

Utenriksdepartementet
post@mfa.no

Deres ref.:
22/11542

Vår ref.:
24/00216

Dato:
30.08.2024

Saksbehandler:
Dag Aarnes

Høringsvar – NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer

1. Innledning

Regelrådet vil med dette gi høringsvar til NOU 2024:7. Regelrådet har samlet en del kunnskap om EØS-prosessen på vårt område som vi mener er relevant for det videre arbeidet med temaene i utredningen.

Regelrådet kartlegger alle regelverksforslag som påvirker næringslivet. I kartleggingen registrerer vi nøkkelinformasjon om alle regelverksforslagene og gjør en overordnet vurdering av om kravene i utredningsinstruksen er oppfylt. Denne kartleggingen brukes som et utgangspunkt for rådets valg av saker til grundigere behandling i en uttalelse, og til å identifisere utviklingstrekk i utredningsarbeidet som ligger til grunn for forslagene som kommer på høring.

Regelrådet kartla i fjor 287 regelverksforslag som påvirker næringslivet. 118 av dem (41 prosent) hadde bakgrunn i Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Andelen forslag med bakgrunn i EØS-relevant regelverk har vært på mellom 35 og 41 prosent de siste fem årene. Det er således en betydelig andel av norsk regelverk som oppstår på denne måten og det er på mange områder viktig regelverk for Norge.

Regelrådet samarbeider tett med andre lands regelråd i nettverket RegWatchEurope. I nettverket er det bare Norge og Storbritannia som ikke er medlem av EU. Nettverket har løpende kontakt med EUs regelråd, Regulatory Scrutiny Board, og deltar i diskusjoner om reguleringspolitikk med EU-kommisjonen.

Regelrådet har observert at de reguleringspolitiske problemstillingene i EU blir mye diskutert i våre naboland. Diskusjonen handler blant annet om hvordan best balansere EU-regulering og nasjonal regulering slik at vi sikrer både god regulering og riktig nivå av regulering. Denne diskusjonen er også viktig i Norge.

2. Regelrådets kommentarer til funn og vurderinger i EØS-utredningen

Regelrådet har ved flere anledninger kommentert en rekke svakheter i den generelle utredningskvaliteten i hørings saker om nytt regelverk med bakgrunn i EØS-avtalen. Basert på våre erfaringer med vurderinger av informasjonen som kommer frem i høringsnotater, er EØS-forslagene gjennomgående dårligere utredet i den norske utredningsprosessen enn "nasjonale" forslag. Det er ofte lagt ensidig vekt på de juridiske og formelle sidene ved prosessen, mens forslagenes bakgrunn, formål og antatt virkning i Norge er lite eller ikke kommentert i det hele tatt.

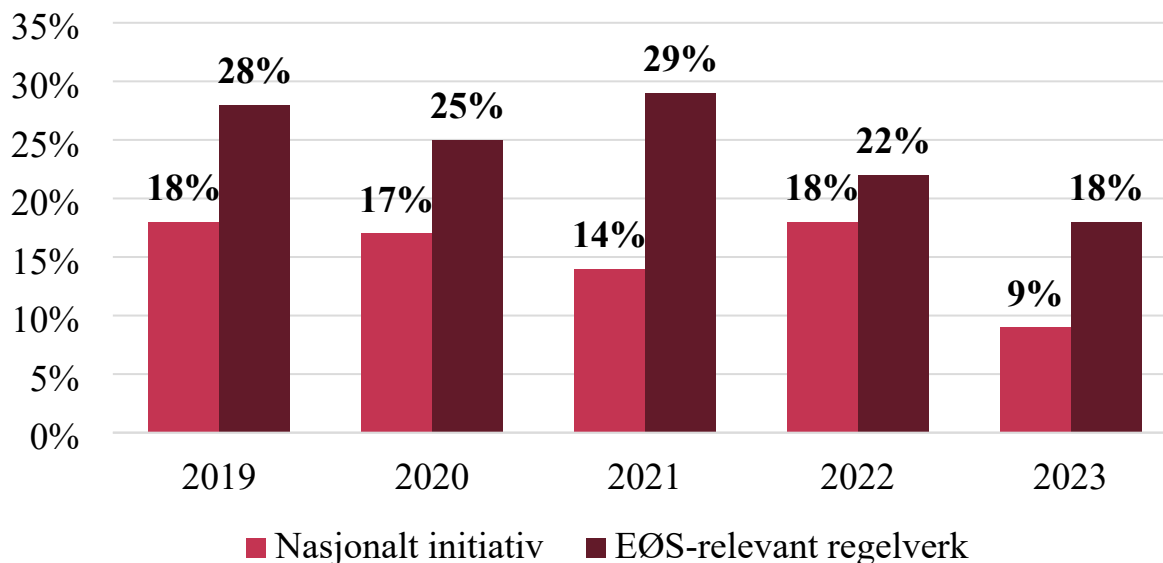
NOU 2024:7 gir en vurdering av utfordringene som stemmer godt overens med det vi har observert. NOUen inneholder også viktige vurderinger og forslag som, etter vår vurdering, vil kunne gjøre at EØS-avtalen fungerer enda bedre for Norge.

Regelrådet registrerer at utredningen bygger på tidligere utredninger, blant annet NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Utvalget understreker imidlertid at integrasjonen med EU blir stadig tettere, og at det i dag fremstår som utenkelig å ikke ha EØS-avtalen. I denne sammenheng kunne utvalget ha drøftet mer grundig de utfordringene som EU står overfor i den globale utviklingen. Et viktig spørsmål er om det blant annet er ulike regulatoriske årsaker til at EU har svakere trendvekst i økonomien enn USA og Kina. Vårt inntrykk er at store deler av norsk næringsliv tar EØS-avtalen og tilgangen til det indre marked for gitt. EØS-avtalen er grunnleggende viktig for norsk næringsliv. Det gjør at det er betydelig forståelse for at EU lager felles regler på mange områder. Nytteverdien av EØS-avtalen gjør kanskje også at debatten om forvaltningen av EØS-avtalen og håndteringen av nytt regelverk fra EU blir mer begrenset enn den kunne ha vært. Vårt inntrykk er at debatten om nye EU/EØS-regler synes å være mindre omfattende i Norge enn i våre naboland som er fullverdige medlemmer av EU.

3. Utfordringer i høringene om nytt regelverk med bakgrunn i EØS-avtalen

Når EU-regler skal implementeres i norsk rett er det viktig å gjøre en god utredning i Norge som belyser virkninger blant annet for norsk næringsliv. Regelrådet erfarer at det i den norske utredningen av regelverksforslag fra EU kommer sjeldnere klart frem hvilke næringer som blir berørt, sammenlignet med høringene av nasjonale forslag. Videre blir virkninger for næringslivet, både kostnader og administrative byrder, omtalt og belyst mindre grundig i EØS-sakene enn i nasjonale saker.

Figur: Andel forslag der virkninger for berørt næringsliv ikke er utredet overhode, fordelt på forslag med bakgrunn i EØS-relevant regelverk og nasjonale forslag. 2019-2023



Hensynet til små bedrifter blir også sjeldnere vurdert i EØS-sakene. Det kan føre til at det ikke blir gjort tilpasninger for små bedrifter der slike tilpasninger er relevante og fornuftige. Norge har gjennomgående en høy andel små småbedrifter i forhold til mange EU-land.

Vi registrerer at enkelte etater ikke utreder virkningene av norsk gjennomføring av EU-regelverk, men heller skriver for eksempel at «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». Slike uttalelser oppfyller ikke kravene i utredningsinstruksen om utredning av virkninger. EU-kommisjonen har ikke utredet virkningene for Norge i sitt forslag. Hvem som blir berørt i Norge og hva virkningene blir i Norge, må norske myndigheter utrede. I en slik utredning kan norske myndigheter også vurdere avbøtende tiltak som kan lette implementeringen. Også EU-land må utrede nasjonale virkninger av EU-regelverk i sitt eget land.

Manglende utredning av handlingsrom, alternative tiltak og nabosjekk

Utredningsinstruksen stiller krav om utredning av alternativer. Noen ganger er det ikke relevant å utrede alternativer fordi en EØS-forordning skal inntas ordrett i nasjonalt regelverk, og/eller det ikke er nasjonalt handlingsrom eller mulighet for nasjonale valg. Men vi ser også at det i mange saker ikke er utredet alternative tiltak selv om det er adgang til det. Dette fører til at nasjonalt handlingsrom ofte ikke i tilstrekkelig grad blir utredet.

En av fordelene med å ha samme regelverk som andre land er at vi kan lære av hverandre. En del EØS-regelverk gjennomføres i Norge etter at det allerede er gjennomført i EU, og da kan vi enkelt gjennomføre nabosjekk. Ved å gjennomføre nabosjekk kan vi lære av andres implementering. Vi kan unngå å begrense handlingsrommet unødige eller innføre unødvendige byrder. Regelrådet mener på denne bakgrunn at nabosjekk er et viktig verktøy i gjennomføring av EØS-regelverk i Norge.

Vanskelig å sette seg inn i EØS-regler

Regelrådet har flere ganger tatt opp spørsmålet om berørte næringer og bedrifter har rimelig mulighet til å sette seg inn i og følge EØS-reglene. Forordninger skal gjennomføres ord for ord. Hvilket betyr at brukeren må forholde seg direkte til teksten i rettsaktene. Denne løsningen er krevende for brukere av regelverket. Dette øker kostnadene ved å sette seg inn i regelverket for berørte aktører og kan kreve enda mer av høringsprosessen og etterfølgende veiledning fra ansvarlig myndighet.

Et annet forhold som også gjør regelverket vanskelig tilgjengelig for brukerne er manglende konsolidering av regelverk. Det betyr at brukeren ofte må gjennomgå flere rettsakter som delvis gjør endringer i hverandre for å vite hva som er gjeldende rett. Dette er uheldig og gir problemer både med å finne de aktuelle rettsaktene og å finne hva som er gjeldende rett.

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. 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 iverksettes i Norge, samt utfordringer for digitalisering av tjenester og dialog mellom det offentlige og næringslivet.

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).

Krevende å lage gode høringsprosesser

I saker der det foreligger forslag til norsk regelverk, er ofte 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 virkningene av det norske forslaget.

Regelrådet har ved flere anledninger påpekt at særlig de litt større regleverksforslagene bør høres to ganger. Første høring bør skje i en tidlig fase der forslaget utarbeides i EU-systemet og det er mulig å påvirke innholdet, mens den andre høringen bør gjennomføres når forslaget skal inkorporeres i norsk regelverk.

I mange saker er det vanskelig å vite om berørt norsk næringsliv har vært involvert i utredningsarbeidet før saken sendes på høring. Tidlig involvering er dessverre ofte ikke omtalt i høringsnotatet. Dermed er det heller ikke transparent om det er gjennomført tidlig involvering og hvem som har blitt involvert. Involvering av næringsliv som blir berørt av reguleringen bidrar til å øke forståelsen for de virkningene reguleringen vil ha for næringslivet, slik at den kan hensyntas i regelverksutforming.

Tid, åpenhet og transparens i prosessen

I våre møter med forvaltningen ser vi at det er høy fagkompetanse hos regelverksprodusentene. Vårt inntrykk er at regelverksprodusentene i Norge ikke får gode nok rammebetingelser og ressurser til å utrede og gjennomføre høringsprosessene i EØS-saker på en tilstrekkelig god måte.

Delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter

Bruken av delegerte rettsakter har økt i EU. Sekundærlovgivning som delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter utgjør nå ca. 3/4 av alle nye rettsakter fra EU. Det er usikkert i hvilken grad det er gjennomført høring av berørte i disse sakene i EU.

Sekundærlovgivning som delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter gjennomføres gjerne som forskrift i Norge. Det vil si at Stortinget kun får kjennskap til og mulighet til å ta stilling til en nokså liten del av EØS-reguleringene som tas inn i norsk rett. Selv om delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter bygger på større overordnede rettsakter som Stortinget som regel har behandlet, inneholder sekundærlovgivningen en mengde føringer og krav med hensyn til hvordan reguleringene skal gjennomføres i praksis. Et eksempel på dette er bærekrafts direktivet (CSRD) – hvor mange delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter kommer i kjølvannet av hovedrettsakten og hvor det blant annet ligger ikke ubetydelige byrder for næringslivet. I mange EU-land debatteres dette som en svekkelse av høringsprosessene og myndighetsfordelingen.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet