/2220/EF.)
94/2100/EF (Endres ved: 95/2506/EF.)
94/2965/EF (Endres ved: 95/2610/EF.)
97/1035/EF og 2003/58/EF.

13 forordninger oppretter organer, inkludert 6 endringsforordninger.

Utviklingssamarbeid³⁰⁹

86/690/EØF, 87/428/EØF, 87/1820/EØF, 88/2507/EØF
88/2508/EØF (Utvides ved: 89/1751/EØF og 89/1752/EØF.)
90/714/EØF, 90/1930/EØF, 91/524/EØF, 91/1907/EØF og 2001/1725/EF.

11 forordninger om utviklingssamarbeid, inkludert 2 endringsforordninger.

Indre marked

84/3/EØF (Utvides av: 84/1568/EØF.)
85/678/EØF, 86/3842/EØF, 95/297/EØF, 98/2679/EF og 2001/2157/EF.

7 forordninger om det indre marked, inkludert 1 endringsforordning.

Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

92/3541/EØF, 99/2158/EF, 2000/1080/EF, 2001/381/EF, 2001/2580/EF, 2002/881/EF.

6 forordninger om felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Forskning og teknologi

74/2380/EØF, 79/1996/EØF, 81/3744/EØF og 83/354/EØF.

Miljø

84/1872/EØF, 86/3528/EØF og 86/3529/EØF.

Fiskeripolitikk

70/2141/EØF, 76/101/EØF og 81/348/EØF.

Skatt og avgifter

86/1797/EØF

Transport

84/1889/EØF

Konkurranserett

89/4064/EØF (Endres ved: 97/1310/EF.)

Selskapsrett

85/2137/EØF

Andre

71/1182/EØF (regler for frister, datoer og tidspunkter), 90/2684/EØF (unntaksbestemmelser ifm tysk gjenforening) og 2002/6/EF (Community designs, indre marked m.m.).

³⁰⁹ Forordningene om utviklingssamarbeid gjelder i hovedsak prosessuelle regler. Selve avtalene om støtte og u-hjelp finnes i kategorien internasjonal økonomisk støtte.

Vedlegg 5 Rettsakter inndelt etter årstall

Nedenfor følger inndeling av samtlige direktiver, vedtak og forordninger vedtatt med hjemmel i artikkel 308. De er inndelt etter hvilket år de er vedtatt. Dessuten fremgår hvilken kategori de tilhører. Denne inndelingen utdyper med andre ord den grafiske fremstillingen i vedlegg 2.

1962

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Landbruk

62/406/EØF

Forordninger

(Ingen)

Landbruk

66/160/EØF

66/189/EØF

1964

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Landbruk

64/167/EØF

1967

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Landbruk

67/48/EØF

67/61/EØF

67/100/EØF

67/101/EØF

67/216/EØF

1965

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Landbruk

65/159/EØF

65/311/EØF

65/470/EØF

Forordninger

(Ingen)

1968

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Landbruk

68/653/EØF

Tollunion

68/802/EØF

68/803/EØF

68/1496/EØF

1966

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Landbruk

66/385/EØF

Tollunion

66/532/EØF

Sosialpolitikk

66/740/EØF

Forordninger

1969

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Landbruk

69/1052/EØF

69/2520/EØF

Tollunion

69/542/EØF

1970

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Landbruk

70/2551/EØF

Handel

70/109/EØF

70/1025/EØF

Fiskeri

70/2141/EØF

1971

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Landbruk

71/1696/EØF

Tollunion

71/1079/EØF

71/1318/EØF

Andre

71/1182/EØF (regler for frister, datoer og tidspunkter)

1972

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Landbruk

72/609/EØF

Handel

72/1445/EØF

1973

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Forskning, teknologi og opplæring

73/125/EØF

73/126/EØF

73/127/EØF

73/174/EØF

73/175/EØF

73/176/EØF

73/179/EØF

73/180/EØF

Forordninger

Landbruk

73/509/EØF

73/1112/EØF

73/1491/EØF

73/2011/EØF

73/2543/EØF

73/3450/EØF

73/3539/EØF

Toll

73/3456/EØF

Energi

73/3056/EØF

Økonomisk og monetær politikk

73/907/EØF

1974

Direktiver

Etableringsrett og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

74/556/EØF

Vedtak

Internasjonale avtaler

74/393/EØF

Forordninger

Landbruk

74/411/EØF

74/1847/EØF

74/3259/EØF

Toll

74/1410/EØF

74/1439/EØF

74/3301/EØF

Forskning og teknologi

74/2380/EØF

1975

Direktiver

Miljø

75/439/EØF

75/440/EØF

75/442/EØF

Etableringsrett og gjensidig
godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

75/362/EØF

75/363/EØF

75/368/EØF

75/369/EØF

Oppholdsrett

75/34/EØF

75/35/EØF

Vedtak

Tollunion

75/767/EØF

Miljø

75/438/EØF

75/441/EØF

Sosialpolitikk

75/458/EØF

Forskning, teknologi og opplæring

75/200/EØF

75/266/EØF

75/513/EØF

75/514/EØF

75/515/EØF

75/516/EØF

75/517/EØF

75/518/EØF

Forordninger

Landbruk

75/475/EØF

75/557/EØF

75/1589/EØF

75/2783/EØF

Toll

75/338/EØF

75/1028/EØF

75/1735/EØF

75/1818/EØF

75/2730/EØF

75/3058/EØF

Handel

75/1736/EØF

Sosialpolitikk

75/337/EØF

75/1365/EØF

Økonomisk og monetær politikk

75/397/EØF

Regionalpolitikk

75/724/EØF

1976

Direktiver

Miljø

76/160/EØF

76/403/EØF

76/464/EØF

Arbeidsmiljø, kjønnsdiskriminering

76/207/EØF

Vedtak

Miljø

76/161/EØF

Forskning, teknologi og opplæring

76/310/EØF

76/311/EØF

76/632/EØF

Forordninger

Landbruk

76/2670/EØF

Toll

76/754/EØF

76/1990/EØF

Fiskeri

76/101/EØF

Økonomisk og monetær politikk

76/1172/EØF

Internasjonale avtaler

76/2300/EØF

Regionalpolitikk

76/1506/EØF

1977

Direktiver

Miljø

77/312/EØF

Etableringsrett og gjensidig
godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

77/92/EØF

77/452/EØF

77/453/EØF

77/796/EØF

Vedtak

Miljø

77/585/EØF

77/586/EØF

77/651/EØF

77/795/EØF

Sosialpolitikk

77/779/EØF

Forskning, teknologi og opplæring

77/55/EØF

77/188/EØF

77/488/EØF

77/615/EØF

77/616/EØF

77/617/EØF

77/618/EØF

77/619/EØF

Forordninger

Landbruk

77/878/EØF

77/1170/EØF

77/1411/EØF

Toll

77/222/EØF

77/280/EØF

Handel

77/2102/EØF

77/2845/EØF

77/2846/EØF

1978

Direktiver

Miljø

78/176/EØF

78/319/EØF

78/659/EØF

Etableringsrett og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

78/686/EØF

78/687/EØF

78/1026/EØF

78/1027/EØF

Vedtak

Miljø

78/888/EØF

78/889/EØF

Investering

78/870/EØF

Forskning, teknologi og opplæring

78/150/EØF

78/167/EØF

78/168/EØF

78/169/EØF

78/177/EØF

78/263/EØF

78/384/EØF

78/668/EØF

78/887/EØF

Forordninger

Toll

78/152/EØF

78/2779/EØF

78/2780/EØF

78/3060/EØF

Handel

78/2532/EØF

Energi

78/1302/EØF

78/1303/EØF

Økonomisk og monetær politikk

78/3181/EØF

Internasjonale avtaler

78/2237/EØF

1979

Direktiver

Miljø

79/409/EØF

79/869/EØF

79/923/EØF

Arbeidsmiljø, kjønnsdiskriminering

79/7/EØF

Andre

79/581/EØF (forbrukervern)

Vedtak

Fri bevegelighet for arbeidstakere

79/642/EØF

Forskning, teknologi og opplæring

79/783/EØF

79/785/EØF

79/841/EØF

79/842/EØF

79/878/EØF

79/968/EØF

Forordninger

Landbruk

79/235/EØF

79/652/EØF

79/1264/EØF

Toll

79/983/EØF

79/1430/EØF

79/1697/EØF

Handel

79/925/EØF

79/926/EØF

79/2914/EØF

79/3017/EØF

Energi

79/1038/EØF

Forskning og teknologi

79/1996/EØF
Økonomisk og monetær politikk
79/1736/EØF
Regionalpolitikk
79/214/EØF
Internasjonal støtte
79/2300/EØF

1980

Direktiver

Miljø
80/68/EØF
80/778/EØF
80/779/EØF

Vedtak

Opprette organer
80/341/EØF
Miljø
80/372/EØF
Sosialpolitikk
80/1270/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
80/27/EØF
80/317/EØF
80/344/EØF
80/1042/EØF
Internasjonale avtaler
80/444/EØF

Forordninger

Landbruk
80/1011/EØF
80/1523/EØF
Toll
80/3033/EØF
80/3324/EØF
Handel
80/434/EØF
Økonomisk og monetær politikk
80/2743/EØF
80/2744/EØF
80/3308/EØF
Internasjonale avtaler
80/1273/EØF
80/1440/EØF
80/3323/EØF
Regionalpolitikk
80/3325/EØF
Internasjonal støtte
80/1010/EØF

1981

Direktiver

Uinteressante
81/854/EØF (greske tilpasn.)
81/857/EØF (greske tilpasn.)
81/858/EØF (greske tilpasn.)

Vedtak

Regionalpolitikk
81/19/EØF
81/1013/EØF
Miljø
81/420/EØF
81/856/EØF
81/971/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
81/21/EØF
81/213/EØF
81/217/EØF
81/574/EØF
81/599/EØF
81/623/EØF
81/1014/EØF
81/1032/EØF
Internasjonale avtaler
81/462/EØF
81/1071/EØF

Forordninger

Landbruk
81/3605/EØF
Toll
81/1468/EØF
81/3813/EØF
Fiskeri
81/348/EØF
Handel
81/3686/EØF
81/3720/EØF
Sosialpolitikk
81/1390/EØF
81/3795/EØF
Forskning og teknologi
81/3744/EØF
Økonomisk og monetær politikk
81/284/EØF
81/682/EØF
Internasjonale avtaler
81/3246/EØF
Opprette organer
81/3245/EØF
Internasjonal støtte

81/442/EØF
81/3723/EØF
81/3827/EØF

1982

Direktiver

Miljø
82/501/EØF
82/883/EØF
82/884/EØF

Vedtak

Forbrukervern
82/839/EØF
Miljø
82/459/EØF
82/460/EØF
82/795/EØF
Investering
82/169/EØF
Sosialpolitikk
82/164/EØF
82/652/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
82/402/EØF
82/607/EØF
82/616/EØF
82/752/EØF
82/837/EØF
82/869/EØF
82/878/EØF
82/887/EØF
Internasjonale avtaler
82/72/EØF
82/461/EØF
82/879/EØF

Forordninger

Landbruk
82/794/EØF
82/3438/EØF
Toll
82/1672/EØF
82/3599/EØF
82/3617/EØF
Handel
82/288/EØF
82/1580/EØF
82/1765/EØF
82/1766/EØF
Økonomisk og monetær politikk
82/2790/EØF

Internasjonale avtaler
82/2613/EØF
82/3626/EØF
Regionalpolitikk
82/482/EØF
Internasjonal støtte
82/3331/EØF

1983

Direktiver

Miljø
83/129/EØF
83/513/EØF
Uinteressante
83/29/EØF (bagatellmessig endring)

Vedtak

Miljø
83/101/EØF
Investering
83/200/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
83/19/EØF
83/331/EØF
83/332/EØF
83/519/EØF
83/533/EØF
83/624/EØF
83/634/EØF
Internasjonale avtaler
83/518/EØF

Forordninger

Landbruk
83/108/EØF
83/3604/EØF
Toll
83/918/EØF
83/2763/EØF
83/3519/EØF
Handel
83/200/EØF
83/899/EØF
Energi
83/625/EØF
83/1971/EØF
83/1972/EØF
Sosialpolitikk
83/2000/EØF
83/2001/EØF
Forskning og teknologi
83/354/EØF

Økonomisk og monetær politikk
83/624/EØF
Internasjonale avtaler
83/1457/EØF
83/3645/EØF
Regionalpolitikk
83/1739/EØF
83/3116/EØF

1984

Direktiver

Miljø
84/156/EØF
84/360/EØF
84/491/EØF
84/631/EØF

Vedtak

Fri bevegelighet for arbeidstakere
84/636/EØF
Forbrukervern
84/133/EØF
Miljø
84/132/EØF
Sosialpolitikk
84/384/EØF
84/541/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
84/1/EØF
84/130/EØF
84/139/EØF
84/197/EØF
84/254/EØF
84/304/EØF
84/337/EØF
84/559/EØF
84/567/EØF
Internasjonale avtaler
84/358/EØF
84/359/EØF
Forordninger
Toll
84/2055/EØF
84/2151/EØF
Handel
84/2176/EØF
Indre marked
84/3/EØF
84/1568/EØF
Energi
84/1890/EØF

84/2125/EØF
84/2126/EØF
Sosialpolitikk
84/815/EØF
84/1888/EØF
Transport
84/1889/EØF
Miljø
84/1872/EØF
Internasjonale avtaler
84/1591/EØF
84/3598/EØF
Regionalpolitikk
84/1787/EØF
Internasjonal støtte
84/1755/EØF

1985

Direktiver

Miljø
85/203/EØF
85/337/EØF
85/339/EØF
Energi
85/563/EØF

Vedtak

Miljø
85/338/EØF
Sosialpolitikk
85/8/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
85/195/EØF
85/196/EØF
85/197/EØF
85/198/EØF
85/214/EØF
85/338/EØF
85/375/EØF
Internasjonale avtaler

85/336/EØF

85/613/EØF

Forordninger

Toll
85/319/EØF
85/1620/EØF
85/1901/EØF
85/1999/EØF
85/3632/EØF
85/3822/EØF
Handel

85/485/EØF
85/1900/EØF
85/2954/EØF
Indre marked
85/678/EØF
Energi
85/3639/EØF
85/3640/EØF
Sosialpolitikk
85/1660/EØF
Selskapsrett
85/2137/EØF
Økonomisk og monetær politikk
85/1131/EØF
85/3066/EØF
Internasjonale avtaler
85/226/EØF
85/743/EØF
85/1831/EØF
85/2616/EØF
Regionalpolitikk
85/2088/EØF
85/3634/EØF
85/3641/EØF

1986

Direktiver

Miljø
86/278/EØF
86/279/EØF
86/280/EØF
Arbeidsmiljø, kjønnsdiskriminering
86/378/EØF
86/613/EØF

Vedtak

Forbrukervern
86/138/EØF
Turisme
86/664/EØF
Miljø
86/85/EØF
Sosialpolitikk
86/657/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
86/5/EØF
86/23/EØF
86/234/EØF
86/235/EØF
86/365/EØF
86/591/EØF

Internasjonale avtaler

86/277/EØF

Forordninger

Toll

86/1147/EØF

86/3069/EØF

Handel

86/1059/EØF

Indre marked

86/3842/EØF

Sosialpolitikk

86/3811/EØF

Utviklingssamarbeid

86/690/EØF

Miljø

86/3528/EØF

86/3529/EØF

Skatt og avgifter

86/1797/EØF

Internasjonale avtaler

86/1196/EØF

86/2009/EØF

86/2295/EØF

86/3973/EØF

Internasjonal støtte

86/3972/EØF

1987

Direktiver

Miljø

87/101/EØF

87/216/EØF

87/217/EØF

87/219/EØF

Vedtak

Investering

87/172/EØF

Sosialpolitikk

87/327/EØF

Forskning, teknologi og opplæring

87/95/EØF

87/288/EØF

87/307/EØF

87/499/EØF

Internasjonale avtaler

87/57/EØF

87/177/EØF

87/280/EØF

87/369/EØF

Forordninger

Toll
87/945/EØF
87/1674/EØF
87/2144/EØF
87/2096/EØF
Handel
87/3367/EØF
Utviklingssamarbeid
87/428/EØF
87/1820/EØF
Internasjonale avtaler
87/1422/EØF
Internasjonal støtte
87/3785/EØF

1988

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Tollunion
88/354/EØF
Indre marked
88/377/EØF
Regionalpolitikk
88/561/EØF
Sosialpolitikk
88/231/EØF
88/348/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
88/445/EØF
88/524/EØF
88/615/EØF
Internasjonale avtaler
88/345/EØF
88/355/EØF
88/356/EØF
88/404/EØF
88/405/EØF
88/509/EØF
88/510/EØF
88/511/EØF
88/512/EØF
88/595/EØF

Forordninger

Handel
88/1629/EØF
Sosialpolitikk
88/4130/EØF
Utviklingssamarbeid
88/2507/EØF

88/2508/EØF
Økonomisk og monetær politikk
88/1969/EØF
Regionalpolitikk
88/2051/EØF
88/2053/EØF
Internasjonal støtte
88/1870/EØF

1989

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Energi
89/364/EØF
Opprette organer
89/367/EØF
Forbrukervern
89/45/EØF
Turisme
89/46/EØF
Regionalpolitikk
89/687/EØF
89/688/EØF
Investering
89/490/EØF
Sosialpolitikk
89/457/EØF
89/489/EØF
89/658/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
89/241/EØF
89/286/EØF
89/337/EØF
89/340/EØF
Internasjonale avtaler
89/147/EØF
89/557/EØF
89/558/EØF
89/593/EØF
89/689/EØF
89/690/EØF
89/691/EØF
89/692/EØF
89/693/EØF
89/694/EØF
Forordninger
Landbruk
89/1612/EØF
Sosialpolitikk

89/1305/EØF
89/2332/EØF
89/3427/EØF
Utviklingssamarbeid
89/1751/EØF
89/1752/EØF
Konkurranserett
89/4064/EØF
Internasjonal støtte
89/1750/EØF
89/3906/EØF

1990

Direktiver

Oppholdsrett
90/364/EØF
90/365/EØF
90/366/EØF

Vedtak

Fri bevegelighet for arbeidstakere
90/268/EØF
Forbrukervern
90/352/EØF
90/534/EØF
90/651/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
90/685/EØF
Investering
90/62/EØF
Sosialpolitikk
90/233/EØF
Internasjonale avtaler
90/116/EØF
90/190/EØF
90/191/EØF
90/192/EØF
90/193/EØF
90/194/EØF
90/195/EØF
90/222/EØF
90/519/EØF
90/520/EØF
90/530/EØF
90/674/EØF
Internasjonal økonomisk støtte
90/83/EØF
90/681/EØF
Forordninger
Landbruk
90/867/EØF

Handel
90/3156/EØF
Energi
90/2008/EØF
Utviklingssamarbeid
90/714/EØF
90/1930/EØF
Opprette organer
90/1360/EØF
Internasjonal støtte
90/456/EØF
90/457/EØF
90/2698/EØF
90/3557/EØF
Andre
90/2684/EØF (unntaksbestemmelser
ifm tysk gjenforening)

1991

Direktiver

Andre
91/371/EØF (forsikring)

Vedtak

Energi
91/565/EØF
Regionalpolitikk
91/315/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
91/385/EØF
91/691/EØF
Investering
91/252/EØF
91/319/EØF
Sosialpolitikk
91/49/EØF
91/388/EØF
91/395/EØF
Internasjonale avtaler
91/158/EØF
91/159/EØF
91/370/EØF
91/611/EØF
91/612/EØF
91/613/EØF
91/614/EØF
91/615/EØF
91/616/EØF
91/617/EØF
91/627/EØF
Internasjonal økonomisk støtte

91/106/EØF
91/310/EØF
91/311/EØF
91/384/EØF
91/408/EØF
91/510/EØF
91/658/EØF
Andre
91/396/EØF (nødnummer)

Forordninger

Handel
91/599/EØF
91/1758/EØF
91/3281/EØF
Sosialpolitikk
91/2195/EØF
Utviklingssamarbeid
91/524/EØF
91/1907/EØF
Internasjonale avtaler
91/2155/EØF
Internasjonal støtte
91/597/EØF
91/598/EØF
91/2157/EØF
91/2138/EØF
91/3800/EØF

1992

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Turisme
92/421/EØF
Forskning, teknologi og opplæring
92/242/EØF
Sosialpolitikk
92/240/EØF
92/440/EØF
Internasjonale avtaler
92/152/EØF
92/205/EØF
92/278/EØF
92/509/EØF
92/535/EØF
92/601/EØF
92/602/EØF
92/603/EØF
92/605/EØF
Internasjonal økonomisk støtte

92/482/EØF

92/511/EØF

92/542/EØF

92/551/EØF

Forordninger

Toll

92/3904/EØF

Sosialpolitikk

92/1247/EØF

92/1248/EØF

92/1249/EØF

Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

92/3541/EØF

Internasjonale avtaler

92/319/EØF

92/3955/EØF

Internasjonal støtte

92/330/EØF

92/443/EØF

92/1762/EØF

92/1763/EØF

92/2334/EØF

92/2793/EØF

92/3106/EØF

1993

Direktiver

Energi

93/76/EØF

Vedtak

Energi

93/500/EØF

Forbrukervern

93/580/EØF

Forskning, teknologi og opplæring

93/424/EØF

Investering

93/115/EØF

93/166/EØF

93/379/EØF

93/696/EØF

Sosialpolitikk

93/136/EØF

93/246/EØF

93/512/EØF

Internasjonale avtaler

93/101/EØF

93/407/EØF

93/408/EØF

Andre

93/683/EØF (ulykker i hjemmet)

Forordninger

Handel

93/2309/EØF

Sosialpolitikk

93/1945/EØF

93/1946/EØF

93/1947/EØF

Opprette organer

93/302/EØF

Regionalpolitikk

93/792/EØF

Internasjonal støtte

93/1764/EØF

93/2053/EØF

1994

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Indre marked

94/729/EF

Investering

94/217/EF

94/375/EF

Sosialpolitikk

94/782/EF

Internasjonale avtaler

94/479/EF

94/557/EF

94/800/EF

94/998/EF

Internasjonal økonomisk støtte

94/61/EØF

94/346/EF

94/369/EF

94/773/EF

94/938/EF

94/939/EF

94/940/EF

Andre

94/445/EF

Forordninger

Handel

94/40/EF

94/3288/EF

Sosialpolitikk

94/1131/EF

94/2062/EF

Økonomisk og monetær politikk

94/2728/EF

94/3320/EF

Internasjonale avtaler

94/500/EF

Opprette organer

94/2063/EF

94/2100/EF

94/2965/EF

94/3294/EF

Regionalpolitikk

94/2687/EF

1995

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Investering

95/207/EF

Sosialpolitikk

95/593/EF

Internasjonale avtaler

95/145/EF

Internasjonal økonomisk støtte

95/132/EF

95/250/EF

95/442/EF

Andre

95/468/EF

Forordninger

Indre marked

95/297/EØF

Sosialpolitikk

95/251/EF

95/1643/EF

95/3095/EF

95/3096/EF

Økonomisk og monetær politikk

95/2988/EF

Opprette organer

95/2506/EF

95/2610/EF

Internasjonal støtte

95/1366/EF

1996

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Investering

96/723/EF
Sosialpolitikk
96/663/EF
Internasjonal økonomisk støtte
96/242/EF
96/464/EF
Forordninger
Handel
96/2271/EF
Energi
96/547/EF
Økonomisk og monetær politikk
96/2185/EF
Internasjonal støtte
96/463/EF
96/753/EF
96/1279/EF
96/1488/EF
96/1628/EF

1997

Direktiver
(Ingen)
Vedtak
Investering
97/256/EF
Internasjonale avtaler
97/800/EF
97/831/EF
Internasjonal økonomisk støtte
97/135/EF
97/471/EF
97/472/EF
97/787/EF
Forordninger
Toll
97/515/EF
Energi
97/701/EF
97/2598/EF
Sosialpolitikk
97/118/EF
97/1290/EF
Konkurranserett
97/1310/EF
Økonomisk og monetær politikk
97/1103/EØF
Opprette organer
97/1035/EF
Regionalpolitikk

97/2614/EF

1998

Direktiver
Andre
98/49/EØF (trygd)
Vedtak
Opprette organer
98/1104(01)/EF
Investering
98/348/EF
98/729/EF
Sosialpolitikk
98/22/EF
98/171/EF
Forskning, teknologi og opplæring
98/253/EF
Internasjonale avtaler
98/149/EF
98/181/EF
98/401/EF
Internasjonal økonomisk støtte
98/381/EF
98/592/EF
Forordninger
Indre marked
98/2679/EF
Sosialpolitikk
98/1223/EF
98/1606/EF
Internasjonale avtaler
98/1766/EF
Opprette organer
98/1572/EF
Internasjonal støtte
98/622/EF
98/780/EF
98/851/EF

1999

Direktiver
(Ingen)
Vedtak
Energi
99/21/EF
99/22/EF
99/23/EF
99/24/EF
Sosialpolitikk

99/847/EF
Internasjonale avtaler
99/445/EF
99/490/EF
99/491/EF
99/515/EF
99/593/EF
99/602/EF
99/614/EF
Internasjonal økonomisk støtte
99/282/EF
99/325/EF
99/731/EF
99/732/EF
99/733/EF
99/786/EF
Forordninger
Handel
99/1035/EF
Sosialpolitikk
99/307/EF
99/1399/EF
Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
99/2158/EF
Økonomisk og monetær politikk
99/1149/EF
Internasjonal støtte
99/976/EF
99/1266/EF
99/1267/EF
99/1268/EF
99/2454/EF

2000

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Regionalpolitikk
2000/786/EF
Investering
2000/24/EF
2000/688/EF
2000/788/EF
Sosialpolitikk
2000/460/EF
Internasjonale avtaler
2000/602/EF
2000/682/EF
2000/683/EF
2000/684/EF

Internasjonal økonomisk støtte
2000/140/EF
2000/244/EF
2000/355/EF
2000/452/EF
2000/474/EF
Forordninger
Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
2000/1080/EF
Økonomisk og monetær politikk
2000/2040/EF
Internasjonale avtaler
2000/555/EF
Opprette organer
2000/2220/EF
Regionalpolitikk
2000/214/EF
Internasjonal støtte
2000/99/EF
2000/764/EF
2000/2666/EF
2000/2667/EF
2000/2698/EF

2001

Direktiver

Arbeidsmiljø, kjønnsdiskriminering
2001/86/EØF

Vedtak

Økonomisk og monetær union
2001/924/EF
Investering
2001/778/EF
2001/777/EF
Sosialpolitikk
2001/792/EF
Internasjonale avtaler
2001/248/EF
Internasjonal økonomisk støtte
2001/511/EF
2001/549/EF
2001/824/EF
2001/899/EF
2001/900/EF
2001/901/EF

Forordninger

Handel
2001/382/EF
Indre marked
2001/2157/EF

Sosialpolitikk
2001/1386/EF
Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
2001/381/EF
2001/2580/EF
Utviklingssamarbeid
2001/1725/EF
Økonomisk og monetær politikk
2001/1339/EF
Internasjonale avtaler
2001/390/EF
2001/2500/EF
Internasjonal støtte
2001/2382/EF
2001/2415/EF

2002

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

Sosialpolitikk

2002/601/EF

Internasjonale avtaler

2002/39/EF

2002/78/EF

2002/179/EF

2002/245/EF

Internasjonal økonomisk støtte

2002/639/EF

2002/882/EF

2002/883/EF

2002/1006/EF

Forordninger

Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

2002/881/EF

Økonomisk og monetær politikk

2002/332/EF

Regionalpolitikk

2002/2236/EF

2002/2012/EF

Andre

2002/6/EF (Community designs, indre marked m.m.)

2003

Direktiver

(Ingen)

Vedtak

(Ingen)

Forordninger

Opprette organer

2003/58/EF

2004

Ingen rettsakter frem til 1. mai 2004.

