

Hørings svar fra Regelrådet

Om: **Forslag til endringer i utredningsinstruksen**
Ansvarelig: **Finansdepartementet**



Finansdepartementet

Deres ref.:

21/4634

Vår ref.:

21/00271

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud/Dag Aarnes

Dato:

13.12.2021

Høringssvar – forslag til endringer i utredningsinstruksen

Finansdepartementet sendte den 1. oktober på høring forslag til endringer i Utredningsinstruksen.

Regjeringen nedsatte i februar 2020 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å foreslå tiltak for å forbedre kvaliteten og tilgjengeligheten av regelverk som gjennomfører EØS-regelverk.

Arbeidsgruppen fikk også i oppdrag å se på beslutningsstrukturene og samordningsorganene i EØS-arbeidet og foreslå tiltak som kan forbedre kunnskapen om og oppfølgingen av rettspraksis. Rapporten ble levert i juni 2021. I rapporten foreslås det flere endringer i utredningsinstruksen.

Regelrådet oversendte et notat datert 15. mai 2020 med innspill til arbeidsgruppen.¹ Regelrådets innspill er omtalt i arbeidsgruppens rapport.

Regelrådet mener at arbeidsgruppen tar opp et meget viktig tema, og at rapporten på mange områder danner et godt grunnlag for å sette i gang en viktig prosess med å forbedre forvaltningen av og kunnskapen om EØS-avtalen. Regelrådet vil i det videre kommentere de forholdene som har betydning for utredningskvaliteten og virkningene for berørte.

Regelrådet har tett kontakt med andre lands regelråd og implementeringen av EU-regelverk er et viktig tema i alle disse landene. Alle peker på at utveksling av erfaringer mellom land er viktig for å sikre gode prosesser både i EU-organene og i de enkelte landene. Det enighet om at kjennskap til reglens begrunnelse og forventede virkninger i medlemslandene er viktig. Korrekte juridiske prosesser er selvsagt også viktig, men det er ikke det eneste hensynet².

1 Regelrådets syn på utredning av EØS-saker

Regelrådet kartlegger alle forslag til nye eller endrede lover og forskrifter som sendes på høring og som gjelder næringslivet. Det vil si mellom 300 og 340 høringssaker i året de siste tre årene. Vi gjennomgår blant annet hvilke bransjer som blir berørt og om høringssaksdokumentene sier noe om hvor store kostnadene for næringslivet antas å bli. Kartleggingen gir et grunnlag for å få et helhetsinntrykk av dagens reguleringspolitikk på dette området. Av de kartlagte sakene gir Regelrådet uttalelse til rett i underkant av 40 saker hvert år.

¹ <https://www.regelradet.no/wp-content/uploads/2020/07/Innspill-til-arbeidsgruppen-fra-Regel%C3%A5det.pdf>

² Regelrådet i Tyskland har laget slagordet «Contents first – Paragraphs second»

Vår kartlegging av EØS-saker viser at de norske utredningene av EØS-relevant regelverk ofte er dårligere enn utredningen av de rent nasjonale forslagene.³ Vi ser blant annet at det faglige innholdet i forslagene fra EU ofte er lite forklart i de norske høringsdokumentene. Det gjelder for eksempel helt grunnleggende forhold som hva saken handler om, hvilke næringer som berøres osv. Vi ser også svært ofte at den nasjonale høringsprosessen ikke opplyser om hva den norske posisjonen har vært i de forberedende fasene og hvordan nasjonalt handlingsrom i regelverket fra EU er vurdert og benyttet.

Regelrådet erfarer at høringer av EU-regelverk i Norge har varierende kvalitet når det gjelder innhold og analytisk tilnærming. Mange er rent «lovtekniske» og gir lite informasjon om selve saken. Vårt inntrykk er at det i mange departementer og direktorater har utviklet seg et syn på EØS-arbeidet som en øvelse i korrekt implementering og godt juridisk håndverk. Årsaken til dette er trolig at sakene allerede er vedtatt i EU. Dette fører blant annet til at mange overser forvaltningens plikt til å opplyse og informere om nye EU-regler og virkningene av dem i høringsdokumentene.

En generell utfordring for den norske behandlingen av sektorovergripende reformer fra EU i form av «pakker» er at de blir delt opp og behandlet av det ansvarlige departement eller direktorat. Dette kan bidra til manglende helhetsvurderinger og gi uheldige konsekvenser ved at bedrifter blir dobbeltregulert og at selve forvaltningen av regelverket svekkes.

2 Regelrådets innspill til rapporten

Regelrådet mener at rapporten er omfattende, og at den dekker de viktigste sidene av EØS-prosessen i forvaltningen. Utredningen er imidlertid ujevn i den forstand at den gir en grundig omtale av noen områder, mens den bare gir en overordnet og kortfattet omtale av andre. For eksempel er rapporten grundig og god når det gjelder de juridiske utfordringene ved å implementere EØS-regelverk. Mens vi savner en vurdering av behovet for «politikk-koordinering». Hvordan forvaltningen skal arbeide med å holde seg oppdatert er ikke omtalt i rapporten, utover at det foreslås at EØS-juridisk forum bør være et forum også for deling av informasjon om løpende rettsavgjørelser. Etter Regelrådets syn er det også viktig å dele oppdatert informasjon om den praktiske utviklingen i aktuelle markeder og samfunnsområder.

I det følgende gis kommentarer til de enkelte kapitlene i arbeidsgruppens rapport.

2.1. Organisering og gjennomføring av EØS-arbeidet i forvaltningen (Kapittel 3)

Kapitlet gir etter Regelrådets vurdering en god beskrivelse av de overordnede synspunktene, men er alt for kortfattet. Til illustrasjon utgjør beskrivelsen av disse hovedpunktene kun tre sider av rapporten, og punktet om «god demokratisk styring» kun to linjer.

Regelrådet er positive til at det oppstilles klare mål for departementenes EØS-arbeid. Av disse målene er det vår oppfatning at det per i dag ikke kommuniseres godt nok til offentligheten i de høringene vi gjennomgår om mål 1 «God gjennomslagskraft for norske interesser i EU og EØS i

³ <https://regelradet.no/2020/05/25/regelradets-kartlegging-av-eos-saker-i-2019/>

saker som har vesentlig betydning for Norge». Det opplyses for sjelden om hva Norge har gjort av påvirkningsarbeid i tidlig fase av prosessene i EU.

Mål 2 «Effektiv og god nasjonal gjennomføring av EØS-forpliktelser» og mål 3 «Korrekt anvendelse og praktisering av norsk regelverk som gjennomfører EØS-regelverk» synes godt ivaretatt etter gjeldene rett.

Vi mener imidlertid at det gjenstår en god del på mål 4 «God demokratisk medvirkning» særlig når det gjelder informasjon om reglens virkninger og om nasjonalt handlingsrom. Mål 5 «Kostnadseffektivitet og god politisk styrbarhet» er det vanskelig for oss å si noe om basert på de dataene vi har samlet inn.

Drøftingen av avveiningen mellom rask og effektiv innlemmelse av nye rettsakter og hensynet til grundig faglig behandling og utredning er svært sentralt og burde etter vår vurdering vært drøftet nærmere.

Arbeidsgruppens rapport erkjenner at utviklingen i EØS innebærer at det er blitt viktigere å styrke påvirkning i den tidlige fasen i EUs lovgivningsprosess. Det skyldes blant annet at omfanget av EØS-relevante rettsakter per år har økt, og at det har vært en dreining mot en økt andel forordninger med mindre nasjonale valgmuligheter i gjennomføringen. Regelrådet er enig med arbeidsgruppen i at det bør legges større vekt på å prioritere påvirkning i den tidlige fasen, og særlig i saker som er viktige for Norge. Det er også positivt at arbeidsgruppen erkjenner at det er behov for nye prioriteringer, herunder god utnyttelse av nasjonalt handlingsrom. Etter Regelrådets vurdering drøftes dette imidlertid for lite i rapporten.

2.2. Samordning og forankring i EØS-arbeidet (Kapittel 4)

Arbeidsgruppen erkjenner at EU stadig vedtar mer sektorovergripende regelverk og at samordningsbehovet på norsk side snarere har økt enn det motsatte.

Arbeidsgruppen gjennomgår i rapporten hvilke samordningsmekanismer vi har i dag. Det er etter Regelrådets vurdering en svakhet at rapporten ikke drøfter samordning på et mer policy-orientert plan. Regelrådet anbefaler regjeringen å vurdere å opprette samordningsmekanismer i form av utvalg både på politisk nivå og embetsnivå for å sikre at sektorovergripende regelverk og virkningene av disse blir tilstrekkelig vurdert sett opp mot andre policy-hensyn.

2.3. EØS-notater og et nytt digitalt støttesystem (Kapittel 5)

Regelrådet støtter innføringen av et nytt digitalt støttesystem for EØS-arbeidet. Arbeidsgruppen kunne med fordel vurdert hvordan departementene kan bruke støttesystemet og gjenbruke informasjonen i støttesystemet i høringsprosessen på en fornuftig måte med mål om bedre sektorovergripende arbeid.

2.4. Involvering og høring (Kapittel 6)

Arbeidsgruppen mener at Norges påvirkningsarbeid særlig må rettes inn mot utredningsfasen, og at norsk posisjon derfor bør foreligge på et tidligere tidspunkt. Dersom forvaltningen skal gjennomføre høringer eller innhente synspunkter på annen måte til bruk i påvirkningsarbeidet, bør dette skje i denne fasen. For norske myndigheter vil innspill fra berørte grupper i denne fasen

bidra gi et bedre grunnlag for utforming av norsk posisjon på et tidspunkt der det fortsatt er mulig å påvirke.

Regelrådet er enig i at det er viktig å involvere de berørte i utredningsfasen og at det er viktig at de kan gi innspill til norsk posisjon. Etter Regelrådets vurdering bør departementene og direktoratene i større grad legge til rette for at berørte kan gi innspill til norsk posisjon og gi innspill direkte til EU-Kommisjonens høringer.

For gjennomføringsfasen følger det av utredningsinstruksen punkt 3-3 at forslag til lov og forskrift skal høres. Arbeidsgruppen legger vekt på at «hovedformålet med en høring på dette tidspunktet (vil) være å få høringsinstansers innspill til hvordan EØS-regelverk skal gjennomføres i norsk rett. Etter arbeidsgruppens syn er det derfor av begrenset relevans at forslaget har vært hørt i utrednings- eller behandlingsfasen.» Etter arbeidsgruppens syn er det videre et viktig moment i vurderingen av om høring er «åpenbart unødvendig», om det foreligger et rom for nasjonale valg i gjennomføringen.

Regelrådet mener at høring i gjennomføringsfasen er viktig. For det første er det ikke alltid at departementene og direktoratene i rimelig grad har involvert de berørte i utredningsfasen og i forbindelse med utviklingen av norsk posisjon. Høring i gjennomføringsfasen kan således være første gang mange får kjennskap til reglene. Høringen har derfor et viktig formål med å opplyse om hva reglene handler om og hva virkningene av dem vil være for de berørte.

Det kan også være slik at reglene ha endret seg etter behandlingen i EU-parlamentet og i Rådet. I slike tilfeller vil en høring på gjennomføringsstadiet også være viktig med tanke på å informere om hva reglene handler om og virkningene av dem er for de berørte. Det vil også være viktig å opplyse om hvordan forvaltningen har tenkt å bruke nasjonalt handlingsrom og hvordan reglene skal gjennomføres i praksis. Regelrådet har utstrakt kontakt med andre lands regelråd og erfaringen er at det ofte er mye frihet for landene i hvordan man innretter den praktiske gjennomføringen av reglene. Byrdene for de berørte kan variere stort avhengig av hvordan reglene gjennomføres i praksis. Etter vår vurdering er det også slik at forvaltningen alltid kan gjøre noe for å lempe byrdene. For eksempel gjennom avhjelpende tiltak som veiledning. Vi mener derfor at høring på gjennomføringstidspunktet som hovedregel er viktig.

2.5. Tiltak for å bedre kvaliteten på gjennomføringsregelverk (Kapittel 7)

Regelrådet er enig i at det er viktig at rettsaktene oversettes til norsk. Dette er viktig ikke bare for forvaltningen, men også for de berørte. Ideelt sett mener Regelrådet at oversettelsen bør foreligge på høringstidspunktet for gjennomføring. En norsk oversettelse på dette tidspunktet vil kunne bidra til bedre høringssvar, og at de berørte har bedre forutsetninger for å vurdere om de er enig i departementet eller direktoratets forslag til gjennomføring.

Videre mener Regelrådet at konsolidering av EØS-rettsakter er avgjørende for at de berørte skal kunne finne og forstå regelverket. Det er avgjørende for å kunne følge reglene at man vet hvor man kan finne dem og at man kan forstå dem. Regelrådet er positive til arbeidsgruppens tiltak for å bedre konsolideringsarbeidet.

2.6. EØS-kompetanse i departementene (Kapittel 10)

Arbeidsgruppen foreslår flere tiltak for å øke EØS-kompetansen i departementene.

Etter Regelrådets vurdering er det positivt om EØS-kompetansen styrkes. Det er imidlertid viktig at EØS-kompetansen ikke erstatter eksisterende sektorkunnskap og kunnskap om de som blir berørt av forslagene. Det er viktig å forstå hvordan nye regler fra EU kan komme til å virke i Norge.

3 Regelrådets innspill til forslagene til endringer i utredningsinstruksen

Regelrådet synes det er uheldig at arbeidsgruppen ikke har markert tydelig de konkrete forslagene til endringer i utredningsinstruksen med veileder. Regelrådet vil likevel forsøke å gi enkelte konkrete merknader til forslagene.

Forslag til ny tekst i veileder til utredningsinstruksen	Regelrådets kommentar
For regelverk som er under utvikling i EU vil det foreligge utredninger av tiltakenes konsekvenser som ledd i EUs regelverksprosess. Det kan legges til grunn at underlagsmaterialet på europeisk nivå bidrar til å oppfylle utredningsinstruksens krav, men det kan være særlig behov for å beskrive og vurdere virkningene for Norge. Dette gjøres i form av EØS- og Schengen-notater, hvor det gis en oversikt over tiltaket og en overordnet vurdering av konsekvenser for Norge. (rapporten s. 154)	Regelrådet er enig i at underlagsmaterialet på europeisk nivå kan bidra til å beskrive virkningene i Norge. Regelrådet mener likevel at virkningene i Norge som hovedregel bør beskrives. Unntak kan imidlertid forekomme.
Ved gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk vil grundigheten av besvarelsen avhenge av hvilke nasjonale valgmuligheter Norge har i gjennomføringen, om det er klart at rettsakten ikke medfører behov for å gjøre endringer i tilstøtende lovgivning utover rent tekniske tilpasninger, og hvor stor betydning saken har for Norge. Det kan for eksempel være behov for å utrede en rettsakt som gir nasjonale valg grundigere enn en forordning som Norge er forpliktet til å gjennomføre i norsk rett «ord for ord». Videre er det mindre grunn til å utrede grundig gjennomføringsregelverk som bare har utfyllende bestemmelser av svært teknisk karakter og som ikke har vesentlig betydning for norske aktører. Det må imidlertid alltid foretas en vurdering av om gjennomføring av en rettsakt må eller bør føre til endringer i tilstøtende lovgivning. (s. 155)	Denne bestemmelsen har etter Regelrådets vurdering fått en for ensidig juridisk tilnærming. Det er etter Regelrådets vurdering viktig at fokuset ikke bare legges på handlingsrom og behov for endringer i tilstøtende regelverk. Det er også viktig at proporsjonaliteten i utredningen tar hensyn til konsekvensene for de berørte . Det er de som skal bære kostnadene ved regelverket.

<p>Slettet tekst i forbindelse med Spørsmål 1: Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?</p>	<p>Regelrådet har erfart at høringer om gjennomføring av EØS-regelverk beskriver problem og mål ved at: <i>Forslaget må gjennomføres fordi det er tatt inn i EØS-avtalen.</i> Høringsdokumentet overser dermed årsaken til at EU har gjort endringer og glemmer å ta utgangspunkt i dette i høringsnotatet. Vi vil derfor anbefale ikke å slette henvisningen til at problem og mål kan finnes i EUs utredninger.</p>
<p>Høring av forslag til lov eller forskrift som gjennomfører EØS- og Schengen-regelverk, kan unnlates uten beslutning av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet når høring må anses som åpenbart unødvendig fordi • rettsakten ikke nødvendiggjør eller åpner for nasjonale tilpasninger, og • det er klart at rettsakten ikke medfører behov for endringer i tilstøtende lovgivning utover rent tekniske tilpasninger. Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker. (s. 175)</p>	<p>Regelrådet finner det uheldig at det ikke også her legges vekt på omfanget av konsekvenser for de berørte. Det er etter Regelrådets vurdering viktig at fokuset ikke bare legges på handlingsrom og behov for endringer i tilstøtende regelverk. Det er også viktig at proporsjonaliteten i utredningen tar hensyn til konsekvensene for de berørte.</p>
<p>Lovgivning som gjennomfører EØS- og Schengen-regelverk skal i utgangspunktet sendes på høring, i likhet med forslag til nasjonalt initiert lovgivning. Det vil normalt være «åpenbart unødvendig» å sende forslag til gjennomføringslovgivning på høring når en rettsakt skal inkorporeres ved henvisning og ikke nødvendiggjør eller åpner for nasjonale tilpasninger, og det er klart at rettsakten ikke medfører behov for å gjøre endringer i tilstøtende lovgivning utover rent tekniske tilpasninger. I slike tilfeller er det ikke nødvendig at beslutning om å unnlate høring treffes av øverste leder i forvaltningsorganet. Ansvarlig forvaltningsorgan kan velge å gjennomføre en høring selv om dette i utgangspunktet er «åpenbart unødvendig», for eksempel av informasjonshensyn. På samme måte som ved nasjonalt initierte lov- eller forskriftsendringer kan vilkårene om at høring «ikke vil være praktisk gjennomførbar» eller «kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket», gjelde for EØS- og Schengen-regelverk. Dette kan for</p>	<p>Regelrådet mener at også rettsakter som skal inkorporeres ved henvisning vil kunne ha virkninger for de berørte. At høring kan unnlates av denne grunn virker etter vår vurdering merkelig. Et moment i vurdering av om høring kan unnlates bør være om det har virkninger for de berørte eller ikke. Dersom det har virkninger må det høres. De berørte bryr seg ikke om hvor reglene kommer fra og hvordan de er lovteknisk gjennomført. De bryr seg om virkningene og hvordan reglene skal gjennomføres i praksis. Derfor bør forslag med virkninger som hovedregel høres.</p>

<p>eksempel være tilfelle dersom det er korte eksterne frister eller tiltak som krever snarlig iverksettelse for å forhindre alvorlige følger for liv, helse og miljø. I slike tilfeller bør man vurdere om man skal gjennomføre høring med kortere frist, eller arrangere høringsmøte eller lignende. I slike saker gjelder også hovedregelen om at beslutningen om å unnlate høring skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og skal følge saken. (s. 179)</p>	
<p>Regelrådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring, men rådet står fritt til å velge hvilke saker man vil gi uttalelse i. Rådet får forslag til behandling idet de legges ut på høring. I rådets vedtekter er det fastslått at rådet har en kortere frist for uttalelse enn øvrige høringsinstanser. Fristen er halvparten av kunngjort høringsfrist, men minimum tre uker. Den korte fristen medfører at det er viktig at Regelrådet informeres om relevante forslag idet de legges ut på høring. (s. 181)</p>	<p>Regelrådets høringsfrist er endret, jf. vedtekter for regelrådet § 5 fjerde ledd: https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-12-11-1903?q=regel%C3%A5det</p> <p>Frist for rådets uttalelse i en sak skal som hovedregel være to uker før kunngjort høringsfrist. Regelrådet kan avgi uttalelse også etter dette dersom forvaltningen har satt kortere høringsfrist enn tre måneder og dette gjør at det ikke er mulig å avgi uttalelse to uker før kunngjort høringsfrist. Uttalelsene skal offentliggjøres uten ugrunnet opphold.</p>
<p>Kapittel 5 EØS- og Schengen-saker (s. 184)</p>	<p>I tabellen over fasene på s. 184 bør det også fremgå når de seks minimumsspørsmålene skal besvares, herunder når det skal gjennomføres en konsekvensanalyse. Det vil sikre en bedre tilknytning til utredningsinstruksens øvrige krav.</p>
<p>Når gjennomføringslovgivningen sendes på høring i Norge, vil innholdet i EØS-notatet kunne benyttes i utformingen av høringsbrevet. Der det er relevant, skal imidlertid et høringsbrev inneholde mer utdypende vurderinger av nasjonale handlingsvalg, inkludert konsekvenser for berørte grupper ved de forskjellige valgene, og for eventuelle behov for endringer i tilstøtende lovgivning. (s. 193)</p>	<p>Her bør det henvises direkte til utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2. Det er viktig at vurderingen av hva som er nødvendig og proporsjonalt gjøres etter disse kravene.</p>
<p>For EØS-regelverk som ikke åpner for nasjonale valg, og hvor det heller ikke er nødvendig eller ønskelig å gjøre endringer i tilstøtende lovgivning, kan utredningen gjøres mer summarisk. Ved utredning av</p>	<p>Vi viser igjen til at omfanget av virkninger for de berørte bør være et moment i vurderingen av omfang. Her bør det henvises direkte til utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2. Det er viktig at vurderingen av hva som er nødvendig gjøres etter disse kravene.</p>

virkninger kan EUs konsekvensanalyser legges til grunn. (s. 193)	Regelrådet mener at virkningene i Norge som hovedregel bør beskrives. Unntak kan imidlertid forekomme.
--	---

Regelrådet tar forbehold om at det er mulig at vi ikke har identifisert alle endringene i utkastet til ny utredningsinstruks med veileder. Vi viser i så henseende til å våre generelle vurderinger ovenfor.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.