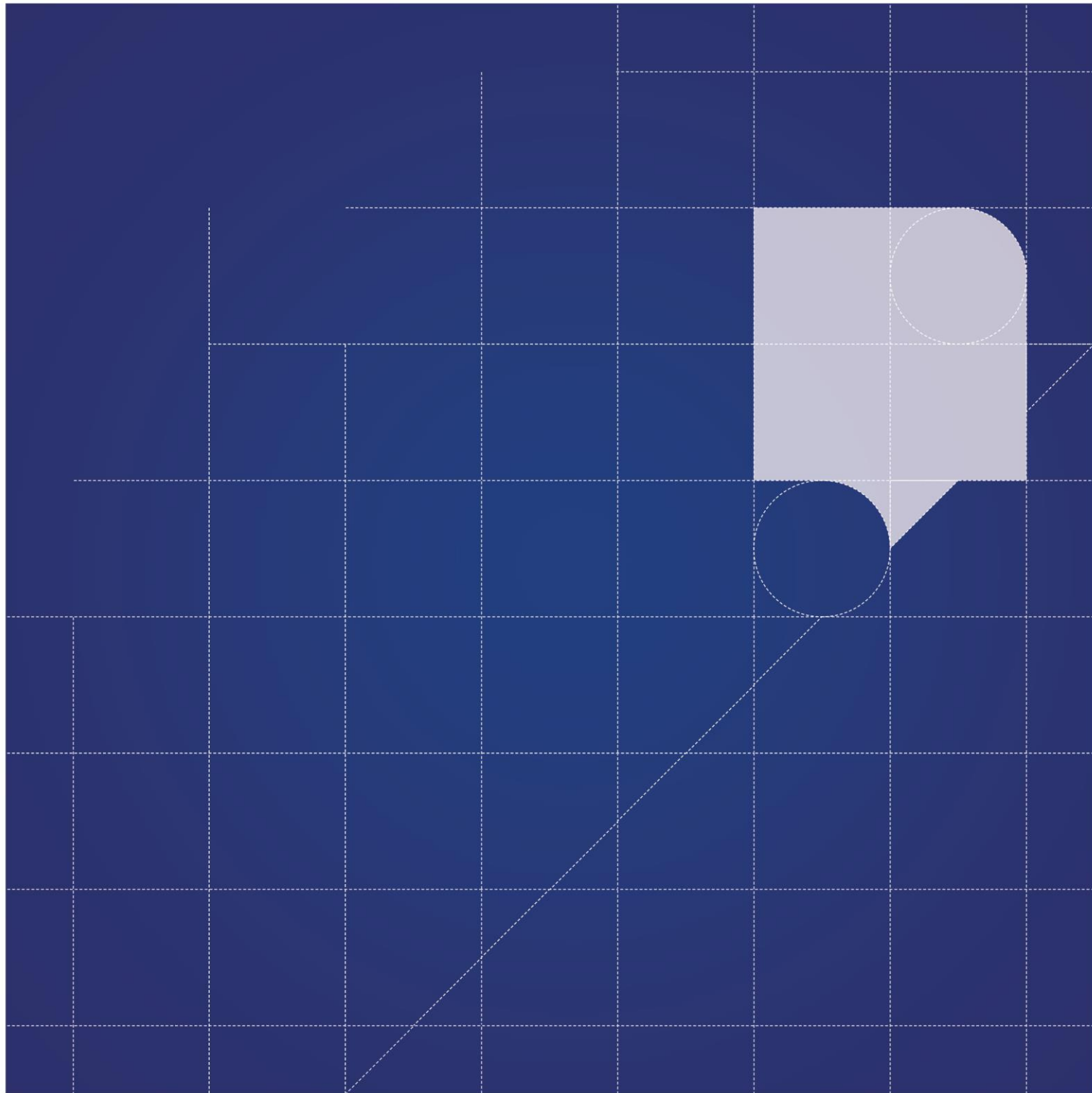


Innspill til arbeidsgruppen som utreder departementenes EØS-arbeid

Vår ref.: 20/00079

Dato: 15.5.2020

Saksbehandler: Sekretariatet



Innhold

Innledning.....	1
Kjennetegn ved gode høringsnotater om EØS-relevant regelverk.....	2
Regelrådets observasjoner om utredningskvaliteten i EØS-saker.....	4
Juridiske og språklige utfordringer i EØS-regelverket	5
Regelverksprosessen for EØS-saker	6
Tiltak for å heve utredningskvaliteten.....	8
Tiltak for å bedre regelverksprosessen.....	10
Referanser.....	14
Vedlegg 1: Nærmere om Regelrådets kartlegging av EØS-saker.....	16

Innledning

Regjeringen har nedsatt en arbeidsgruppe som skal utrede ulike spørsmål knyttet til departementenes EØS-arbeid, herunder hvordan gjennomføringsprosessen påvirker EØS-regelverkets kvalitet og tilgjengelighet. I dette notatet beskriver Regelrådet sine observasjoner av utredningskvalitet og -prosess i EØS-saker. Avslutningsvis oppsummeres anbefalinger og forslag til forbedringstiltak utfra vårt veiledningsmandat.

Regelrådets mandat

Regelrådet skal bidra til å fremme gode beslutningsgrunnlag og effektiv regulering av næringslivet. Regelrådets hovedoppgaver er å undersøke om forslag til regelverk er tilstrekkelig utredet. Formålet er å bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige kostnader gjennom nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold.

Regelrådet gir en ekstern kvalitetskontroll av utredninger som berører næringslivet. Rådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette gjøres gjennom rådgivende uttalelser til regelverksforslag når de er på høring, og gjennom generelt veiledningsarbeid overfor departementer og direktorater som lager regelverk.

Regelrådet skal også følge den faglige utviklingen og praksisen på områdene regelforenkling og regulering, og skal videreformidle informasjon og generell veiledning som fremmer god og effektiv regulering av næringslivet. Regelrådet kan i tillegg bistå departementer med å granske konsekvensutredninger som medfølger forslag fra EU. Regelrådet deltar også i RegWatchEurope og OECDs arbeid med reguleringspolitikk og system for kvalitetskontroll av utredninger.

Regelrådets rolle i EØS-saker

I behandlingen av EØS-saker har Regelrådet to roller:

1. *Rådet kan uttale seg til forslag til regelverk som har bakgrunn i EØS når de sendes på høring i Norge med konkrete forslag til norsk regelverk.*

Disse sakene blir behandlet på samme måte som forslag til annet regelverk. Det eneste som skiller sakene er at forslaget kommer fra EU og at det i flere av sakene finnes en konsekvensutredning fra EU som Regelrådet også kan se på i sin vurdering av saken.

2. *Regelrådet kan bistå departementer med å granske konsekvensutredninger som medfølger forslag fra EU når rådet blir bedt om det.*

Ved utarbeidelse av EØS-relevant regelverk som kan ha vesentlig betydning for norsk næringsliv, skal rådet bistå ansvarlig departement, dersom departementet spør, med å granske konsekvensutredningene som medfølger forslag fra Den europeiske union. Ved eventuell bruk av Regelrådet i EØS-relaterte saker skal rådets arbeid skje innenfor de tidsfrister og prosedyrer som er etablert for EØS-arbeidet.

Dette vil vanligvis skje i forkant av at departementet sender ut forslag til norsk regelverk på høring. Regelrådet har hittil kun blitt bedt om å gjøre dette i ett tilfelle. Vi ga i 2018 veiledning knyttet til utredning av gjennomføringen av Europaparlamentets- og Rådets direktiv om tiltak som skal sikre et høyt felles sikkerhetsnivå i nettverks- og informasjonssystemer i EU (NIS-direktivet) til Justis- og beredskapsdepartementet. Dersom det er ønskelig kan denne veiledningen oversendes.

Regelrådet kartlegger høringssaker som gjelder næringslivet

Regelrådets sekretariat kartlegger alle høringssaker som gjelder lov og forskrifter som påvirker næringslivets rammebetingelser og sendes på høring fra departementer og direktorater. I 2019 kartla vi 319 saker.

Regelrådet kartlegger saker med bakgrunn i EØS når de sendes på høring i Norge med konkrete forslag til norsk regelverk. Høring i Norge av regelverk som enda ikke er vedtatt i EU, for eksempel høring av forslag fra EU-kommisjonen, regnes normalt som utenfor rådets mandat og kartlegges ikke.

Vi går dypest inn i vurdering av utredningskvaliteten i de sakene der Regelrådet gir uttalelse, men vi kartlegger alle saker som vurderes å være innenfor mandatet. Når vi kartlegger saker, registrerer vi en del fakta om sakene og noterer enkelte observasjoner.

Kjennetegn ved gode høringsnotater om EØS-relevant regelverk

Det er utredningsinstruksen og veilederen til denne (Direktoratet for økonomistyring, 2018) som ligger til grunn for Regelrådets vurderinger av utredningskvaliteten i høringsnotater. Her er de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen 2-1 sentrale. I tillegg legger Regelrådet vekt på veiledningen som gis i "Utredning av konsekvenser for næringslivet – en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak" utgitt av Nærings- og fiskeridepartementet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018).

Nedenfor vil vi trekke frem noen hovedpunkter som, etter Regelrådets syn, kjennetegner gode høringsnotater om EØS-relevant regelverk. Kjennetegnene er strukturert etter de seks minimumsspørsmålene.

Generelt

- Det fremkommer tydelig at berørt norsk næringsliv har vært tidlig involvert i departementets eller etatens arbeid opp mot EU. Tidlig involvering bør dokumenteres i høringsnotatet (hvem ble involvert, når og hvordan).
- Dersom det er nødvendig å gjøre endringer i eksisterende norsk regelverk, er dette vurdert nøye og det kommer tydelig frem hvilke lover og forskrifter som må endres, slik at høringsinstansene enkelt får oversikt over samlede endringsforslag som vil komme, selv om alle forslagene kanskje ikke sendes på høring samtidig.
- Eventuelle fagord og uttrykk er forklart slik at innholdet i høringsnotatet kan leses og forstås av allmennheten.
- Faktabokser eller henvisninger til nettsider med tilgjengelig informasjon gjør det mulig for "nybegynnere" å forstå bakgrunnen for forslaget.

1. Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

- Problembeskrivelsen og formålet med regelverket er hentet fra bakgrunnen for at regelverket ble gitt eller endret på EU-nivå. Hvorfor fant EU behov for å gjøre endringer? Problemet er ikke at EU har vedtatt nye regler, og målet er ikke at norsk regelverk skal være i overenstemmelse med EØS-avtalen. Det er den opprinnelige bakgrunnen for reguleringen i EU som er problemet.
- Høringsnotatet synliggjør status og forventet utvikling for dette problemet i Norge.
- Nullalternativet (inkludert gjeldende rett og gjeldende praksis) beskrives.

2. Hvilke tiltak er relevante?

- Der direktivet eller forordningen åpner for nasjonale valg, synliggjøres det nasjonale handlingsrommet tydelig i høringsnotatet. Høringsnotatet gir en oversikt over hva som *må* implementeres (minimumsimplementering) og hva som er valgfritt, eller hvor det er adgang til å gå lengre.
- Det utredes ulike alternative løsninger der det er nasjonalt handlingsrom.
- Det er undersøkt hvordan andre land har implementert reglene, og relevante løsninger i andre land vurderes som alternativer for implementeringen i Norge, såkalt "nabosjekk". Dette kan gjelde både overordnede forhold som virkeområde (hvem som omfattes av reglene) og konkurrerende alternativer innen det nasjonale handlingsrommet. Det kan også gjelde mer detaljerte forhold som terskelverdier, tidsintervaller for hvor ofte ulike oppgaver må gjennomføres av de berørte, rapporteringsopplegg og andre innretninger av regelverket. På dette området har Norge ofte en fordel fordi EU ofte har kortere implementeringsfrist. På denne måten kan vi vurdere hva andre land har gjort før vi selv implementerer.
- Det er vurdert tiltak for å sikre en effektiv regulering i Norge, som for eksempel informasjon og veiledning eller endring av tilstøtende regelverk.

4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltaket, hvor varige er de og hvem blir berørt?

- Det kommer tydelig frem i høringsnotatet hvilke bransjer og deler av norsk næringsliv som berøres av forslaget. Berørt næringsliv er som et minimum kvalitativt beskrevet,

gjern med antallet aktører, omtale av sammensetningen av små og store aktører i den aktuelle næringen og andre relevante forhold.

- Virkninger av forslaget for næringslivet i Norge er utredet. Utredningen henviser til EU-utredningen av forslaget, og gir i tillegg en egen vurdering av om utredningen fra EU er relevant og supplerer med særskilt informasjon om norske forhold.
- Virkninger er belyst også der det ikke er nasjonalt handlingsrom og Norge må implementere regelverket slik det står. Denne informasjonen er likevel viktig for de som blir berørt.
- Alle virkninger er utredet, ikke bare virkninger av nasjonale valg og tiltak.
- Konkurransesvirkninger er vurdert og beskrevet.
- Virkningene er synliggjort med utgangspunkt i sammenligning med nullalternativet.

5. *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

- Det gis begrunnelser for valg av tiltak som henger sammen med problembeskrivelsen og status og forventet utvikling av problemet i Norge. Det underbygges at valgt tiltak løser problemet og oppnår målet.
- Tiltak som foreslås utover "minimumsimplementering" begrunnes særskilt godt. Det kommer tydelig frem hvorfor det er *nødvendig* å gå lenger enn det EU har foreslått.
- Bruk av nasjonalt handlingsrom er godt begrunnet.

6. *Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?*

- Raskere ikrafttredelse enn den fristen som er satt vurderes grundig. Vurderingen av ikrafttredelse tar med hensynet til å lette gjennomføringen og unngå negative konsekvenser for berørt næringsliv i Norge.
- Det kommer tydelig frem hvordan reglene skal håndheves.

Regelrådets observasjoner om utredningskvaliteten i EØS-saker

Regelrådet har kommentert en rekke svakheter i den generelle utredningskvaliteten i høringsaker blant annet i årsrapportene. Vi mener å se at EØS-relaterte forslag gjennomgående er noe dårligere utredet enn "nasjonale" forslag, ut fra informasjonen som fremkommer i høringsnotatene. Nedenfor oppsummerer vi svakhetene vi ser. Nærmere detaljer finnes i vedlegg 1.

I mange regelverksforslag kom det ikke klart frem hvem som ble berørt

Et nødvendig utgangspunkt for en god vurdering av virkninger av et forslag er å identifisere og beskrive de berørte. For Regelrådets del, ser vi etter beskrivelsen av berørt næringsliv. Vi vurderte at berørte næringer var identifisert i om lag 60 prosent av de kartlagte sakene som gjaldt EØS-relevant regelverk i 2019. Til sammenligning vurderte vi at berørte næringer var identifisert i om lag 73 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ.

Virkninger for næringslivet ble omtalt sjeldnere i EØS-sakene

Regelrådet vurderte, som en del av kartleggingen, at bare om lag 12 prosent av de EØS-relevante sakene i stor grad inneholdt en omtale av virkningene for næringslivet. Til sammenligning vurderte vi at om lag 20 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ hadde en slik omtale. I hele 28 prosent av de kartlagte sakene av type EØS-regelverk, vurderte vi at virkninger for næringslivet ikke var omtalt. Tilvarende tall for regelverk med

nasjonalt initiativ som bakgrunn var 10 prosentpoeng lavere; 18 prosent. I 90 prosent av EØS-sakene vi kartla i 2019 var det ikke tallfesting av virkninger for næringslivet, mot 77 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ.

Vi observerer at enkelte etater ikke utreder virkningene av høringsforslaget sammenlignet med nullalternativet, men heller skriver for eksempel «*Endringen i det norske regelverket medfører ikke økonomiske konsekvenser fordi norske bedrifter uansett må oppfylle EU sine krav for å få tilgang til de europeiske markedene*»¹. Vi mener dette ikke oppfyller utredningsinstruksens krav om utredning av virkninger.

Ikke utredet alternativer i over halvparten av sakene

Vi vurderte det som relevant å utrede alternativer i 43 av EØS-sakene vi kartla i 2019. Vi fant at om lag 53 prosent av disse sakene likevel ikke inneholdt utredning av alternativer. I en stor andel (65 prosent) av de EØS-relevante regelverksforslagene som vi kartla i 2019, vurderte vi at det ikke var relevant å stille krav til utredning av alternative tiltak, for eksempel fordi forslaget innebar å ta inn en EØS-relevant forordning ordrett i nasjonalt regelverk, og det ikke var nasjonalt handlingsrom/mulighet for nasjonale valg.

Hensynet til små bedrifter sjeldnere vurdert i EØS-saker

I 9 prosent av EØS-sakene, mot 16 prosent av sakene med nasjonalt initiativ, vurderte vi at hensynet til små bedrifter var vurdert. Det er tilstrekkelig at hensynet er vurdert for at svaralternativet «ja» skal velges, det kreves ikke at det faktisk er gjort tilpasninger av hensyn til små bedrifter.

Juridiske og språklige utfordringer i EØS-regelverket

Basert på Regelrådets kartlegging av høringsforslag og behandlingen av hørings saker for uttalelse ønsker vi å påpeke enkelte juridiske og språklige utfordringer. Regelrådet legger an et brukerperspektiv når vi ser på forslag til nytt og endret regelverk. Blant annet ser vi på om brukeren vil kunne forstå regelverket, og om brukeren har mulighet til å sette seg inn i og følge reglene.

EØS-regelverket er vanskeligere tilgjengelig for brukerne

EØS-avtalen gir regler om hvordan EØS-regler skal gjennomføres i norsk rett. Det gis nærmere veiledning om dette i Lovavdelingens veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (Lovavdelingen, Justisdepartementet, 2000). Forordninger skal gjennomføres i nasjonal rett ord for ord (inkorporasjon). Dette betyr at brukeren må forholde seg direkte til rettsaktene. Regelrådet er klar over at EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a krever at forordningene skal gjennomføres "som sådan". Regelrådet vil likevel gjøre oppmerksom på at denne løsningen er uheldig ut fra et brukerperspektiv. Inkorporasjon øker kostnadene ved å sette seg inn i regelverket for berørte aktører.

Et annet forhold som også gjør regelverket vanskelig tilgjengelig for brukerne er manglende konsolidering av regelverk. Det betyr at brukeren ofte må gå igjennom flere rettsakter som delvis gjør endringer i hverandre for å vite hva som er gjeldende rett. Dette er uheldig og gir

¹ Fra [høring om tre endringer i REACH-forskriften \(2019/11518\)](#) publisert 24. oktober 2019

rettssikkerhetsutfordringer. Vi har inntrykk av at de som er forpliktet til følge reglene har problemer både med å finne de aktuelle rettsaktene og å finne frem i dem.

"EU-språket" gir utfordringer

Vi observerer at "EU-språket" er ordrikt og at regelverket er skrevet i en annen juridisk tradisjon. Uklart og ordrikt språk i EU-rettsakter kan ha flere årsaker. Blant annet mange offisielle språk i EU, upresise oversettelser og inngåtte kompromisser. En tilleggsutfordring er at norsk ikke er et offisielt språk i EU.

I Norge er det gjort et klar-språks-arbeid i forvaltningen over flere år. Formålet har vært å gjøre regelspråket klarere og bedre. Vi observerer en tendens til kollisjonskurs med prinsippet om klarspråk når man oversetter direkte fra "EU-språket". Dette er særskilt utfordrende ved forordninger, som i prinsippet skal inntas ordrett i norsk rett. For brukerne av regelverket gjør et komplisert og ordrikt EU-språk at det blir vanskeligere å finne frem i og forstå reglene.

Offentlig sektor i Norge har også satt i gang et arbeid for å definere og samordne begreper for å forbedre kommunikasjonen mellom innbyggere, næringsliv og offentlig sektor. Det er opprettet en felles datakatalog², som har oversikt over hvilke data de ulike offentlige virksomhetene har, hvordan de henger sammen og hva de betyr. Regelrådet erfarer at ord og begreper brukt i EU, ikke nødvendigvis har samme definisjon som det som er etablert i norsk regelverk. Dette kan by på utfordringer ved tolkningen av regelverket når EU-reglene implementeres i Norge, samt utfordringer for digitalisering av tjenester og dialog mellom det offentlige og næringslivet.

Hvordan forholde seg til fortalen i EU-regelverket?

Det fremgår av *Lovteknikk og lovforberedelse* (Lovavdelingen, Justisdepartementet, 2000) at fortalen ikke skal gjenskapes i gjennomføringsbestemmelsene. Men fortalen inneholder ofte fortolkende uttalelser som kan ha betydning for hvordan gjennomføringsbestemmelsene bør utformes. Det kan derfor være aktuelt å gjengi synspunkter fra fortalen i forarbeidene til gjennomføringsloven. Vi erfarer at det kan være uklart hvordan berørte skal forholde seg til fortalen i EU-rettsakter som implementeres som forskrifter (der det ikke finnes forarbeider). Vi erfarer at teksten i artiklene i rettsakten ofte må leses i sammenheng med fortalen for å forstås riktig. I enkelte saker er fortalen meget omfattende. For eksempel var fortalen knyttet til Mattilsynets forslag til ny dyrehelseforskrift på hele 179 avsnitt over 21 sider³. På denne bakgrunn kan det være behov for veiledning knyttet til bruk av fortalen i gjennomføringsforskrifter.

Regelverksprosessen for EØS-saker

Regelrådet kartlegger og uttaler seg til saker med bakgrunn i EØS når de sendes på høring i Norge med konkrete forslag til norsk regelverk. Høring i Norge av regelverk som enda ikke er vedtatt i EU, for eksempel høring av forslag fra EU-kommisjonen, regnes normalt som utenfor rådets mandat.

² <https://fellesdatakatalog.digdir.no/>

³ Saken finnes her:

[https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrehelse/nytt_dyrehelseregelverk_2021/ahl_forordning_eu_20164_29_forelopig_oversettelse.37205/binary/AHL%20forordning%20EU\)%202016-429%20-%20forelopig%20oversettelse](https://www.mattilsynet.no/dyr_og_dyrehold/dyrehelse/nytt_dyrehelseregelverk_2021/ahl_forordning_eu_20164_29_forelopig_oversettelse.37205/binary/AHL%20forordning%20EU)%202016-429%20-%20forelopig%20oversettelse)

EØS-sakene har kortere høringsfrist

Vi observerte i 2019 at høringsfristen i EØS-sakene som Regelrådet kartla i gjennomsnitt var kortere enn høringsfristen i sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ. Mens sakene med nasjonalt initiativ i snitt hadde 71 dagers høringsfrist, hadde EØS-sakene 58 dager. Forskjellen var særlig stor i sakene som gjaldt forslag på lov-nivå. Der var gjennomsnittlig frist 81 dager i saker med nasjonalt initiativ, mens EØS-sakene hadde 66 dager i snitt. Også for forskriftssaker hadde EØS-sakene kortere frist med 52 dager i snitt mot 63 dager i snitt for sakene med nasjonalt initiativ som bakgrunn.

Høringstidspunktet varierer

Vi erfarer at valgt høringstidspunkt varierer. Noen regelverksforslag høres når det foreligger et forslag fra kommisjonen, mens andre høres når forslaget er endelig vedtatt i EU. Vi har ikke oversikt over hvor mange etater som gjør hva og hvor mange som eventuelt hører på begge tidspunktene.

Vi ser at en del tidlige høringer kun inneholder en kort tekst samt EU-dokumentene på engelsk og eventuelt dansk. EU-dokumentene kan være svært lange og vanskelige å lese. Merk at saker som høres på dette tidspunktet normalt er utenfor Regelrådets mandat, vi har derfor ikke utfyllende innsikt om disse sakene.

Manglende oversettelser

I flere høringsprosesser Regelrådet har kartlagt, altså der det foreligger forslag til norsk regelverk, er ikke norsk oversettelse av EU-regelverket klar. I beste fall er det lagt ved en engelsk eller dansk versjon. Dette gjør det vanskeligere for høringsinstansene å sette seg inn i EU-regelverket og vurdere det norske forslaget til implementering.

Andre trekk ved regelverksprosessene

I mange saker er det vanskelig å vite i hvilken grad norsk næringsliv som påvirkes av regelverket har vært involvert i utredningsarbeidet før saken sendes på høring. Tidlig involvering er ofte ikke omtalt i høringsnotatet. Dermed er heller ikke den tidlige involveringen transparent for høringsinstansene.

Det er også i mange tilfeller vanskelig å spore behandlingen av høringsinnspill gitt i forskriftssaker. I mange saker fastsettes forskriftene uten offentlige dokumenter som viser hvordan de ulike innspillene fra høringsinstansene ble vurdert.

Utfordrende rammebetingelser

Vi ser også forhold som gir de norske utrederne utfordringer med å lage gode prosesser og utredninger. Det finnes, etter vår erfaring, som regel alltid en forklaring på at en utredning ikke er god nok når saken sendes på høring, eller at en høringsfrist ble kortere enn optimalt.

Det kan dreie seg om generelt tidspress og mangel på kompetanseressurser tilgjengelig for utredning av nettopp denne saken. Det kan dreie seg om hvordan forvaltningen er organisert og manglende samarbeid mellom ulike faggrupper, som økonomer og jurister. Det kan dreie seg om politiske føringer eller uklare og forsinkede prosesser i EU-systemet eller ved innlemming i EØS-avtalen.

Dette understøttes også av funnene i DFØs statusmåling, der korte frister for gjennomføring, politiske føringer og kompetanse i egen virksomhet er blant årsakene som trekkes frem for å forklare svakheter i utredningskvaliteten generelt (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

I våre møter med forvaltningen ser vi høy fagkompetanse hos regelprodusentene. Vårt inntrykk er at medarbeiderne i norsk forvaltning prøver å gjøre en best mulig jobb innenfor gitte rammebetingelser, og at mangel på utredningskvalitet og svake prosesser ofte skyldes prioriteringer og valg som gjøres på ledernivå. Vi har ikke inntrykk av at det settes av for mye ressurser til arbeidet med EØS-regelverksprosessene, snarere for lite ressurser.

Til utreder:

- Finn ut hvilket problem EU vil løse og status for dette problemet i Norge.
- Kartlegg og beskriv berørt næringsliv i Norge.
- Planlegg for datainnsamling så tidlig som mulig.
- Beskriv virkninger for berørte i Norge – sammenlign med gjeldende norsk rett.
- Gjenbruk utredninger (fra EU-kommisjonen og EØS-notatet) og sørg for at de er relevante i en norsk kontekst.

Tiltak for å heve utredningskvaliteten

Våre observasjoner viser at utredningskvaliteten er for svak jevnt over og at EØS-sakene er enda dårligere utredet enn sakene som har bakgrunn i nasjonalt initiativ. **Tiltak som vil heve utredningskvaliteten generelt vil trolig også bidra til bedre utredning av EØS-saker.** Dette bør være et hovedfokus.

I tillegg til råd til den enkelte utreder (se egen boks), ønsker Regelrådet å peke på enkelte forslag som handler om rammebetingelser og system, og som

bør kunne gjennomføres innenfor eksisterende ressursrammer:

Tverrfaglig samarbeid og effektiv kunnskapsdeling

Gjennom vårt arbeid med kvalitetskontroll av utredninger mener vi å observere at et bredt sammensatt utredningsteam produserer høyere utredningskvalitet der både juridiske, økonomiske og andre faglige problemstillinger blir grundig utredet. Vi mener derfor det kan være effektivt å organisere utredningskompetansen tverrfaglig fremfor å fordele noen saker til enkelte faggrupper og andre saker til andre.

Det kan også være aktuelt å samle utredningsekspertisen i grupper eller nettverk internt i organisasjonen, som så involveres i og bruker sin kompetanse inn i pågående utredningsarbeid. I Storbritannia har såkalte *Better Regulation Units* i hvert departement ansvar for departementets prosesser og gir også veiledning (Department for Business, Energy

Tiltak for å heve utredningskvaliteten:

Tverrfaglig samarbeid og organisering av utredningsarbeidet:

- Organiser utredningskompetansen tverrfaglig.
- Samle utredningsekspertisen i grupper eller nettverk internt i organisasjonen.

Felles maler og rutinemessig gjenbruk:

- Opprett en felles mal for høringsnotater med en struktur som hjelper utrederne til å følge utredningsinstruksen.
- Lag gode rutiner for gjenbruk av EUs utredninger og EØS-notatet.

Tydelig veiledning:

- Understrek at høringsnotater bør gjengi utredningen av saken, selv om denne også står i EØS-notatet.
- Oppdater veilederen om lovteknikk og lovforberedelser.

Koordinert innsats:

- Utred etablering av en sentral koordinerende enhet tilpasset norsk styresett.

& Industrial Strategy, 2020). Dette kan være hensiktsmessig i organisasjoner der hver enkelt saksbehandler er involvert i et fåtall regelverksprosesser i løpet av sitt ansettelsesforhold, og der det dermed ikke kan forventes at den enkelte saksbehandler opparbeider seg ekspertise på utredningsarbeid.

Felles maler og rutinemessig gjenbruk

Vi observerer at mange etater ser ut til å ha interne maler for sine høringsnotater med faste overskrifter som brukes igjen og igjen. Disse er ofte strukturert i tråd med en juridisk logikk der økonomiske og administrative konsekvenser omtales, og dermed ofte tilsynelatende vurderes, til slutt. Vi vurderer at det vil være et relativt enkelt, men effektivt tiltak å opprette en felles mal for høringsnotater med en struktur som hjelper utrederne til å følge utredningsinstruksen. Malen kan gjøres obligatorisk for alle etater.

Det gjøres omfattende utredninger på EU-nivå i regelverkssakene og norske myndigheter lager også EØS-notater som oppdateres underveis i regelverksutviklingen. Disse kildene til sammen vil i de aller fleste tilfeller gi et tilstrekkelig grunnlag for å oppfylle kravene i utredningsinstruksen når saken skal

høres. Videre vil vi anta at beskrivelsen av berørt næringsliv i et sakskompleks også vil være tekst som kan gjenbrukes når den først er skrevet. Vi vil oppfordre til å aktivt gjenbruke denne informasjonen ved å ta inn faktabokser eller ved å henvise med lenke og en kort omtale av hva man finner i dokumentene det lenkes til. Det er imidlertid viktig at EUs utredninger suppleres med informasjon som er særskilt relevant for norske forhold der det er aktuelt.

Tydelig veiledning

Veilederen til utredningsinstruksen sier at de seks spørsmålene i instruksen skal besvares i EØS-/Schengen-notatet (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Dette kan oppfattes dithen at utredningen ikke skal gjengis i høringsnotatet, fordi minimumsspørsmålene er besvart i EØS-notatet. Regelrådet mener det er viktig at høringsnotatet gjengir utredningen av saken, slik at høringsinstansene kan gi sine uttalelser på et så godt grunnlag som mulig. Vi tror det kan være nyttig om uklarheter rundt dette avklares i fremtidig veileder til utredningsinstruksen.

Vi observerer også at strukturen som foreslås i veilederen om lovteknikk og lovforberedelse (Lovavdelingen, Justisdepartementet, 2000) kapittel 3.2.2. er veldig mye brukt i utredningene vi ser. Vi vil anslå at det er den vanligste strukturen på innholdet i høringsnotatene vi

kartlegger. Enkelte etater bruker i enkelte saker minimumsspørsmålene som overskrifter i sin utredning. Men dette er kun unntaksvis.

I praksis innebærer dette ofte at vurdering av virkninger kommer til slutt under overskriften "Økonomiske og administrative konsekvenser" og i for liten grad knyttes til de ulike alternativene som vurderes (dersom det vurderes alternativer). Beskrivelse av "Gjeldende rett" blir ofte en ren juridisk øvelse, fremfor en bredere beskrivelse av nullalternativet. Listen inviterer heller ikke til å synliggjøre diskusjon av ulike alternativer. Vi mener det er viktig at veilederen oppdateres slik at det som foreslås underbygger hovedprinsippene og prosessen som skisseres i utredningsinstruksen i større grad.

Koordinert innsats

Vi observerer at mange land er opptatt av å utvikle robuste og effektive systemer for sin reguleringspolitikk, samtidig som ressursene er knappe. Koordinering trekkes frem som et virkemiddel for forbedring. I ekspertrapporten Content First, Legal Text Second (McKinsey & Company, 2019) som det tyske regelrådet National Regulatory Control Council har fått utarbeidet, trekkes det frem at dersom det skal gjøres rom for nye rutiner eller metoder, må noe annet fjernes, fordi utredere allerede er bebyrdet med en mengde krav. Rapporten peker på at slik opprydning krever koordinering gjennom en sentral enhet. Det vises til at tyske myndigheter allerede har under planlegging et Center for Regulation, som blant annet skal gi veiledning og forvalte kunnskap om regulering. I Storbritannia har The Better Regulation Executive en koordinerende rolle (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2020).

I Norge må utredere forholde seg til veiledning fra Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring i tillegg til egne sektorveiledere. Utenriksdepartementet forvalter dessuten rammeverket for arbeidet med EØS-saker. Det foreligger, slik vi ser det, i liten grad et felles og koordinert rammeverk for reguleringspolitikken. Vi anbefaler at etablering av en sentral koordinerende enhet tilpasset norsk styresett utredes.

Tiltak for å bedre regelverksprosessen

Regelrådet vil påpeke **viktigheten av at det settes av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet med EØS-sakene i forvaltningen**. Omfanget av regelendringer er stort, og eventuelle feil i implementeringen i Norge kan få store konsekvenser. Kravet om hurtighet og effektivitet kan gå på bekostning av grundighet og nøyaktighet. Det er grunn til å tro at det er særlig ressurskrevende regelverksarbeid å koordinere med andre etater, å regulere en ny gruppe berørte, eller å regulere områder som ikke er regulert tidligere, for eksempel ny teknologi. Samfunnet blir mer og mer komplekst og sammenvevd og det kreves ekspertise i utredningsarbeidet.

Involvering av berørte parter er viktig og bør gjøres tidlig

Gjennom tidlig involvering i arbeidet med forslag til regelverk, kan man få bedre faktagrunnlag om berørte aktører og virkningene for disse. Man får også i større grad utnyttet hele samfunnets kompetanse og ekspertise. Tidlig involvering vil gjøre det mulig for forvaltningen å gjøre en bedre vurdering av hvilke grupper som blir berørt og bidra til at utredningskvaliteten og beslutningsgrunnlaget for reglene blir bedre.

Vi mener det er vesentlig at departementer og direktorater som har ansvar for EU/EØS-regelverk opparbeider seg kunnskap om hvem som berøres av ulike EU-regelverk i Norge (næringsliv, enkeltpersoner/grupper, organisasjoner), og inkluderer disse på et stadium i prosessen der man fortsatt har mulighet til å påvirke resultatet og norsk posisjon. Utredningsinstruksen sier at berørte parter normalt skal høres før en norsk posisjon foreligger i saken. Vi mener det er en klok løsning som både vil gi godt grunnlag for dannelse av norsk posisjon og tidlig informasjon til berørte aktører om regelverksprosessen.

Det bør vurderes tidlig i prosessen om det er særtrekk ved Norge som gjør det aktuelle regelverket mindre egent, vanskeligere å implementere eller mer byrdefullt. Dette betyr at det er viktig for norske etater å være jevnlig tilstede i Brussel og følge forslag tidlig i prosessen. Vi forutsetter at Norge normalt har adgang til arbeidsgruppene som forbereder og utreder forslag på ulike områder.

Lag et tydeligere rammeverk for involvering av berørte parter

Regelrådet vil peke på behovet for konsistent og systematisk involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessene. Her tror vi praksis varierer mellom etater og også fra sak til sak. Vi vil anbefale at det lages et tydeligere rammeverk med bestep praksis for involvering. Her bør man blant annet sikre at ikke den tidlige involveringen gir konkurransefordeler til enkelte ved at de får tidligere informasjon og adgang til forvaltningen enn andre berørte. Man må også være bevisst at ikke alle næringsdrivende fanges opp av bransjeorganisasjoner, eller har ressurser til å ha kontakt med forvaltningen, og likevel designe opplegg der man forsøker å nå ut til disse gruppene også. Vi er ikke kjent med at det finnes kurs og spesifikke veiledere om hvordan man bør designe involvering av berørte parter i regelverksprosesser.

Eksempler fra andre land på metoder for involvering av berørte

OECD har laget en database med oversikt over eksempler på hvordan medlemsland gjennomfører involvering av berørte på ulike stadier i regelverksprosessen⁴. Her kan det være inspirasjon og hente også for Norge.

OECD nevner blant annet det finske nettstedet dinåsikt.fi som er en plattform der berørte kan delta i diskusjoner om aktuelle offentlige prosjekter⁵.

I Danmark er tidligere Virksomhedsforum for enklere regler og Implementeringsrådet slått sammen til Erhvervslivets EU-og Regelforum som skal gi råd til den danske regjeringen i dens arbeid for å gjøre det enkelt og forutsigbart å drive virksomhet i Danmark⁶. EU-kommisjonens REFIT plattform er en annen løsning for dialog med berørte om hvordan regelverk fungerer⁷.

Regelverksutvikling gjennom "policy labs", der berørte trekkes inn i utformingen av selve forslaget og det brukes flere tradisjonelle men også mer moderne verktøy, kan være aktuelt.

⁴ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/stakeholder-engagement-examples-by-stage-in-the-policy-cycle.htm>

⁵ <https://www.otakantaa.fi/sv/>

⁶ <https://erhvervsstyrelsen.dk/erhvervslivets-eu-og-regelforum>

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

Storbritannias Policy Lab og EU-kommisjonens Joint Research Centre sin EU policy lab er eksempler på dette (McKinsey & Company, 2019).

Ny høring senere i prosessen har fordeler

Om saken har vært på høring på forslagsstadiet, skal den sendes på høring på nytt etter at den er vedtatt i EU dersom forslaget er vesentlig endret siden høringen på forslagsstadiet og/eller dersom det er valgmuligheter knyttet til gjennomføringen i Norge. Konsekvensen er, slik vi tolker instruksene, at EØS-regelverk ofte, men ikke alltid, må høres to ganger.

Vi mener at slik høring senere i prosessen har fordeler. Undersøkelser viser at involvering gir bedre etterlevelse av regelverket i etterkant (OECD, 2015). Høringsinstituttet bidrar også til å bygge tillit til regelverksprosessen og skaper forutsigbarhet i de regulatoriske rammebetingelsene. Høringene synliggjør også at det foregår et regelverksarbeid og får frem de samlede ventede virkningene av et regelverk, dersom utredningsarbeidet er gjort skikkelig.

En bred høring på dette tidspunktet kan også motvirke uheldige virkninger dersom den tidlige involveringen ikke var bred nok. For eksempel sikres trolig lik informasjonstilgang for alt berørt næringsliv bedre av brede høringer enn av tidlig involvering av noen få representanter for en bransje. Videre foreligger det på dette tidspunktet trolig mer ferdig regelverkstekst, noe som vil kunne gjøre det enklere for berørte parter å vurdere regelforslaget. Forvaltningslovutvalget skriver at formålet med høringer er flersidig og at høringer skal tjene til å opplyse saken, forberede berørte på hva som kan bli vedtatt, gi berørte mulighet for å påvirke saksutfallet og bidra til å samordne regelverk og andre offentlige tiltak (NOU 2019: 5, 2019).

Vi mener det virker fornuftig at sakene som hovedregel skal høres både på tidspunktet der Norge fortsatt kan påvirke EU-prosessen, og når forslag til norsk regelverk er utformet.

Vi observerer at det er ganske mange høringer av mindre endringer uten nasjonalt handlingsrom. Det ser ut til at disse sakene høres primært av informasjonshensyn. Eksempler er endringer i REACH-forskriften, unionslisten over ny mat, førtilsetningsforskriften og kosmetikkforskriften som følge av nye EU-forordninger. Det er nødvendig med informasjon til samfunnet om disse endringene, og en høring kan være en god måte å gjøre det på. Ved gjenbruk av informasjon bør heller ikke utforming av høringsdokumenter være for tidkrevende for ansvarlig instans. For eksempel antar vi at næringsliv som berøres av endring i forskriftene nevnt over er relativt konstant, og en beskrivelse av næringen trenger derfor ikke gjøres på nytt for hver høring. I denne type saker kunne man imidlertid se for seg at "informasjonshøringen" erstattes av andre digitale løsninger for å spare ressurser.

I vurderingen av tidspunktet for høring av saker og antallet høringer man skal ha, mener vi det bør legges vekt på hva som er mest effektivt for de berørte, i tillegg til hva som er mest effektivt for forvaltningen. Man bør ta et brukerperspektiv der de berørte også vurderes, når man evaluerer regelverksprosessen.

Økt transparens i behandlingen av høringsinnspill til forskrifter

Vi mener det er viktig for høringsinstituttet at det produseres et offentlig beslutningsdokument for forskrifter. De fleste EØS-saker vi har kartlagt gjelder forskrifter. Vi erfarer at informasjon om hvordan høringsuttalelser til forskrifter har blitt fulgt opp sjelden publiseres, og at det mangler et offentlig beslutningsdokument ved vedtakelse av forskrifter. Dette gjør

Tiltak for å bedre regelverksprosessen:

Involvering av berørte parter er viktig og bør gjøres tidlig:

- Det må kartlegges tidlig hvem som vil bli berørt av et regelverksforslag.
- Berørte parter bør normalt høres før en norsk posisjon foreligger i saken.
- Det bør lages et tydeligere rammeverk for involvering av berørte parter.

Ny høring senere i prosessen har fordeler, blant annet mulighet for bedre etterlevelse, tillit og forutsigbarhet.

Øk transparens i behandlingen av høringsinnspill til forskrifter ved at det publiseres et offentlig beslutningsdokument

Uavhengig kvalitetskontroll er viktig.

Regelverk bør evalueres.

Forbedre nasjonale EØS-prosesser ved å samarbeide med EU om Better Regulation.

det vanskelig for høringsinstansene å se hvilke vurderinger som er gjort på bakgrunn av deres innspill.

Det er åpenbart viktig for samfunnet at berørte parter bruker tid og ressurser på å avgi gode høringsuttalelser. Det bør derfor kunne forventes at innspillene fra berørte parter blir vurdert, og at denne vurderingen offentliggjøres. Regelrådet vil i denne sammenheng presisere at det ikke er nødvendig å kommentere alle høringssvar, men at problemstillinger og innspill som går igjen blant høringsinstansene bør vurderes. Vi mener det er behov for å innføre en mer enhetlig praksis på dette området og tror det vil virke motiverende for høringsinstansene å få vite hvordan deres høringssvar blir vurdert, og å se om de tas hensyn til. Dette vil også kunne bidra til økt forståelse og økt etterlevelse.

Regelrådet viser til at dette vil være en praksisendring som vil være i tråd med OECDs anbefalinger. Vi viser til OECDs «2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key

Results» (OECD, 2015), hvor dette er en indikator i vurderingen av «transparency in stakeholder engagement». Vi viser også til OECDs "Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy" (Draft for Public Consultations) (OECD, 2017), hvor OECD uttaler følgende om å motvirke «consultation fatigue»: «And most importantly, there must be a visible impact of engagement activities; stakeholders tend to lose interest if they see that their views are ignored or not taken seriously. Important contributions should be acknowledged and transparent feedback on how stakeholder input was considered should be provided».

Regelrådet vil derfor oppfordre til at det i forbindelse med nye/endrede forskrifter offentliggjøres et beslutningsgrunnlag som inneholder omtale av de viktigste innspillene som er kommet i høringsrunden og i hvilken grad de er hensyntatt. Dette beslutningsdokumentet bør offentliggjøres sammen med forskriftene på etatens nettside. En praksisendring vil etter Regelrådets vurdering også ivareta overordnede demokratiske verdier og prinsipper om deltakelse, tilgjengelighet, åpenhet og offentlighet.

Uavhengig kvalitetskontroll er viktig

Uavhengig kvalitetskontroll kan bidra til at de formelle kravene til utredning og regelverksprosess i større grad overholdes, og er et viktig element for å sikre gode forhåndsutredninger

av regelverk (OECD, 2020). Som Regelråd er vi opptatt av å fylle rollen som kvalitetskontrollør best mulig og stadig utvikle og forbedre oss. Det er viktig å ha en diskusjon av hvordan kvalitetskontrollen kan innrettes slik at den blir mest mulig effektiv for alle parter og passer det norske styresettet. Vi er glade for å se at den norske løsningen trekkes frem og omtales i positive ordelag av andre som en effektiv og ubyråkratisk løsning, se for eksempel rapporten utarbeidet for det tyske National Regulatory Control Council (McKinsey & Company, 2019).

Regelverk bør evalueres

Vi ser sjelden høringer av evaluering av regelverk og kjenner ikke til krav om regelmessig evaluering av regelverk utover økonomiregelverkets krav til evaluering av statlige tiltak. Vi mener implementeringen av viktig EØS-regelverk bør evalueres med jevne mellomrom for å kunne avdekke utilsiktede eller uheldige virkninger av norsk implementering, kunne gi innspill til EU om eventuelle behov for endringer og forbedre regelverkets måloppnåelse om nødvendig.

Forbedre nasjonale EØS-prosesser ved å samarbeide med EU om Better Regulation

EU-kommisjonen har over flere år arbeidet med å iverksette tiltak i sin Better Regulation agenda. Vi vil tro norsk embetsverk, med sin erfaring innen forenkling og digitalisering, vil kunne bidra med viktige perspektiver inn i dette arbeidet. Dersom EUs regelverksprosesser blir enda bedre, vil det trolig også gjøre regelverksimplementeringen i Norge enklere. Vi vil derfor foreslå at det investeres mer tid i å jobbe for å påvirke EUs Better Regulation agenda og understreke de elementene av denne som er viktige for Norge.

Referanser

- Department for Business, Energy & Industrial Strategy. (2020). *Better Regulation Framework - Interim guidance*. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Hentet fra https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872342/better-regulation-guidance.pdf
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagområder/Rapporter/2020/Rapport-statusmaling-utredningsinstruksen-2019.pdf.pdf>
- Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder til utredningsinstruksen*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagområder/Utredninger/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>
- Lovavdelingen, Justisdepartementet. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*. Oslo: Justisdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>
- McKinsey & Company. (2019). *Content First, Legal Text Second. Designing Effective and Practicable Legislation*. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat. Hentet fra <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/1682184/2e44e89120eec431a536c747b8913646/2019-10-22-content-first-wording-second-data.pdf>

- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdfs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Utredning av konsekvenser for næringslivet - en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/veiledninger/veiledning_sektorveileder_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/veiledninger/veiledning/veiledning_sektorveileder_web.pdf)
- OECD. (2015). *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance. Design, methodology and key results*. Paris: OECD. Hentet fra https://search.oecd.org/gov/regulatory-policy/WP1_Design-Methodology-Key-Results.pdf
- OECD. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing. Hentet fra <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OECD. (2017). *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (for consultation)*. Paris: OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>
- OECD. (2020). *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing. Hentet fra <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>

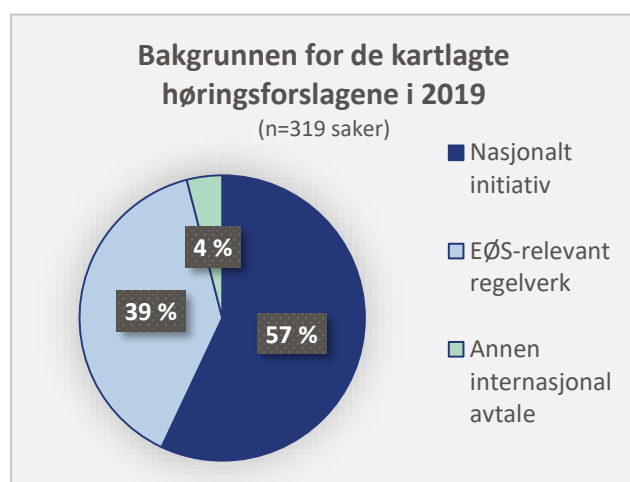
Vedlegg 1:

Nærmere om Regelrådets kartlegging av EØS-saker

Grunnlaget for observasjonene er kartlegging av hørings saker innenfor Regelrådets mandat i 2019. Regelrådet kartlegger saker med bakgrunn i EØS når de sendes på høring i Norge med konkrete forslag til norsk regelverk. Høring i Norge av regelverk som enda ikke er vedtatt i EU, for eksempel høring av forslag fra EU-kommisjonen, regnes normalt som utenfor rådets mandat og kartlegges ikke.

Om lag 40 prosent av de kartlagte sakene i 2019 var EØS-saker

I 2019-kartleggingen vurderer vi at det var 123 EØS-saker (39 prosent av alle sakene) og 183 saker med nasjonalt initiativ (57 prosent av sakene), samt 13 saker med bakgrunn i annen internasjonal avtale, som for eksempel sjøfartsavtaler (4 prosent av alle sakene).



Vi kategoriserer en sak som EØS-sak der forslaget helt eller delvis har bakgrunn i at Norge etter EØS-avtalen har en forpliktelse til å gjennomføre et nytt eller endret direktiv eller forordning i norsk rett. Så lenge nevneverdige deler av forslaget har bakgrunn i endringer i EØS-relevant EU-regelverk kategoriserer vi saken som EØS-sak. Hvis det er nasjonale endringer eller kun bruk av nasjonalt handlingsrom i EØS-relevant regelverk kategoriserer vi saken som nasjonalt initiativ.

EØS-sakene kom fra færre avsendere ...

De kartlagte EØS-sakene og sakene med nasjonalt initiativ er noe ulike. EØS-sakene er mer konsentrert hva gjelder avsender: Mattilsynet, Finansdepartementet og Miljødirektoratet står alene for 46 prosent av alle EØS-sakene som Regelrådet kartla i 2019. Det var 20 departementer og direktorater som sendte ut EØS-saker på høring i 2019, mot 36 som sendte høringer med forslag basert på nasjonalt initiativ. Særlig Mattilsynet, Miljødirektoratet, Luftfartstilsynet, NVE og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet hadde en høy andel EØS-saker blant sakene de sendte på høring i 2019 og som var innenfor Regelrådets mandat.

... og gjaldt færre bransjer enn sakene med nasjonalt initiativ

I 2019 observerer vi at det EØS-relevante regelverket som ble sendt på høring i stor grad gjaldt industri⁸, varehandel inkl. motorvogner⁹, finans- og forsikring¹⁰ og lufttransport¹¹, i tillegg til regler om arbeidsforhold og selskapsrett på tvers av næringer og enkelte saker som gjaldt jordbruk. Regelforslagene med bakgrunn i nasjonalt initiativ gjaldt en bredere gruppe næringer, hvorav fiske, fangst og akvakultur¹² var området med flest enkeltsaker i 2019,

⁸ SN2007- C

⁹ SN2007-G

¹⁰ SN2007-K

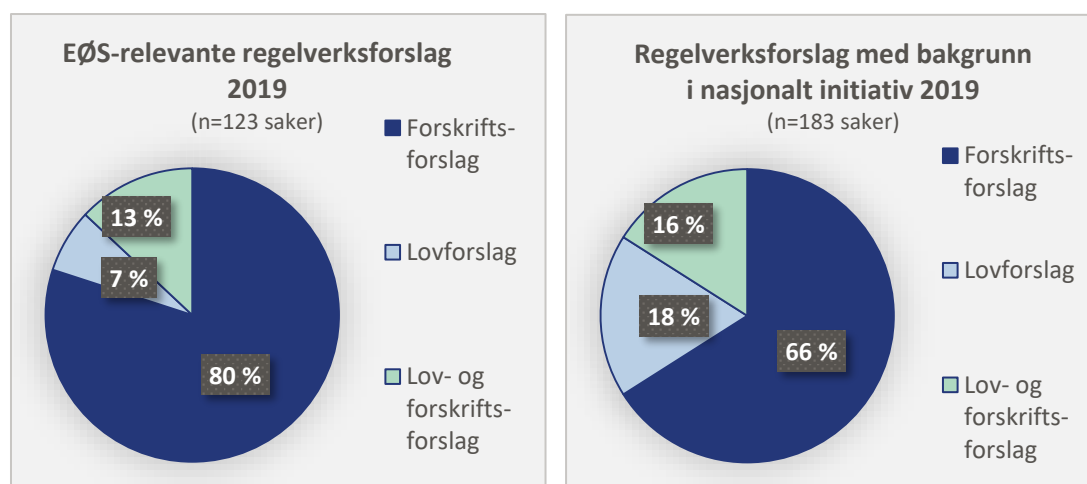
¹¹ SN2007-H51

¹² SN2007-A03

innenfor Regelrådets mandat. Også jordbruk og skogbruk¹³, finans- og forsikring¹⁴, privat tjenesteyting¹⁵, skatt, regnskap og revisjon på tvers av næringer og bygg- og anlegg ble berørt av forslagene.

EØS-relevante forslag gjaldt oftest forskriftsforslag

Sekretariatet for Regelrådet kartlegger hvorvidt høringsforslagene gjelder forskrift, lov eller både lov- og forskriftsforslag. 80 prosent av de kartlagte EØS-sakene i 2019 gjaldt regelverk på forskriftsnivå. Til sammenligning gjaldt 66 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ kun forskrifter, mens det var flere forslag som gjaldt lovforslag eller både lov- og forskriftsforslag i denne gruppen høringsforslag. Figurene nedenfor viser fordelingen av lov- og forskriftsforslag for EØS-relevant regelverk og saker med bakgrunn i nasjonalt initiativ, kartlagt i 2019.



Høyere andel EØS-saker med antatt små kostnadsvirkninger for næringslivet, men også noen store EØS-saker i 2019

Regelrådets sekretariat registrerer om et høringsforslag kan antas å gjelde få eller mange bedrifter. Vi gjør også et skjønnsmessig anslag på om forslaget vil innebære økte kostnader (lave eller høye) eller netto besparelser for næringslivet som berøres. Selv om departement eller direktorat skriver at forslaget ikke har nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for næringslivet, kan Regelrådet ha en annen vurdering.

Basert på disse vurderingene anslår vi omfanget av nye kostnader for næringslivet som følge av hvert forslag i en av fire kategorier:

- stort omfang av nye kostnader: forslaget omfatter mange bedrifter og hver bedrift får høye kostnader,
- middels omfang av nye kostnader: forslaget omfatter få bedrifter som får høye kostnader, eller mange bedrifter som får lave kostnader,
- lite omfang av nye kostnader: forslaget omfatter få bedrifter som får lave kostnader,
- netto besparelse: forslaget omfatter få eller mange bedrifter som får netto besparelser.

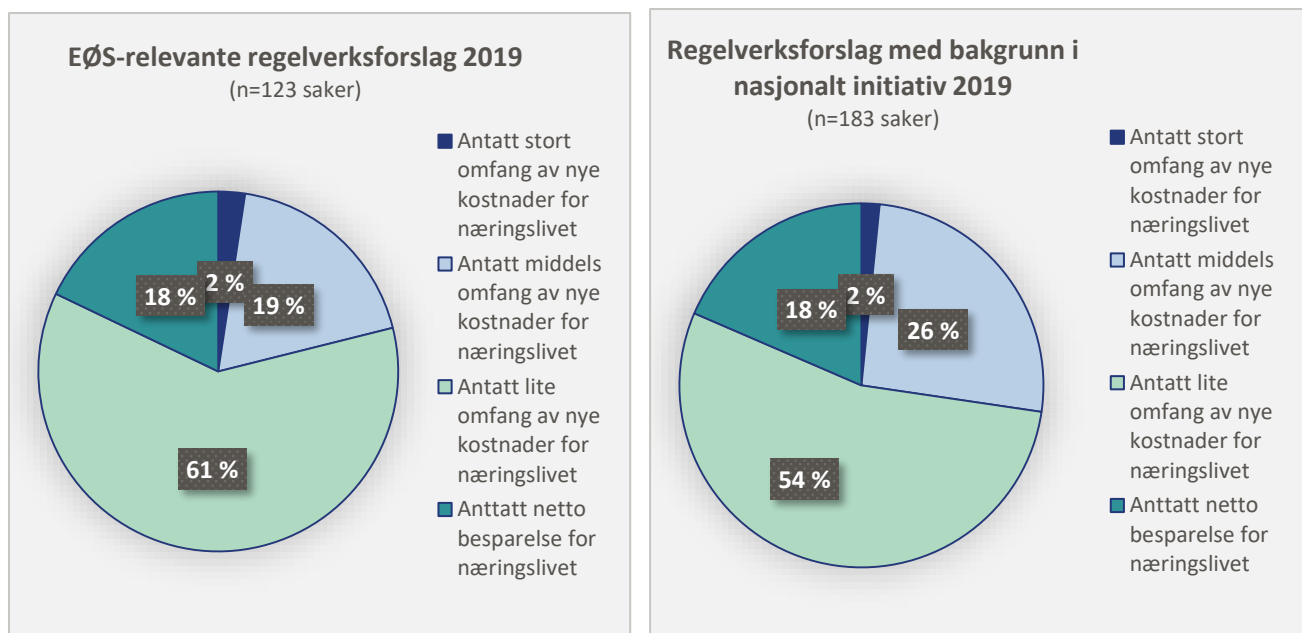
¹³ SN 2007-A01 og 02

¹⁴ SN2007-K

¹⁵ SN2007-M,N,S,T

Det er mange skjønnsmessige vurderinger vi gjør når vi anslår omfanget av nye kostnader, og ofte er ikke informasjonen i høringsnotatet tilstrekkelig til å kunne være sikker hverken på antallet berørte bedrifter eller hva forslaget vil medføre av kostnader i praksis. Derfor må det understrekes at dette kun er sekretariatet for Regelrådets vurderinger basert på skjønn etter å ha lagt informasjonen i høringsnotatet til grunn og gitt tiden til rådighet til å se på hver enkelt sak.

Med disse forbeholdene kan vi si at våre kartleggingsdata for 2019 viser en forskjell mellom EØS-saker og saker med nasjonalt initiativ når det gjelder anslått omfang av nye kostnader for næringslivet. En større andel av EØS-sakene anslås å ha lite omfang av nye kostnader. Samtidig er det en lik andel saker med anslått stort omfang av nye kostnader blant sakene med bakgrunn i EØS og sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ. I 2019 var det 6 saker totalt der sekretariatet for Regelrådet vurderte at omfanget av nye kostnader var stort, 3 (50 prosent) av disse var EØS-saker. Det er verdt å merke seg at andelen forslag med antatt netto besparelse også er lik for de to gruppene. Figurene nedenfor viser fordelingen av vårt anslag for kostnader for næringslivet i EØS-relevant regelverk og saker med bakgrunn i nasjonalt initiativ, kartlagt i 2019.



EØS-sakene var noe dårligere utredet

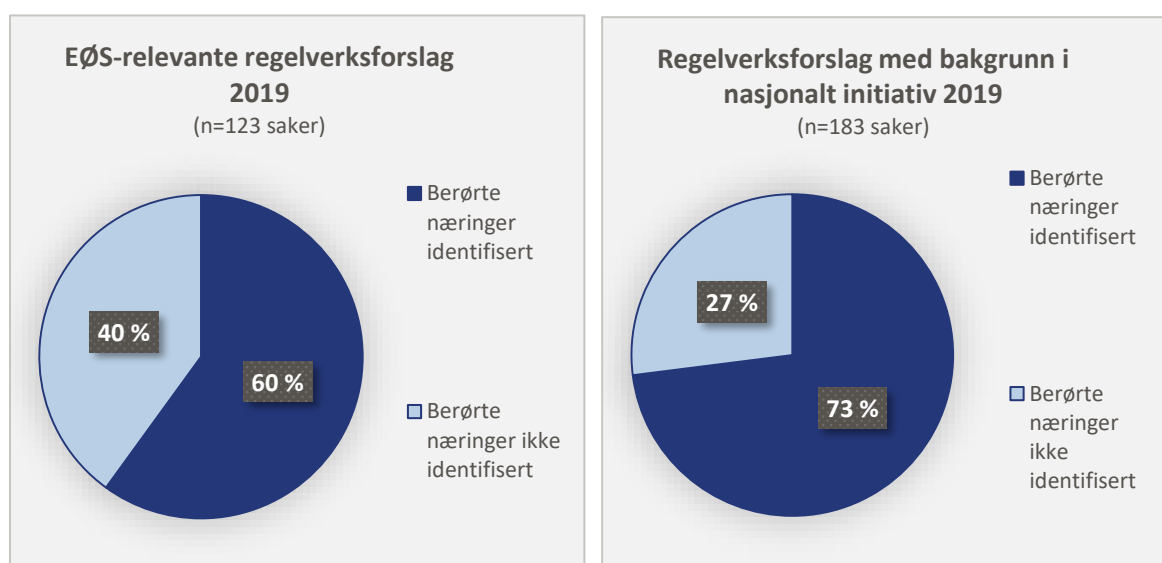
Regelrådet observerer en rekke svakheter i den generelle utredningskvaliteten i hørings saker og bemerker dette blant annet i årsrapportene. Vi mener å se at EØS-relaterte forslag gjennomgående er noe dårligere utredet enn "nasjonale" forslag. Resultatene av Regelrådets kartlegging i 2019 underbygger dette synet.

I mange regelverksforslag kom det ikke klart frem hvem som blir berørt

Et nødvendig utgangspunkt for en god vurdering av virkninger av et forslag er å identifisere og beskrive de berørte. For Regelrådets del, ser vi etter beskrivelsen av berørt næringsliv.

Sekretariatet for Regelrådet vurderer, som en del av kartleggingen av høringsforslaget, om det kommer frem i høringsnotatet hvilke næringer som blir berørt av høringsforslaget. Vi registrerer at berørte næringer er identifisert dersom det er nevnt hvilke næringer som blir berørt. Næringen trenger ikke være nærmere beskrevet med kjennetegn som antall bedrifter, kostnadsstruktur, geografisk fordeling mv. for at vi skal registrere "ja". Det holder imidlertid ikke at leseren forstår indirekte gjennom teksten hvilke næringer forslaget dreier seg om. Det holder heller ikke å bare skrive "virksomhetene" eller "bransjen" uten å forklare hvilke virksomheter eller bransjer det er snakk om.

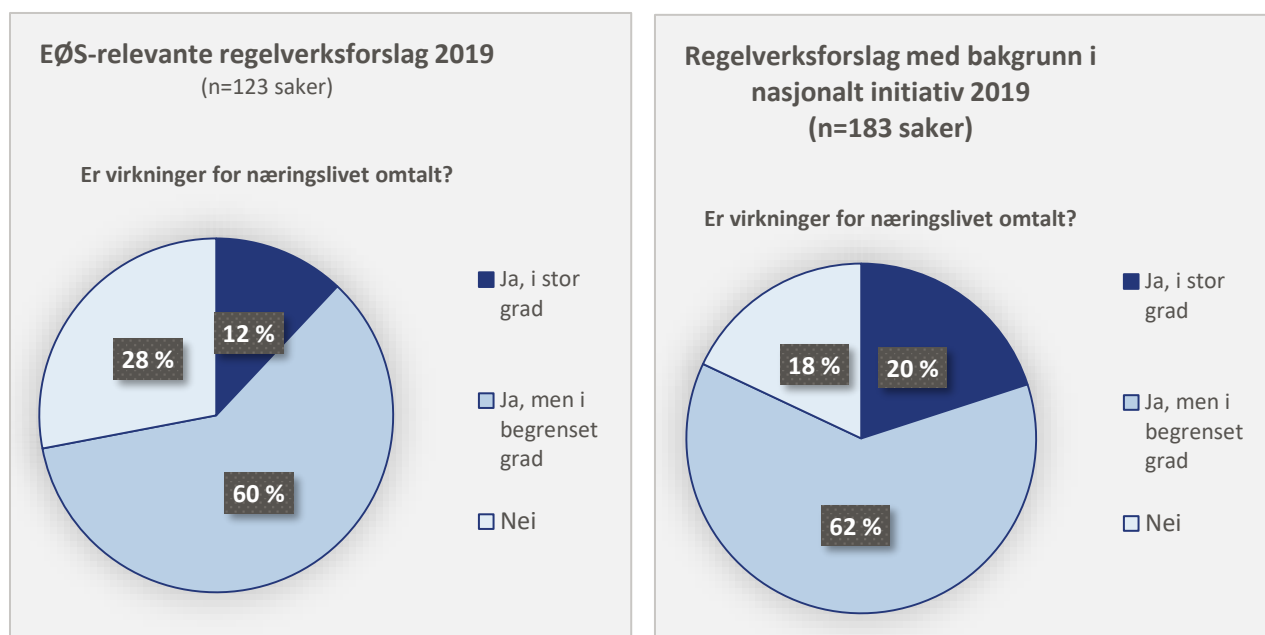
Vi vurderte at berørte næringer var identifisert i om lag 60 prosent av de kartlagte sakene som gjaldt EØS-relevant regelverk i 2019. Til sammenligning vurderte vi at berørte næringer var identifisert i om lag 73 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ.



Virkninger for næringslivet ble omtalt sjeldnere i EØS-sakene

Regelrådets sekretariat vurderte, som en del av kartleggingen, at bare om lag 12 prosent av de EØS-relevante sakene i stor grad inneholdt en omtale av virkningene for næringslivet. I disse sakene skal det være beskrevet både hvem som påvirkes og hvordan de påvirkes og beskrivelsen skal virke grundig og god. Til sammenligning vurderte vi at om lag 20 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ hadde en slik omtale.

I om lag 60 prosent av sakene med EØS-regelverk kartlagt i 2019 vurderte vi at omtalen av virkningene for næringslivet var begrenset, det vil si at den var overordnet og hadde mangler. Tilsvarende tall for sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ var 62 prosent. I hele 28 prosent av de kartlagte sakene av type EØS-regelverk, vurderte vi at virkninger for næringslivet ikke



var omtalt. Tilvarende tall for regelverk med nasjonalt initiativ som bakgrunn var 10 prosentpoeng lavere; 18 prosent.

Vi noterer også om enkelte virkninger for næringslivet er tallfestet. I 90 prosent av EØS-sakene vi kartla i 2019 var det ikke tallfesting av virkninger for næringslivet, mot 77 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ. Det var altså en høyere andel saker med tallfesting av virkninger for næringslivet blant sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ enn blant EØS-sakene.

Vi observerer at enkelte etater ikke utreder virkningene av høringsforslaget sammenlignet med nullalternativet, men heller skriver for eksempel «*Endringen i det norske regelverket medfører ikke økonomiske konsekvenser fordi norske bedrifter uansett må oppfylle EU sine krav for å få tilgang til de europeiske markedene*»¹⁶. Vi mener dette ikke oppfyller utredningsinstruksens krav om utredning av virkninger.

Ikke utredet alternativer i over halvparten av sakene

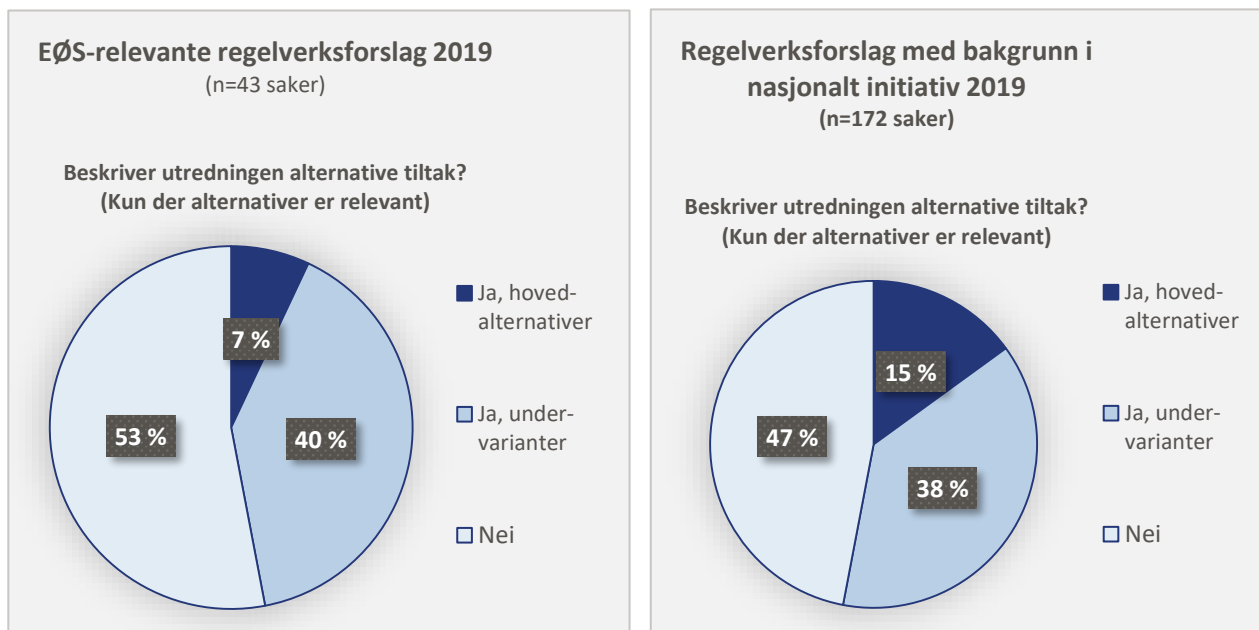
I en stor andel (65 prosent) av de EØS-relevante regelverksforslagene som vi kartla i 2019, vurderte vi at det ikke var relevant å stille krav til utredning av alternative tiltak. Dette gjelder i hovedsak forslag som innebærer å ta inn en EØS-relevant forordning ordrett i nasjonalt regelverk, og det ikke er nasjonalt handlingsrom/mulighet for nasjonale valg (vi regner det ikke som et alternativ at Norge ikke følger EØS-avtalen).

Blant de gjenværende 43 EØS-sakene der vi vurderte det som relevant å utrede alternativer, fant vi at om lag 53 prosent av sakene ikke inneholdt slik utredning. Figurene nedenfor viser fordelingen mellom EØS-saker og nasjonale saker når det gjelder utredning av alternativer.

Hovedalternativer noterer vi i saker der mulighetsrommet på en god måte er synliggjort og det er vurdert konkurrerende hovedalternativer eller konsepter. Dette kan gjelde valg mellom ulike virkemidler eller prinsipielt ulike måter å løse det samme problemet på.

¹⁶ Fra [høring om tre endringer i REACH-forskriften \(2019/11518\)](#) publisert 24. oktober 2019

Vi registrerer at det er utredet undervarianter der det er diskutert ulike utforminger av deler av reguleringen, for eksempel alternative utforminger av en av paragrafene, to ulike terskelverdier eller lignende. Det trenger ikke være vurdert varianter på alle delene av forslaget for at undervarianter skal registreres.



Hensynet til små bedrifter sjeldnere vurdert i EØS-saker

I 9 prosent av EØS-sakene, mot 16 prosent av sakene med nasjonalt initiativ, vurderte vi at hensynet til små bedrifter var vurdert. Det er tilstrekkelig at hensynet er vurdert for at svaralternativet «ja» skal velges, det kreves ikke at det faktisk er gjort tilpasninger av hensyn til små bedrifter.