

1. GJENNOMFØRING AV EØS-AVTALEN I NORSK RETT

1.1 Innledning

I likhet med andre internasjonale avtaler som Norge er bundet av, innebærer EØS-avtalen en plikt til ikke å gi lover eller forskrifter eller utøve offentlig myndighet på annen måte i strid med avtalen. EØS-avtalen går samtidig lenger enn mange andre internasjonale avtaler i å være bestemmende for innholdet i lovgivningen.

En rettsakt som vedtas i EU, får ikke virkning for Norge før den er innlemmet i EØS-avtalen ved en beslutning i EØS-komiteen, og EØS-komiteens beslutning har trådt i kraft. For å bli en del av norsk rett må rettsakten være gjennomført i lov eller forskrift. Dette gjelder alle rettsakter, enten det er forordninger, direktiver eller beslutninger, og både selvstendige rettsakter og endringsrettsakter.

Folkerettslige avtaler stiller i alminnelighet ikke spesielle krav til hvordan reglene skal gjennomføres i intern rett så lenge de folkerettslige forpliktelsene overholdes. EØS-avtalen går derimot for en stor del ut på en aktiv harmonisering av lovgivningen i EØS-statene, og den har egne regler om hvordan den nasjonale gjennomføringen skal skje. Dette skyldes målet om å gjøre alle EØS-stater til en del av det samme «indre marked» med like konkurransevilkår. Denne målsettingen har ført til at det stilles de samme strenge kravene til nøyaktig og fullstendig gjennomføring av reglene hos alle avtalepartene.

Behovet for en ensartet rettsstilstand i de ulike statene gjør at EØS-rettsakter ofte er mer detaljerte enn det norske lover og forskrifter vanligvis er. Det høye detaljnivået i EØS-regelverket har også sammenheng med lovgivningstradisjonene i de fleste EU-statene. For eksempel spiller forarbeidene tradisjonelt en mindre rolle enn hos oss. Dette gjør det nødvendig i større grad å innarbeide detaljene i selve regelverket.

Samtidig kan kompromisser under lovgivningsprosessene av og til føre til vage og flertydige bestemmelser. Selve den kompliserte og forhandlingspregede beslutningsprosessen i EU gjør det vanskelig å oppnå samme grad av systematikk, enhet og lovteknisk harmoni som den enkelte stat kan opprettholde i sin interne rettsorden.

Gjennomføring av EØS-avtalen dreier seg i stor grad om gjennomføring av *rettsakter* (forordninger, direktiver mv.) inntatt i EØS-avtalens vedlegg. Dette er også hovedtemaet i det følgende. EØS-forpliktelser må imidlertid ivaretas også ved utforming av lovgivning som er initiert nasjonalt, for å sikre at det ikke vedtas lovgivning som er strid med EØS-avtalen. Dette omtales avslutningsvis.

1.2 EØS-avtalens oppbygning. Tilpasninger og språk.

1.2.1 EØS-avtalen ulike deler

EØS-avtalen består av flere deler. Avtalens *hoveddel* speiler en rekke sentrale bestemmelser om det indre markedet i Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV). Hoveddelen inneholder blant annet de samme generelle prinsippene om fri bevegelse for varer, personer, tjenester og kapital («de fire friheter») som TEUV, og speiler reglene om konkurranse og statsstøtte.

Vedleggene til avtalen inneholder lister over rettsakter (forordninger, direktiver mv.) som er innlemmet i avtalen, altså det som i EU er sekundærlovgivningen.

Protokollene inneholder ulike former for tilleggsregulering, og varierer betydelig både i innhold og innretning. Etter EØS-avtalen artikkel 119 er både hoveddelen, vedleggene og rettsaktene som er omhandlet i dem, samt protokollene til avtalen, en «integrerende del» av EØS-avtalen.

EØS-avtalens hoveddel (samt artikkel 1 til 3 i avtalens protokoll 25 om konkurranse innen kull- og stålproduksjon) er gjennomført i EØS-loven ved inkorporasjon. EØS-loven gir derimot ikke vedleggene, rettsaktene som er inntatt i vedleggene, eller protokollene for øvrig status som formell lov. Disse må gjennomføres i annen lov eller forskrift.

1.2.2 EØS-tilpasninger

Rettsakter som tas inn i EØS-avtalen, er utformet med sikte på å virke innenfor EU-systemet. Ved innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen vil det være behov for enkelte tilpasninger. Noen generelle behov for tilpasninger er løst ved EØS-avtalen protokoll 1 om gjennomgående tilpasninger. For eksempel følger det av denne protokollen at henvisninger i innlemmede rettsakter til borgere av medlemsstater også omfatter borgere av EFTA-statene.

I tillegg til tilpasningene som følger av protokoll 1, kan det være inntatt sektorvise tilpasninger i det enkelte vedlegget til avtalen. Hvis det er behov for tilpasninger av en rettsakt og behovet ikke er ivaretatt verken av protokoll 1 eller av den innledende delen av vedlegget som rettsakten skal plasseres i, må tilpasningen skje i EØS-komitébeslutningen som innlemmer rettsakten.

Det er rettsakten slik den er vedtatt i EØS-komiteen, med tilpasninger, som skal gjennomføres i norsk lov eller forskrift. Det er derfor viktig at tilpasningstekstene utformes så klart som mulig. Tilpasningstekster skal som hovedregel utformes som konkrete endringer eller tilføyelser i forordnings- eller direktivteksten, såkalt direkte redigering.

EFTA-statene har vedtatt [retningslinjer for hvordan tilpasningstekster skal utformes](#) (*Guidelines for Drafting Adaptation Texts for Joint Committee Decisions - Legal Note by*

Subcommittee V 11 June 2025). Lovavdelingen eller UD's rettsavdeling kan kontaktes ved spørsmål om behovet for og utformingen av tilpasningstekster.

1.2.3 EØS-avtalens flerspråklighet

Den norske språkversjonen av avtalen har samme gyldighet som versjonene på de offisielle EU-språkene, jf. EØS-avtalen artikkel 129 nr. 1. Det samme gjelder de norske språkversjonene av rettsakter som innlemmes i vedleggene, dersom de er kunngjort i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende. Det vil ofte ikke være tilfelle på tidspunktet da gjennomføringslovgivningen utarbeides. Se også punkt 1.10 om oversettelser i gjennomføringsarbeidet.

Det er viktig å være oppmerksom på at EØS-retten har sitt eget begrepsapparat som kan skille seg fra begrepsapparatet i norsk rett. Ord og uttrykk har derfor ikke nødvendigvis samme betydning i EØS-retten som i nasjonal rett.

1.3 Grunnleggende EØS-rettslige krav til gjennomføringen

De viktigste generelle kravene til gjennomføring av EØS-avtalen følger av EØS-avtalen artikkel 3 og 7.

Artikkel 3 oppstiller en lojalitetsplikt, og av denne utledes det krav til gjennomføring av betydning for alle EØS-avtalens deler, også rettsaktene. Artikkel 7 gir nærmere regler om gjennomføringsmåten for forordninger og direktiver. I korthet innebærer artikkel 7 at forordninger må gjennomføres ved inkorporasjon, mens direktiver kan gjennomføres ved transformasjon. Artikkel 7 omtales nærmere i punkt 1.4 (forordninger) og 1.5 (direktiver).

De mest grunnleggende kravene er de som utledes av lojalitetsplikten i artikkel 3, og all EØS-gjennomføring må ha denne for øye. Artikkel 3 forplikter avtalepartene til å «treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle» forpliktelsene etter avtalen, og til å «avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales mål i fare». Dette innebærer at EØS-reglene må gjennomføres i nasjonal rett i den utstrekning dette er nødvendig for at de skal nå sitt formål.

Like viktig er det at reglene må gjennomføres på en måte som sikrer at det tilsiktede formålet oppnås også i praksis, med andre ord at reglene får *effektivt gjennomslag*. Det lar seg ikke gjøre å angi uttømmende hva som kan være nødvendig for å sikre effektivt gjennomslag. Dette må vurderes konkret. Det er samtidig enkelte utslag av kravet som må tas i betraktning i alle eller de fleste tilfeller:

For det første må regelverket være tilstrekkelig *klart*. Et krav om klarhet og forutberegnelighet utledes også av det generelle EØS-rettslige prinsippet om rettssikkerhet. Kravet om klarhet og forutberegnelighet gjelder ikke bare for selve gjennomføringsregelverket, men medfører også en plikt til å endre eller oppheve andre regler som strider mot EØS-regler, eller som på annen måte kan skape uklarhet om anvendelsen av dem, se punkt 1.7.

For det andre vil det være behov for å vurdere hvordan gjennomføringen kan sikre *etterlevelse og håndhevelse i praksis*. Dette kan også dreie seg om regler eller regelverksendringer som ikke følger direkte av de konkrete EØS-reglene som gjennomføres. Det kan for eksempel være nødvendig å fastsette supplerende regler om tilsyn og sanksjoner eller å endre eksisterende saksbehandlingsregler som kan være til hinder for at den enkelte oppnår sine EØS-rettigheter. *Ekvivalensprinsippet* krever at EØS-retten må sikres minst samme beskyttelse som tilsvarende nasjonale regler. *Effektivitetsprinsippet* krever at det ikke skal være umulig eller uforholdsmessig vanskelig for den enkelte å håndheve sine rettigheter etter EØS-reglene.

En ytterligere generell ramme for gjennomføringen følger av kravet i EØS-avtalen protokoll 35 om at regler som gjennomfører EØS-rett, skal sikres *forrang* foran motstridende nasjonale bestemmelser. Dette kravet ivaretas av EØS-loven § 2. Når det skal gis regler i særlovgivningen om forholdet mellom ulike regelverk, må det sikres at bestemmelsene ikke griper inn i EØS-rettens forrang, eller kan skape tvil om denne.

Det er samtidig viktig å merke seg at forrangsregelen kun er en sikkerhetsventil. Bestemmelser som strider mot EØS-retten, må endres eller oppheves selv om EØS-retten har forrang, se punkt 1.7. Det vil stride mot det EØS-rettslige klarhetskravet dersom man i en situasjon hvor det foreligger motstridende lovgivning, kun baserer seg på at rettsanvenderne skal anvende forrangsprinsippet i EØS-loven § 2.

1.4 Gjennomføring av forordninger

1.4.1 Forordninger gjennomføres ved inkorporasjon

Forordninger brukes når det er behov for størst mulig harmonisering av regelverket. I EU gjelder forordningene direkte i medlemsstatene, jf. TEUV artikkel 288, og gjennomføring er i utgangspunktet verken nødvendig eller tillatt.

EØS-avtalen gir derimot ikke forordninger direkte virkning. I stedet krever EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a at forordningen «som sådan» skal gis anvendelse i nasjonal rett. Formålet med kravet er at forordningene skal gis anvendelse på en måte som i størst mulig grad ligner forordningenes anvendelse i EU, men uten at det overføres lovgivningsmyndighet.

For å oppfylle kravet om anvendelse «som sådan» må forordninger gjennomføres ved inkorporasjon. Det vil si at det vedtas en lov- eller forskriftsbestemmelse som *henviser* til forordningen slik den er innlemmet i EØS-avtalen, og fastsetter at denne gjelder som lov eller forskrift. Selve forordningsteksten skal ikke vedtas som lov eller forskrift. Dette skyldes at forordningen skal gis anvendelse med lik gyldighet for alle språkversjonene.

Gjennomføringsforpliktelsen etter artikkel 7 bokstav a er absolutt. Det vil si at alle forordninger som innlemmes i EØS-avtalens vedlegg, må gjennomføres i sin helhet i EØS-tilpasset versjon, også forordninger eller artikler som ikke berører private rettigheter og plikter. Se punkt 1.14.3 om forordninger som innlemmes i protokoller.

Det som skal inkorporeres, er forordningen slik den er inntatt i EØS-avtalen – med andre ord forordningen *som EØS-rettsakt* (i EØS-avtalen artikkel 7 omtalt som «en rettsakt som tilsvarer en EØF-forordning»). Inkorporasjonsbestemmelsen må derfor henvise til det aktuelle punktet i EØS-avtalens vedlegg der forordningen er innlemmet. Av pedagogiske grunner skal det også presiseres i inkorporasjonsbestemmelsen at forordningen gjelder med eventuelle EØS-tilpasninger.

Den nærmere utformingen av inkorporasjonsbestemmelsene omtales i neste punkt.

Forordninger kan gjennomføres enten i lov eller forskrift. Vurderingen skal her ta utgangspunkt i de alminnelige kriteriene for valget mellom lov og forskrift. Normalt vil det være mer naturlig å gjennomføre europaparlaments- og rådsforordninger i lov enn forordninger vedtatt av Kommisjonen.

Det er viktig å være oppmerksom på at dersom en forordning gjennomføres på lovs nivå, vil gjennomføringen av eventuelle etterfølgende endringsrettsakter til forordningen kreve lovendring (og dermed også utløse krav om Stortingets samtykke til innlemmelse i EØS-avtalen). I enkelte tilfeller kan likevel gjennomføringen av endringsrettsakter overlates til forskrift, se punkt 1.4.4 nedenfor om dette.

Valget mellom lov og forskrift får også betydning for hvordan det kan henvises til forordningen i lov. Er en forordning gjennomført i forskrift, blir det ikke mulig å vise direkte til denne i lov, se punkt 1.4.8.

Å inkorporere forordningen er ikke nødvendigvis alt som skal til for å gjennomføre den. Enkelte forordninger kan kreve at det i tillegg til inkorporasjonen fastsettes nasjonale supplerende bestemmelser. Dette omtales nærmere i punkt 1.4.6. Videre må det for alle forordninger vurderes om det er behov for å endre eksisterende lovgivning som strider mot, overlapper med eller på annen måte skaper uklarhet ved siden av forordningen. Dette omtales nærmere i punkt 1.7.

1.4.2 Utforming av inkorporasjonsbestemmelser

Inkorporasjonsbestemmelsen skal inneholde: (1) forordningens referansenummer, (2) en angivelse av hva forordningen handler om, og eventuelt en korttittel, og (3) en henvisning til punktet i EØS-avtalens vedlegg der forordningen er innlemmet. I tillegg skal det (4) minnes om at forordningen gjelder med tilpasninger som følger av det aktuelle vedlegget, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Bestemmelsen skal ta utgangspunkt i følgende oppsett, her eksemplifisert med personvernforordningen:

Eksempel på oppsett for forordning som gis en korttittel

§ 1 <i>Personvernforordningen</i>

Forordning (EU) 2016/679 om behandling av personopplysninger (personvernforordningen), som inntatt i EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5e, gjelder som lov. Forordningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Eksempel på oppsett for forordning som ikke gis en korttittel

§ 1 Forordning (EU) 2016/679 om behandling av personopplysninger

Forordning (EU) 2016/679 om behandling av personopplysninger, som inntatt i EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5e, gjelder som lov. Forordningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Dersom forordningen gjennomføres i forskrift, byttes «gjelder som lov» ut med «gjelder som forskrift». Merk at det ikke skal presiseres at forordningen gjelder som «norsk» lov eller forskrift. Nedenfor følger noen ytterligere presiseringer:

(1) Overskriften

Overskriften tilpasses sammenhengen bestemmelsen inngår i, og det er ikke nødvendigvis behov for å nevne forordningen uttrykkelig. Det vesentlige er at overskriften gir god informasjon om innholdet i paragrafen.

(2) Referansenummer

Vedtaksorganet i EU trenger ikke presiseres. Det vises altså kun til «Forordning (EU) [årstall]/[nummer]» uavhengig av om det dreier seg om en europaparlaments- og rådsforordning, rådsforordning eller kommisjonsforordning.

Oppsettet for referansenummeret er litt ulikt for eldre og nyere forordninger. Fra 1. januar 2015 har alle forordninger årstallet angitt først og uten «nr.» i referansen, mens eldre forordninger har litt ulike formater. Nummeret settes opp på samme måte som det er gjort for den aktuelle rettsakten i EØS-avtalens vedlegg (i norsk oversettelse). For eldre forordninger kan dette for eksempel være «(EU) nr. 121/2014», «(EF) nr. 713/2009» eller «(EØF) nr. 4064/89».

(3) Innholdsangivelse og korttittel

Angivelsen av hva forordningen handler om, skal ta utgangspunkt i forordningens offisielle tittel, men bør helst være kortere og enklere dersom det er mulig. Sier den offisielle tittelen noe om endringer i eller opphevelse av andre rettsakter, skal dette normalt ikke tas med.

For sentrale forordninger bør det angis en korttittel i parentes. Det kan også ellers være hensiktsmessig med korttittel dersom det skal henvises til den gjennomførte forordningen i supplerende lov- eller forskriftsbestemmelser.

Korttittelen bør være så beskrivende som mulig. Korttitler basert på engelske forkortelser (for eksempel GDPR, CPC-forordningen o.l.) bør unngås. Dersom rettsakten selv angir en korttittel, kan det tas utgangspunkt i denne, men korttittelen i inkorperasjonsbestemmelsen trenger ikke nødvendigvis å være identisk.

(4) Henvisning til EØS-avtalens vedlegg

Forordninger innlemmes i EØS-avtalen ved at de føres opp som et nummerert punkt i et av vedleggene, og en henvisning til dette punktet skal fremgå av inkorperasjonsbestemmelsen. Det gjør det klart at det vises til forordningen slik den er inntatt i EØS-avtalen.

I alle vedleggene unntatt vedlegg I og II nummereres rettsaktene løpende på tvers av kapitler og andre underinndelinger. Ved løpende nummerering skal det kun vises til vedlegget og det nummererte punktet.

I vedlegg I og II må også kapitlet (romertall) angis, for eksempel «EØS-avtalen vedlegg II kapittel XV nr. 12zc». I vedlegg I er det i noen av kapitlene i tillegg nødvendig å vise til *del* (arabertall), for eksempel «EØS-avtalen vedlegg I kapittel III del 2 nr. 18».

(5) Tilpasninger

Henvisningen til tilpasninger dekker både eventuelle sektorvise tilpasninger i vedlegget som forordningen er inntatt i, eventuelle særskilte tilpasninger i EØS-komiteens beslutning ved innlemmelsen, de generelle tilpasningene i EØS-avtalen protokoll 1 og eventuelle øvrige tilpasninger som utledes av andre generelle bestemmelser i avtalen eller av avtalens system i stort.

Henvisningen er en standardformulering som inntas av pedagogiske grunner. Den utformes på samme måte uavhengig av om det finnes relevante tilpasninger i alle de ulike kategoriene. Vedlegget det henvises til, må derimot justeres ut ifra hvilket vedlegg forordningen er inntatt i.

1.4.3 Rettsakter som endrer forordninger

Når en forordning skal endres i EU, vedtas det en ny rettsakt som gjør endringer i den opprinnelige forordningen (en *endringsrettsakt*). En endringsrettsakt som vedtas i EU, får ikke virkning for Norge før den er innlemmet i EØS-avtalen ved en beslutning i EØS-komiteen, og beslutningen har trådt i kraft. For å bli en del av norsk rett må endringsrettsakten gjennomføres i lov eller forskrift.

Endringsrettsaktene kommer i ulike former og vedtas av ulike organer i EU. Som regel vil de være vedtatt som forordninger, men de kan også være direktiver eller beslutninger. De kan enten være rettsakter som kun dreier seg om å endre én eller flere eksisterende forordninger, eller nye, selvstendige rettsakter med avsluttende bestemmelser som endrer eksisterende rettsakter.

Innlemmelse i EØS-avtalen skjer på samme måte uavhengig av hva slags rettsakt det dreier seg om: Endringsrettsakten føyes til som et nytt *strekpunkt* under den

opprinnelige forordningen, i samme vedlegg og punkt som denne. Det gjelder også når endringen følger av en ny, selvstendig rettsakt som også endrer andre rettsakter. Den nye rettsakten vil få sitt eget punkt i vedlegget, men den vil også bli føyet til som strekpunkt under de eksisterende rettsaktene den endrer.

Alle endringsrettsakter til forordninger må gjennomføres. I de fleste tilfeller gjøres dette ved en tilføyelse i bestemmelsen som inkorporerer den opprinnelige forordningen. Det gjelder alltid for forordninger som er gjennomført i forskrift. For forordninger som er gjennomført i lov, kan det i enkelte tilfeller være aktuelt å gjennomføre nærmere bestemte endringsrettsakter til forordningen i forskrift, se punkt 1.4.4 nedenfor.

Dersom endringen følger av en ny selvstendig forordning som også endrer andre forordninger, skal endringene i andre forordninger likevel gjennomføres *særskilt*. At den nye forordningen gjennomføres i sin egen inkorporasjonsbestemmelse, er altså ikke en tilstrekkelig gjennomføring av endringene i andre forordninger.

En ny, selvstendig forordning som også endrer en annen forordning, må med andre ord gjennomføres *to steder*:

1. I sin egen inkorporasjonsbestemmelse, som beskrevet i punkt 1.4.2.
2. I inkorporasjonsbestemmelsen til forordningen som endres, ved at den tilføyes som endringsrettsakt.

Endringer av forordningens språkversjoner ved *rettelse* («*corrigendum*») er ikke endringsrettsakter. De gjennomføres derfor ikke i lov eller forskrift. Endringer vedtatt som *korrigerende forordning* er derimot endringsrettsakter, og må gjennomføres.

Er forordningen endret ved én endringsrettsakt, gjennomføres endringsrettsakten på følgende måte:

Forordninger som er endret én gang

§ 11 *Opplysningskrav og god forretningsskikk ved distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter*

Forordning (EU) 2017/2359 om opplysningskrav og god forretningsskikk ved distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter, som inntatt i EØS-avtalen vedlegg IX nr. 13ec, gjelder som forskrift. Forordningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig, og med endringene som følger av forordning (EU) 2018/541.

Endringsrettsakten angis med «forordning», «direktiv» eller «beslutning» etterfulgt av referansenummer. Referansenummeret settes opp på samme måte som i EØS-avtalens vedlegg, jf. punkt 1.4.2. Vedtaksorganet i EU angis ikke, og det inntas ingen angivelse av innholdet eller korttittel for endringsrettsakten.

Er forordningen endret to ganger, settes bestemmelsen opp på følgende måte:

Forordninger som er endret to ganger

§ 11 Opplysningskrav og god forretningsskikk ved distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter

Forordning (EU) 2017/2359 om opplysningskrav og god forretningsskikk ved distribusjon av forsikringsbaserte investeringsprodukter, som inntatt i EØS-avtalen vedlegg IX nr. 13ec, gjelder som forskrift. Forordningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig, og med endringene som følger av forordning (EU) 2018/541 og forordning (EU) 2021/1257.

Ved flere enn to endringer angis endringsrettsaktene i en strekpunktliste:

Forordninger som er endret flere ganger

§ 1-3 a Gjennomføring av trygdeforordningen

Forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (trygdeforordningen), som inntatt i EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1, gjelder som lov. Forordningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg VI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig, og med endringene som følger av

- forordning (EF) nr. 988/2009
- forordning (EU) nr. 1244/2010
- forordning (EU) nr. 465/2012
- forordning (EU) nr. 1224/2012
- forordning (EU) nr. 517/2013
- forordning (EU) nr. 1372/2013
- forordning (EU) nr. 1368/2014
- forordning (EU) 2017/492

Merk at det ikke skal være komma bak rettsaktene i opplistingen, og heller ikke punktum til slutt.

1.4.4 Gjennomføring av endringsrettsakter i forskrift når forordningen er gjennomført i lov

Som det fremgår av forrige punkt, skal endringsrettsakter som utgangspunkt gjennomføres i samme bestemmelse som inkorporerer den opprinnelige forordningen. Når en forordning gjennomføres på lovs nivå, vil gjennomføring av etterfølgende endringsrettsakter i så fall kreve lovendring (og dermed også utløse krav om Stortingets samtykke til innlemmelse i EØS-avtalen).

I enkelte tilfeller kan det likevel være grunn til å gi en begrenset adgang til å gjennomføre endringsrettsakter i forskrift. Det vil i så fall dreie seg om *derogasjon*. Dette er først og fremst aktuelt dersom en europaparlaments- og rådsforordning

overlater til Kommisjonen å vedta endringer i forordningen. Det vil normalt dreie seg om mindre vesentlige endringer, for eksempel i vedlegg til forordningen. Da vil det ofte være naturlig å overlate til forskrift å gjennomføre disse endringsrettsaktene. Dette gjelder særlig hvis det er forventet hyppige endringer i forordningen.

Hjemmelen for slike forskrifter kan inntas som et nytt ledd i paragrafen som inkorporerer forordningen. Det bør fremgå uttrykkelig av forskriftshjemmelen at den er begrenset til gjennomføring av endringsrettsakter som vedtas av Kommisjonen. Dette kan gjøres på følgende måte:

Forskriftshjemmel for gjennomføring av endringsrettsakter vedtatt av Kommisjonen

§ 1-3 Gjennomføring av trygdeforordningen

Forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (trygdeforordningen), som inntatt i EØS-avtalen vedlegg VI nr. 1, gjelder som lov. Forordningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg VI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig, og med endringene som følger av

- forordning (EF) nr. 988/2009
- forordning (EU) nr. 1244/2010
- forordning (EU) nr. 465/2012

Kongen kan gi forskrift om endringer av forordningen i samsvar med rettsakter som vedtas av EU-kommisjonen og innlemmes i EØS-avtalen.

Det kan unntaksvis tenkes andre tilfeller der det kan være grunn til å overlate gjennomføringen av enkelte endringsrettsakter til forskrift, for eksempel fordi det er et særskilt behov for rask gjennomføring, eller ved midlertidige endringer. Dette må vurderes konkret. Forskriftshjemmelen bør fortsatt være uttrykkelig begrenset slik at den ikke rekker lenger enn behovet. Når forordningen først er gjennomført på lovs nivå, bør det ikke gis en helt generell adgang til å gjennomføre endringer i forskrift.

Både det EØS-rettslige klarhetskravet og hensynet til brukervennlig og god regelverksteknikk tilsier at gjennomføring av hovedforordning og endringsrettsakt på to ulike steder kun bør skje helt unntaksvis. Endringsrettsakter er formelt sett selvstendige rettsakter og det strider i prinsippet ikke med kravet om gjennomføring av forordninger «som sådan» dersom de plasseres et annet sted enn hovedforordningen. Adgangen til derogasjon må imidlertid anses relativt begrenset, da den åpenbare tilknytningen mellom de to rettsaktene tilsier at gjennomføring bør skje på samme sted.

Dersom derogasjon tas i bruk, skal forskriften som gjennomfører endringsrettsakter fremstille alle endringer samlet, også de som eventuelt er nevnt i loven. Dette kan gjøres slik:

Forskrift som gjennomfører endringsrettsakter til en forordning inkorporert i lov

§ 1 Endringer i trygdeforordningen

Trygdeforordningen, jf. folketrygdloven § 1-3, gjelder med endringene som følger av

- forordning (EF) nr. 988/2009
- forordning (EU) nr. 1244/2010
- forordning (EU) nr. 465/2012
- forordning (EU) nr. 1224/2012
- forordning (EU) nr. 517/2013
- forordning (EU) nr. 1372/2013
- forordning (EU) nr. 1368/2014
- forordning (EU) 2017/492

Dersom det på et senere tidspunkt innlemmes en endringsrettsakt som krever lovendring, utformes endringen slik at lovens inkorporasjonsbestemmelse også dekker endringene som så langt har vært gjennomført i forskrift. Forskriftsbestemmelsen skal da oppheves.

1.4.5 Gjennomføring av flere forordninger i samme paragraf

Dersom flere forordninger hører sammen eller på annen måte har en klar tematisk sammenheng, kan det etter omstendighetene være hensiktsmessig å gjennomføre dem i samme paragraf. Det kan i så fall settes opp en bokstavliste som vist under.

Flere forordninger i én paragraf

§ 1-3 Gjennomføring av trygdeforordningen og gjennomføringsforordningen

Følgende forordninger inntatt i EØS-avtalen vedlegg VI gjelder som forskrift med tilpasningene som følger av vedlegg VI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig:

- a. forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (trygdeforordningen), jf. vedlegg VI nr. 1, med endringene som følger av
 - forordning (EF) nr. 988/2009
 - forordning (EU) nr. 1244/2010
 - forordning (EU) nr. 465/2012
 - forordning (EU) nr. 1224/2012
 - forordning (EU) nr. 517/2013
 - forordning (EU) nr. 1372/2013
 - forordning (EU) nr. 1368/2014
 - forordning (EU) 2017/492
- b. forordning (EF) nr. 987/2009 om nærmere regler for gjennomføring av trygdeforordningen (gjennomføringsforordningen), jf. vedlegg VI nr. 2, med endringene som følger av
 - forordning (EU) nr. 1244/2010
 - forordning (EU) nr. 465/2012
 - forordning (EU) nr. 1224/2012
 - forordning (EU) nr. 1372/2013
 - forordning (EU) nr. 1368/2014
 - forordning (EU) 2017/492

1.4.6 Supplering av forordninger

Selv om en forordning må gjennomføres «som sådan», kan det etter omstendighetene være behov for nasjonale lov- eller forskriftsbestemmelser som supplerer forordningen. Om en forordning krever eller åpner for supplerende regelverk, må vurderes konkret med utgangspunkt i forordningens bestemmelser og formål.

Det kan være uttrykkelig regulert i forordningen, for eksempel ved bestemmelser som pålegger statene å gi regler om tilsyn, eller bestemmelser som åpner for nasjonale særregler. Det kan også være adgang til å supplere en forordning uten at den uttrykkelig åpner for det, dersom ytterligere bestemmelser er nødvendig for å sikre forordningens effektive gjennomslag. Etter omstendighetene kan det også være en plikt til dette, jf. punkt 1.3. Det kan for eksempel gjelde regler om sanksjoner eller bestemmelser som klargjør forholdet til tilgrensende regelverk.

Nasjonale supplerende regler skal ikke hindre eller skjule forordningens anvendelse «som sådan». Regelteknisk skal de nasjonale bestemmelsene altså ikke erstatte bestemmelsene i den inkorporerte forordningen, men gjelde ved siden av disse. Bestemmelsene må utformes med dette for øye, slik at de ikke griper inn i eller overlapper med forordningen utover det som er nødvendig. Det må videre komme tilstrekkelig klart frem hva som er sammenhengen mellom de nasjonale bestemmelsene og forordningen. Dette oppnås vanligvis best ved at de supplerende reglene uttrykkelig henviser til forordningen.

Supplerende regulering med forutgående henvisning (helseregisterloven § 21)

Andre punktum inneholder den supplerende reguleringen, mens første punktum er nødvendig for å gi tilstrekkelig kontekst og å vise at hovedforpliktelsen følger av personvernforordningen.

§ 21 Informasjonssikkerhet

Den dataansvarlige og databehandleren skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, jf. personvernforordningen artikkel 32[, jf. personopplysningsloven § 1]. Den dataansvarlige og databehandleren skal blant annet sørge for tilgangsstyring, logging og etterfølgende kontroll. I registre som er etablert med hjemmel i §§ 10 eller 11, skal navn, fødselsnummer og andre personidentifiserende kjennetegn lagres kryptert.

1.4.7 Gjengivelse av forordningsbestemmelser

I en viss utstrekning åpner EØS-retten også for å gjengi forordningsbestemmelser i nasjonalt regelverk, dersom det er nødvendig for sammenhengen i regelverket. Regelteknisk er dette imidlertid sjelden en god løsning, siden forordningsbestemmelser har en utforming og oppbygning som normalt passer dårlig inn i lov- og forskriftsbestemmelser.

Hvis det er behov for å få frem innholdet i en forordningsbestemmelse som det nasjonale regelverket må sees i sammenheng med, vil det som regel være tilstrekkelig å *henvise* til forordningsbestemmelsen med en stikkordsmessig angivelse av innholdet, i stedet for å gjengi den ordrett.

Dersom gjengivelse likevel anses å gi det beste resultatet, kreves det også da at gjengivelsen ikke hindrer eller skjuler forordningens anvendelse «som sådan». Dette innebærer at det må fremgå uttrykkelig at det gjengis fra forordningen, og hvilke bestemmelser.

EØS-retten åpner ikke for gjengivelse av forordninger utover de tilfellene der det er nødvendig for å skape sammenheng med nasjonale regler. Det vil si at det ikke er tillatt å gjengi forordningsbestemmelser i lov eller forskrift utelukkende for å minne om dem eller fremstille dem i et mer velkjent format.

1.4.8 Henvisning til gjennomførte forordninger

Henvisninger til gjennomførte forordninger bør være så korte og enkle som mulig, men må få klart frem hvilken forordning det vises til, og at det vises til forordningen slik den er gjennomført i norsk rett.

Har forordningen fått en korttittel i inkorparasjonsbestemmelsen, bør denne benyttes i stedet for forordningens referansenummer. Ved henvisninger i samme lov eller forskrift kan det ved behov også vises til inkorparasjonsbestemmelsen, for eksempel «trygdeforordningen, jf. § 1-3». Dette gjelder særlig for store eller uoversiktlige lover og forskrifter, hvor ikke inkorparasjonsbestemmelsen lett kan gjenfinnes.

Korttittelen kan også benyttes i andre lover og forskrifter, og da bør det normalt henvises til inkorparasjonsbestemmelsen i tillegg, for eksempel «trygdeforordningen, jf. folketryktdloven § 1-3».

For forordninger uten korttittel benyttes forordningens referansenummer.

Referansenummeret settes opp på samme måte som i inkorparasjonsbestemmelsen, for eksempel «forordning (EU) 2017/2539». Det bør som regel også vises til inkorparasjonsbestemmelsen, og dette bør alltid gjøres når det henvises i andre lover og forskrifter. Ved behov kan det også inntas en angivelse av hva forordningen handler om, tilsvarende som i inkorparasjonsbestemmelsen.

Henvisninger til artikler, numre og bokstaver i EØS-rettsakter settes opp slik: «artikkel 1 nr. 1 bokstav a». Det skal altså ikke være parenteser eller halvparenteser. Ved henvisninger til tredjenivået, det vil si et avsnitt i et nr. eller en bokstav, brukes «første avsnitt», «andre avsnitt» osv.

Lover skal ikke vise til konkrete forskrifter og forskriftsbestemmelser. I dette ligger det også at en lov ikke kan vise til en konkret forordning som er inkorporert i forskrift. Hvis det i en lov er behov for å skape sammenheng med en forordning som er gjennomført i forskrift, må det i stedet benyttes mer generelle henvisninger. Etter omstendighetene

vil det for eksempel kunne vises til «regler om ... fastsatt i forskrift etter § x» eller lignende.

1.5 Gjennomføring av direktiver

1.5.1 Overordnet om gjennomføring av direktiver

I EU fastsetter TEUV artikkel 288 at direktiver skal være bindende for statene «med hensyn til sin målsetting», men overlater til statene «å bestemme formen og midlene for gjennomføringen». Direktivene retter seg altså mot statene, som er forpliktet til å oppfylle direktivets *målsetting* («the result to be achieved»). Hvordan det skal gjøres, er i utgangspunktet opp til statene.

På samme måte som TEUV artikkel 288 overlater EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b til statene å «bestemme formen og midlene for gjennomføringen» av direktiver. Rekkevidden av gjennomføringsforpliktelsen er for alle praktiske formål den samme etter EØS-avtalen som i EU-retten.

Friheten ved gjennomføringen innebærer at direktiver kan gjennomføres ved transformasjon. Transformasjon er også regelen ved direktivgjennomføring i norsk rett. Det vil si at det fastsettes lov- eller forskriftsbestemmelser som oppfyller direktivets krav. Direktivforpliktelser som allerede er oppfylt i gjeldende lovgivning, kan gjennomføres ved konstatering av rettsharmoni (passiv transformasjon).

Som det fremgår ovenfor har statene stor frihet i hvordan direktiver skal gjennomføres i nasjonal rett. Ved gjennomføringen må man imidlertid ha et bevisst forhold til hvor den enkelte direktivbestemmelsen er gjennomført, enten dette er gjort ved aktiv eller passiv transformasjon. Det er viktig å vite om den enkelte lov- eller forskriftsbestemmelsen gjennomfører EØS-rett. For det første skal slike bestemmelser tolkes etter EØS-rettslig metode i den utstrekning de gjennomfører EØS-rett. For det andre må senere endringer av slike bestemmelser ikke stride mot de gjennomførte EØS-forpliktelsene.

For å sikre at gjennomføringen er fullstendig og at det foreligger informasjon om hvilke lov- og forskriftsbestemmelser som har en EØS-rettslig bakgrunn, skal det utarbeides en gjennomføringstabell hvor det fremgår hvor den enkelte direktivbestemmelsen er gjennomført. For bestemmelser som ikke krever gjennomføring, jf. punkt 1.5.2, inntas en kort forklaring i tabellen.

Dersom direktivet gjennomføres (helt eller delvis) ved lov, skal gjennomføringstabellen fremgå som vedlegg til proposisjonen, såfremt direktivet ikke i det alt vesentlige skal gjennomføres i forskrift, se punkt 1.9. Som det fremgår av punkt 1.8, skal gjennomføringstabellen også oversendes Lovdata.

Transformasjon av direktiver er ikke en ren avskrivingsøvelse. Gjennomføringen skal oppfylle målet med direktivforpliktelsene, samtidig som man er bevisst på statenes frihet i form og midler. Dette får betydning på en rekke ulike måter, og forholdet

mellom disse to utgangspunktene går som en rød tråd gjennom de fleste av spørsmålene som oppstår ved direktivgjennomføring.

Målet med direktivforpliktelsene må vurderes både for direktivet som helhet og de enkelte bestemmelsene. Det er altså nødvendig å vurdere konkret for hver direktivforpliktelse hva som er nødvendig for å oppnå det tilsiktede resultatet, og at det oppnås også i praksis, jf. også punkt 1.3 om det grunnleggende kravet om effektivt gjennomslag. Dette har betydning både for hvilke av direktivbestemmelsene som må gjennomføres i lov eller forskrift, og hvordan regelverket skal utformes. Kravet om effektivt gjennomslag kan dessuten gjøre det nødvendig å supplere eller utfylle med regelverk som ikke har noe konkret motstykke i direktivet.

Friheten i form og midler innebærer at statene ikke er bundet av direktivets formuleringer og struktur ved gjennomføringen. EU-lovgivningen har en form som ofte skiller seg en del fra hvordan regler utformes i norsk lovgivningstradisjon. Hensynet til å utforme lovteksten i tråd med norsk lovgivningstradisjon bør veie tungt ved gjennomføring av direktiver.

Det gjelder likevel noen viktige EØS-rettslige rammer: For det første må alle direktivforpliktelser som berører privates rettigheter og plikter, gjennomføres i lov eller forskrift. Gjennomføringen av slike forpliktelser kan altså ikke overlates til praksis, rundskriv, uttalelser i forarbeider e.l. For det andre må gjennomføringen fange opp direktivets bestemmelser fullt og helt, og reglene må være tilstrekkelig klare og forutberegnelige.

Direktiver kan være enten *minimumsharmoniserende* eller *totalharmoniserende*. Ved minimumsharmonisering oppstiller direktivet minstekrav, og man kan velge å stille strengere krav nasjonalt. Slike krav må likevel fortsatt være innenfor rammen av EØS-retten for øvrig, for eksempel reglene om fri bevegelighet. Ved totalharmonisering er det ikke tillatt med strengere nasjonale krav. Harmoniseringsgraden kan fremgå uttrykkelig av direktivet, men ofte vil det bero på en konkret tolkning, der det særlig må ses hen til direktivets formål. Ett og samme direktiv kan inneholde både minimumsharmoniserende og totalharmoniserende bestemmelser.

1.5.2 Hvilke direktivforpliktelser må gjennomføres i lov eller forskrift?

Alle direktivforpliktelser som berører privates rettigheter og plikter, må gjennomføres i lov eller forskrift. Direktivforpliktelser som bare retter seg mot offentlige myndigheter, vil normalt kunne oppfylles ved at det offentlige etterlever forpliktelsen ut ifra den folkerettslige bindingen. Det kan for eksempel gjelde ulike rapporterings- og meldeplikter overfor andre stater eller ESA, eller en plikt for staten til å evaluere direktivgjennomføringen.

Det er viktig å være oppmerksom på at en direktivbestemmelse ofte vil berøre privates rettsstilling selv om den etter sin ordlyd bare oppstiller en plikt for det offentlige. Det må vurderes konkret hva som er bestemmelsens formål. For eksempel vil saksbehandlingsregler gjerne være utformet som plikter for det offentlige. I de fleste

tilfeller vil det likevel være nødvendig med gjennomføring i lov eller forskrift for at private skal kunne påberope seg saksbehandlingsreglene, og for at det skal være klart og forutberegnelig hvilke regler som gjelder.

Etter omstendighetene kan det være nødvendig med lov- eller forskriftsregulering selv om forpliktelsen kun retter seg mot offentlige myndigheter, for eksempel fordi det skal legges oppgaver til kommunen. Etterlevelsen av en rapporteringsforpliktelse kan også forutsette regulering for å sikre et grunnlag for behandling av personopplysninger eller unntak fra taushetsplikt.

Formålsbestemmelsen i et direktiv medfører ikke i seg selv rettigheter eller plikter for private, og trenger ikke nødvendigvis å gjennomføres i en korresponderende formålsbestemmelse. Det kan likevel være hensiktsmessig når formålet er viktig for tolkningen av reglene.

Det er ikke nødvendigvis behov for å gjennomføre direktivets definisjonsbestemmelser som korresponderende definisjonsbestemmelser i loven eller forskriften. Dette blir i første rekke et spørsmål om omskriving, som omtales i neste punkt.

1.5.3 Omskriving

Statene er som nevnt ikke bundet av direktivets formuleringer. Så lenge innholdet i forpliktelsene fanges opp fullt ut, kan man benytte andre ord og enklere formuleringer. Man er heller ikke bundet av strukturen i direktivet eller i de enkelte bestemmelsene. Direktivet kan gjennomføres i flere lover eller forskrifter, og ved en kombinasjon av lov og forskrift. Bestemmelsene kan deles opp eller slås sammen. Direktivforpliktelser kan også gjennomføres i bestemmelser med et videre virkeområde, for eksempel når saksbehandlingsforpliktelser anses gjennomført i generelle regler i forvaltningsloven.

Det gjelder samtidig noen viktige EØS-rettslige begrensninger. Det materielle innholdet i direktivforpliktelsen må fanges opp fullt og helt på en tilstrekkelig klar måte. Man kan derfor ikke forenkle eller omstrukturere reglene på en slik måte at relevante avgrensninger, presiseringer og nyanser i direktivet faller bort eller ikke kommer klart nok frem.

Til forskjell fra hva som er vanlig i norsk lovtradisjon, er det også en viktig begrensning ved gjennomføringen at innholdet i direktivbestemmelsene må fanges opp i selve lov- eller forskriftsbestemmelsene. Man kan derfor ikke overlate rettslig relevante presiseringer og detaljer i direktivet til forarbeidene. De kan heller ikke overlates til rundskriv, veiledere o.l.

Disse begrensningene kan medføre at lover og forskrifter som gjennomfører direktiver, ofte vil måtte få en utforming som bærer noe preg av dette, særlig når det gjelder detaljeringsgrad. Det skal likevel alltid tilstrebes å gjøre gjennomføringsregelverket så godt og tilgjengelig som mulig. Ofte vil det være rom for forenklinger uten at det går utover det materielle innholdet.

Direktiver inneholder vanligvis innledende *definisjonsbestemmelser*, og disse bør man være særskilt oppmerksom på. Som nevnt trenger disse ikke nødvendigvis å gjennomføres i en tilsvarende definisjonsbestemmelse i loven eller forskriften. Særlig definisjoner som bare forekommer et fåtall ganger i regelverket, vil det vanligvis være en fordel å innarbeide i bestemmelsene der uttrykket forekommer. Da unngår man at regelverket blir unødig fragmentert. Avgrensningene som ligger i definisjonsbestemmelser, kan inkluderes i de materielle vilkårene i bestemmelsene i stedet for som definisjonsbestemmelser, når det gir den beste løsningen.

Man må imidlertid også være bevisst på at definisjonene gjerne er helt sentrale for avgrensningen av direktivets regler. Det kan ofte være vanskelig å fange opp avgrensningene på annen måte enn i korresponderende definisjonsbestemmelser, ikke minst definisjoner som er lange og detaljerte. Også da vil det gjerne være rom for forenklinger, men det er grunn til særskilt varsomhet for å unngå at relevante avgrensninger, presiseringer og nyanser forsvinner.

Hvis en definisjon samsvarer med den alminnelige og helt klare betydningen av uttrykket på norsk, kan det være tilstrekkelig å benytte uttrykket uten noen nærmere definisjon. Også her er det imidlertid grunn til å være varsom, for å være sikker på at gjennomføringen blir korrekt.

Noen direktiver inneholder *veiledende eller eksemplifiserende tekst*, for eksempel en oppregning av eksempler på noe som skal omfattes av en bestemmelse. Det er ikke uten videre nødvendig å innta dette i gjennomføringslovgivningen, men det må vurderes konkret om det er behov for det for å få innholdet i reglene tilstrekkelig klart frem. Ved gjennomføring i lov bør veiledningen eller eksemplene i direktivet i alle tilfeller omtales i spesialmerknadene.

Vedlegg til direktiver kan skrives om til alminnelige lov- og forskriftsbestemmelser. Det må alltid gjøres dersom vedlegget gjennomføres i lov, ettersom lover ikke skal ha vedlegg. Omskriving vil ofte være en god løsning for å unngå at regelverket blir for fragmentert. Vedlegg som er lange og tekniske, kan det imidlertid være bedre å gjengi som vedlegg til en forskrift. Vedlegg som endres ofte, bør gjennomføres i forskrift.

Direktivforpliktelser kan gjennomføres i nasjonale bestemmelser med et videre virkeområde enn direktivet. Forutsetningen er her som ellers at direktivets regler fortsatt er ivaretatt fullt ut. I dette ligger det også at de nasjonale reglene ikke kan gå lenger enn direktivet på en måte som strider mot totalharmoniserende direktivforpliktelser.

Gjennomføring i regler som er mer generelle enn direktivforpliktelsene, kan i mange tilfeller bidra til et enklere regelverk og færre gjentakelser. Man bør samtidig være oppmerksom på at det kan by på utfordringer for rettsanvendere å vurdere hva som blir betydningen av om man i det enkelte tilfellet er utenfor eller innenfor et direktiv, for eksempel når det gjelder tolkning og kildetilfang. Det samme gjelder forholdet til regler

og prinsipper som knytter rettsvirkninger til om en bestemmelse gjennomfører EØS-rett, for eksempel forrang.

1.5.4 Uklare direktivbestemmelser

Når en direktivbestemmelse er uklar, må man i arbeidet med gjennomføringen så langt som mulig forsøke å avklare hva som er riktig tolkning, slik at gjennomføringsreglene kan formuleres på en måte som angir innholdet riktig, men klarere enn ordlyden i direktivet. Det kan i den forbindelse være nyttig å undersøke Kommisjonens lovforslag, andre lovgivningsdokumenter (som posisjonsnotater fra Rådet og Europaparlamentet), eventuelle retningslinjer fra Kommisjonen om gjennomføring og hvordan direktivet er blitt gjennomført i andre stater.

Lar det seg ikke gjøre å få klarhet i tolkningen, må det tas stilling til om man skal presisere direktivet ved gjennomføringen eller velge en bokstavtro formulering.

Det vil ikke være i strid med gjennomføringsforpliktelsen å gjengi de uklare delene av direktivet i nasjonale bestemmelser, men da vil regelverket nødvendigvis bli tilsvarende uklart for rettsanvenderne. Forsøker man å presisere, risikerer man på den annen side at direktivet viser seg å være gjennomført feil. Begge alternativer har altså fordeler og ulemper, og det må derfor foretas en konkret vurdering med utgangspunkt i graden av tvil, behovet for klarhet og hvilke konsekvenser det vil ha dersom gjennomføringen blir feil eller upresis.

Det vil tale for presisering dersom reglene retter seg mot privatpersoner, eller dersom reglene kan sanksjoneres med straff eller overtredelsesgebyr. For regler som retter seg mot profesjonelle aktører som kan forventes å følge med på rettsviklingen i EØS-retten, kan derimot en direktivnær gjennomføring etter omstendighetene være det enkleste for rettsanvenderne. Det gjelder særlig for direktivbestemmelser som bevisst etterlater et tolkningsrom for å åpne for avklaringer og utvikling gjennom praksis.

Enten direktivet presiseres eller ikke, bør tolkningsspørsmålet omtales i forarbeidene, jf. punkt 1.9.

1.5.5 Supplering og utfylling

Kravet om effektivt gjennomslag kan som nevnt gjøre det nødvendig å supplere eller utfylle med regelverk som ikke har noe konkret motstykke i direktivet, jf. også punkt 1.3. Behovet for dette må vurderes konkret. Det kan for eksempel etter omstendighetene være å nødvendig å supplere med prosessuelle regler, regler om tilsyn og sanksjoner eller regler om behandling av personopplysninger og taushetsplikt.

Det kan også være behov for bestemmelser som klargjør forholdet til andre regler, eller som gjør unntak fra annet regelverk som ellers vil hindre direktivets effektive gjennomslag. Dette omtales nærmere i punkt 1.7.

1.5.6 Inkorporasjon av direktiver

Transformasjon er regelen ved direktivgjennomføring i norsk rett. Direktiver flest vil uansett ikke være *egnet* for inkorporasjon. Direktiver som ikke pålegger private plikter, men utelukkende gir rettigheter overfor det offentlige, er det rettslig sett mulig å inkorporere dersom reglene er tilstrekkelig klare og ubetingede. Inkorporasjon vil imidlertid gjøre regelverket lite tilgjengelig.

Spørsmålet om et direktiv bør inkorporeres, vil dermed bare oppstå når det unntaksvis er behov for å gjennomføre et direktiv som ikke berører privates rettigheter og plikter, og der det ikke er nødvendig å treffe nasjonale valg. Også da er transformasjon den klare hovedregelen, men det kan ikke utelukkes at inkorporasjon kan være hensiktsmessig i særlige tilfeller.

1.5.7 Henvisning til gjennomførte direktiver

Vanligvis skal det ikke vises direkte til direktiver i lov- eller forskriftsbestemmelser, men til gjennomføringsregelverket. I enkelte tilfeller kan det likevel være behov for å henvise til EØS-rettsakten, for eksempel dersom reglene skal si noe om tillatelser gitt i andre medlemsstater i samsvar med direktivet.

Henvisningen bør være så kort som mulig, og vanligvis vil det være tilstrekkelig med referansenummeret. Dette settes opp på samme måte som i EØS-avtalens vedlegg, for eksempel «direktiv (EU) 2015/2302» eller «direktiv 2006/123/EF». Ved behov kan det inntas en angivelse av hva direktivet handler om, på tilsvarende måte som ved inkorporasjon av forordninger, jf. punkt 1.4.2. Henvisninger til artikler, nummer og bokstav i direktiver settes opp på tilsvarende måte som ved henvisninger til forordninger, jf. punkt 1.4.8.

1.6 Gjennomføring av beslutninger

Beslutninger er en type rettsakt som kan variere i innhold og utforming. De som innlemmes i EØS-avtalen, er beslutninger som i sin virkning utgjør EØS-relevant *regelverk*. Det vil vanligvis dreie seg om kommisjonsbeslutninger vedtatt i medhold av en forordning eller et direktiv.

I EU gjelder beslutningene direkte, jf. TEUV artikkel 288. De har imidlertid ingen direkte virkning etter EØS-avtalen. Også beslutninger må gjennomføres dersom de skal bli en del av norsk intern rett.

Beslutninger er ikke nevnt i EØS-avtalen artikkel 7. Dermed blir de generelle kravene i artikkel 3 avgjørende for om en beslutning må gjennomføres, og eventuelt hvordan. Vurderingen av hvilke beslutninger som må gjennomføres, blir den samme som for direktiver, jf. punkt 1.5.2. Det vil si at beslutningen må gjennomføres i intern rett så langt den berører privates rettigheter og plikter.

Beslutninger kan gjennomføres enten ved inkorporasjon eller transformasjon. I begge tilfeller vil reglene normalt høre hjemme i forskrift. Inkorporasjon bør vanligvis velges

dersom beslutningen utfyller en forordning. Utfyller beslutningen et direktiv, kan transformasjon etter omstendighetene være hensiktsmessig for å skape sammenheng i regelverket.

Ved inkorporasjon følges samme oppsett som for forordninger, jf. punkt 1.4.2, for eksempel slik:

Inkorporasjon av beslutning

§ 2 *Standarder for sikkerhetsvurdering av kvalifiserte elektroniske signatur- og seglfremstillingssystemer*

Beslutning (EU) 2016/650 om standarder for sikkerhetsvurderinger av kvalifiserte signatur- og seglfremstillingssystemer, som inntatt i EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5le, gjelder som forskrift. Beslutningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Ved transformasjon gjelder de samme rammene for omskriving mv. som ved gjennomføring av direktiver, jf. punkt 1.5.

1.7 Endringer i tilstøtende lovgivning

Det EØS-rettslige klarhetskravet (som omtalt i punkt 1.3) er til hinder for å opprettholde eksisterende regler som skaper uklarhet om anvendelsen av EØS-retten eller som på annen måte hindrer EØS-rettens effektive gjennomslag. Å vurdere behovet for endringer i tilstøtende regler må derfor være en integrert del av gjennomføringsarbeidet.

Det vil alltid være nødvendig å endre, oppheve eller gjøre unntak fra regler som er i *motstrid* med EØS-reglene på en slik måte at rettsanvenderen må ty til forrangsregelen i EØS-loven § 2 for å gi dem gjennomslag.

Det kan også være behov for å rydde i eksisterende regler i andre tilfeller enn der det er åpenbar motstrid. Det kan for eksempel dreie seg om eksisterende bestemmelser som vil gjøre det uklart hva som er sammenhengen i regelverket, eller det kan være saksbehandlingsregler som vil hindre EØS-reglernes effektive gjennomslag.

1.8 Kunngjøring av EØS-henvisninger i Norsk Lovtidend

Når lov- eller forskriftsvedtak som gjennomfører EØS-rettsakter, kunngjøres i Norsk Lovtidend, skal det inntas en henvisning til rettsakten som gjennomføres ved vedtaket (EØS-henvisning). EØS-henvisningene er ikke en del av selve loven eller forskriften, men kunngjøres til informasjon. De tas inn i Norsk Lovtidend som del av ingressen etter lovens eller forskriftens tittel.

For direktiver er henvisningene nødvendige for å oppfylle en EØS-rettslig plikt. Direktiver inneholder alltid en bestemmelse om at det skal inntas en henvisning til

direktivet i gjennomføringsregelverket eller ved kunngjøringen av det. Av informasjonshensyn bør det imidlertid inntas EØS-henvisninger på samme måte ved gjennomføring av forordninger og beslutninger.

Henvisningene utformes på samme måte for lover og forskrifter, og settes opp på følgende måte:

«EØS-avtalen vedlegg XIX nr. 7d (direktiv (EU) 2019/770).»

Rettsaktens referansennummer settes opp som i EØS-avtalens vedlegg. For eldre rettsakter kan dette for eksempel være «direktiv 2006/123/EF» eller «forordning (EF) nr. 713/2009».

Når det skal henvises til selve rettsakten, og ikke bare en endringsrettsakt, må alle endringsrettsakter føyes til, for eksempel slik:

«EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 66n (forordning (EF) nr. 216/2008, som endret ved forordning (EF) nr. 690/2009, forordning (EF) nr. 1108/2009, forordning (EU) nr. 6/2013 og forordning (EU) 2016/4).»

Det understrekes at EØS-henvisningene ikke er en del av selve vedtaket, men noe som inntas til informasjon ved kunngjøringen. Når det eksempelvis fastsettes en endringsforskrift, skal det ikke inntas noe i selve forskriftsvedtaket om endringer i «EØS-henvisningsfeltet» e.l. Informasjon om forholdet til andre rettsakter o.l. skal heller formidles til Lovtidend-redaksjonen via et vedheng til vedtaket ved innsendelsen av kunngjøringsskjemaet. Et slikt vedheng (som er betegnelsen Lovdata bruker) er ikke et formelt vedlegg til vedtaket, men et uformelt dokument som lastes opp sammen med vedtaket i kunngjøringsskjemaet og kunngjøres til informasjon.

I tillegg til disse mer overordnede henvisningene, skal det ansvarlige departementet ved kunngjøringen også legge ved gjennomføringstabellen, jf. punkt 1.5.1.

Rutinene for innsending av slike EØS-henvisninger til Lovtidend-redaksjonen er under endring, og en ny teknisk løsning vil tas i bruk så snart den er ferdig utviklet. Inntil ny løsning er på plass, forblir rutinene uendret.

Nærmere informasjon om rutiner, skjemaer mv. finnes på [Lovdatas nettsider](#).

1.9 Synliggjøring av forholdet til EØS-retten i lovforarbeider og andre dokumenter

Når en EØS-rettsakt inkorporeres, vil det fremgå klart av regelverket at det er EØS-rett man har med å gjøre. Dette er annerledes ved transformasjon. Bestemmelser som gjennomfører et direktiv, kan fremstå som alminnelig norsk regelverk. Det samme gjelder bestemmelser som utgjør supplerende nasjonalt regelverk til en forordning.

Slike bestemmelser skiller seg imidlertid fra annet norsk regelverk ved at de må tolkes i tråd med den underliggende EØS-rettsakten, med EØS-rettslig metode og EØS-rettslige kilder. Det gjør det nødvendig å synliggjøre at regelverket gjennomfører EØS-rett.

Rettsanvendere må videre kunne finne ut hvilke bestemmelser i en rettsakt de ulike lov- eller forskriftsbestemmelsene gjennomfører, og hva som er det nærmere forholdet mellom dem. Ved gjennomføring av direktiver og av forordninger som forutsetter supplerende nasjonalt regelverk, er det derfor en viktig del av arbeidet å sørge for tilstrekkelig informasjon om forholdet mellom rettsakten og gjennomføringsregelverket. EØS-henvisningene bidrar, men de hjelper bare et stykke på vei.

Når et *direktiv gjennomføres i lov*, skal proposisjonen gi god og helhetlig informasjon om gjennomføringen. Det må alltid fremgå hvor de ulike bestemmelsene i direktivet gjennomføres, om det konstateres rettsharmoni, hvilke deler av direktivet som eventuelt overlates til forskrift, og hvilke direktivforpliktelser det ikke anses nødvendig å gjennomføre verken i lov eller forskrift. Det må også komme klart frem hvordan direktivet forstås, om det eventuelt er tolkningstvil, og hvordan tvilen i så fall er håndtert, jf. punkt 1.5.4. Videre må det fremgå hvilke nasjonale valg som eventuelt er tatt, herunder om gjennomføringen går utover minstekrav, og om direktivet gjennomføres i bestemmelser med et videre virkeområde enn direktivet.

Det vil variere hvordan informasjonen best fordeles mellom de alminnelige og spesielle merknadene, men de spesielle merknadene bør alltid opplyse om hvilke direktivforpliktelser de enkelte lovbestemmelsene gjennomfører.

Ved gjennomføring av nye, selvstendige direktiver skal proposisjonen i tillegg inneholde en gjennomføringstabell som gir en samlet oversikt over gjennomføringen av de enkelte artiklene. Dette kan likevel utelates dersom tabellen vil være lite opplysende, for eksempel fordi direktivet i det alt vesentlige skal gjennomføres i forskrift.

Når en *forordning gjennomføres i lov*, skal proposisjonen gi tilsvarende informasjon om gjennomføringen av bestemmelser i forordningen som eventuelt åpner for eller krever regler utover inkorporasjonen. Dersom det er behov for det, kan det eventuelt inntas en gjennomføringstabell som er begrenset til de relevante forordningsbestemmelsene.

Ved *gjennomføring i forskrift som fastsettes av Kongen*, skal forholdet mellom rettsakten og gjennomføringsreglene synliggjøres i statsrådsforedraget.

Andre forskrifter vil derimot ikke ha tilsvarende forarbeider. Da bør det vurderes om informasjon om gjennomføringen bør tilgjengeliggjøres på andre måter, for eksempel i veiledningsdokumenter på organets nettsider eller i rundskriv o.l.

Både ved gjennomføring i lov og forskrift vil det kunne være svært nyttig for rettsanvenderne om det publiseres gjennomføringstabeller på nettsidene til

departementene eller underliggende etater. Slike tabeller må man uansett utarbeide som ledd i gjennomføringsarbeidet og for rapportering til ESA. Publisering på nett gjør det også mulig å gi en helhetlig og oppdatert oversikt over gjennomføringen, noe som for eksempel er nyttig når et direktiv er gjennomført i både lov og forskrift, når et direktiv er blitt endret, og når gjennomføringslovgivningen er endret av andre grunner.

1.10 Oversettelser i gjennomføringsarbeidet

De norske språkversjonene av EØS-rettsakter har samme gyldighet som versjonene på de offisielle EU-språkene. Denne statusen får oversettelsene først når de kunngjort i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende etter innlemmelse i EØS-avtalen. Som regel må arbeidet med gjennomføringen skje før det foreligger en offisiell norsk språkversjon, slik at arbeidet med oversettelsen pågår parallelt.

Det følger av utredningsinstruksen at fagansvarlig departement skal sørge for at EØS-rettsakter foreligger i kvalitetssikret norsk oversettelse så tidlig som mulig, og senest ved kunngjøringen av lov- eller forskriftsreglene som gjennomfører rettsakten. Når rettsakter skal gjennomføres i lov, bør en kvalitetssikret norsk oversettelse vedlegges proposisjonen. Oversettelsene utarbeides av Kontor for EØS-oversettelse i DSS. En nærmere beskrivelse av oversettelsesprosessen og fagdepartementets ansvar og oppgaver finnes i veilederen til utredningsinstruksen.

Det er en stor fordel om oversettelsesarbeidet kommer i gang tidnok til at det kan foreligge en foreløpig norsk oversettelse allerede på et tidlig stadium i gjennomføringsarbeidet. Det bidrar til god terminologi og regelkvalitet i gjennomføringsregelverket, og det legger til rette for bedre kvalitetssikring av oversettelsen.

Som følge av EØS-rettens flerspråklighet kan man ikke benytte bare én språkversjon ved gjennomføringen. Det må sees hen til flere språkversjoner. Den engelske språkversjonen bør alltid undersøkes ved siden av den norske, og det kan med fordel også sees hen til andre språkversjoner, som den danske eller svenske versjonen.

Ettersom de norske oversettelsene av rettsaktene kunngjøres i EØS-tillegget til Den europeiske unions tidende, er det ikke behov for å kunngjøre dem i Norsk Lovtidend.

1.11 Forholdet til Stortinget

EØS-komiteens beslutninger om innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen behandles etter Grunnlovens regler om traktatsaker. Det betyr at det er behov for Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd dersom innlemmelsen av en rettsakt nødvendiggjør lovendring eller annet stortingsvedtak (i praksis budsjettvedtak), eller saken er av «særlig stor viktighet».

Stortingets samtykke til EØS-komiteens beslutning innhentes normalt *etter* at beslutningen er truffet. I så fall er det behov for å ta konstitusjonelt forbehold (artikkel 103-forbehold) ved EØS-komiteens beslutning, jf. EØS-avtalen artikkel 103. Når det er tatt konstitusjonelt forbehold, gjelder det etter artikkel 103 i utgangspunktet en frist på

seks måneder til å melde tilbake om utfallet av Stortingets behandling. Denne fristen må holdes atskilt fra fristen for å gjennomføre den nye EØS-rettsakten i norsk rett, som kan være lengre.

Dersom saken haster, er det mulig å innhente *forhåndssamtykke* fra Stortinget, med utgangspunkt i et utkast til EØS-komitébeslutning. Da blir det ikke behov for konstitusjonelt forbehold fra Norges side når beslutningen senere skal treffes i EØS-komiteen.

Når det også er behov for lovendringer, skal Stortingets samtykke til EØS-komiteens beslutning som hovedregel innhentes i en proposisjon som både inneholder lovforslag og anmodning om Stortingets samtykke (Prop. LS). Dette vil gi Stortinget en bedre oversikt over konsekvensene av innlemmelsen av en rettsakt.

1.12 Myndighetsoverføring

Hvis myndighet som etter Grunnloven ligger til norske statsorganer, legges til et EU- eller EFTA-organ eller andre stater, er det myndighetsoverføring. Dersom en rettsakt vil medføre myndighetsoverføring, er det vesentlig at dette identifiseres så tidlig som mulig i innlemmelsesprosessen. Forholdet til Grunnloven må vurderes i forkant av og underveis i forhandlingene med EFTA-statene og EU-siden om tilpasninger. En endelig vurdering må alltid være foretatt før EØS-komiteen treffer sin beslutning. Ansvar for dette ligger hos departementet som er ansvarlig for rettsakten, som kan be Lovavdelingen om bistand.

Overføring av myndighet til å treffe vedtak med rent *folkerettslig virkning* for Norge kan Stortinget i vid utstrekning samtykke til etter Grunnloven § 26 andre ledd.

Hvis det dreier seg om myndighetsoverføring med *internrettslig virkning* i Norge, må det vurderes om myndighetsoverføringen er «lite inngripende». Myndighet med internrettslig virkning kan for eksempel være at ESA skal kunne treffe vedtak med direkte virkning overfor private rettssubjekter i Norge, eller til å utføre stedlig tilsyn. Myndighetsoverføring som er «lite inngripende», kan Stortinget samtykke til med alminnelig flertall etter Grunnloven § 26.

Er myndighetsoverføringen mer enn «lite inngripende», kan Stortinget samtykke etter Grunnloven § 115, med tre fjerdedels flertall. Det er imidlertid viktig å merke seg at Grunnloven § 115 bare åpner for overføring av myndighet til «en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til». Dersom man kommer til at myndighetsoverføringen er mer enn «lite inngripende», kan kompetansen til å utøve myndigheten ikke legges til Kommisjonen eller et annet EU-organ.

I vurderingen av om myndighetsoverføring er «lite inngripende», vil Stortingets syn tillegges stor vekt. Det er imidlertid en forutsetning at Stortinget har lagt til grunn riktig forståelse av hva som utgjør myndighetsoverføring i saken, og at vurderingen faktisk har vært foretatt. I proposisjoner om samtykke til innlemmelse av rettsakter som innebærer myndighetsoverføring, er det derfor viktig at proposisjonen beskriver hvilke

elementer av myndighetsoverføring rettsakten medfører, og at det gjøres en vurdering med utgangspunkt i kriteriene som er lagt til grunn i statspraksis.

1.13 Meddelelse til EFTAs overvåkningsorgan om gjennomføring

Når en forordning eller et direktiv er gjennomført i norsk rett, skal gjennomføringen meddeles EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Dette gjøres ved å fylle ut et fastlagt skjema, et såkalt «Form 1». Meddelelsen sendes elektronisk direkte fra departementene via ESAs portal. Slik meddelelse må gis senest innen utløpet av gjennomføringsfristen.

Meddelelse til ESA skal gis for alle forordninger og direktiver, også endringsrettsakter. Derimot er det ikke behov for å sende inn «Form 1» ved gjennomføring av beslutninger.

Det må gis ny meddelelse til ESA dersom det gjøres *endringer* i gjennomføringsregelverket. Meddelelsen gis på tilsvarende måte ved å fylle ut «Form 1». Dette er for eksempel nødvendig hvis det gjøres justeringer i bestemmelser som gjennomfører et direktiv, eller dersom en gjennomføringslov eller -forskrift erstattes av en ny.

Enkelte rettsakter kan ha bestemmelser som oppstiller mer spesifikke krav til å notisere ESA om hvordan rettsakten eller enkeltbestemmelser i denne er gjennomført i nasjonal rett. Slike krav kan oppfylles ved å innta den nødvendige informasjonen i «Form 1». Det er altså ikke nødvendig å sende inn en separat notifikasjon om gjennomføringen i tillegg til «Form 1». Notifikasjonsforpliktelser som ikke handler om gjennomføring i nasjonal rett, må derimot gå i et eget spor, se punkt 1.15.

1.14 Enkelte særlige spørsmål

1.14.1 Forordninger som endrer direktiver

Det forekommer at en forordning fastsetter endringer i et direktiv, typisk i forordningens sluttbestemmelser. Med endringer menes at forordningen gjør konkrete endringer i teksten i direktivet. Forordninger som bare fraviker eller gjør unntak fra direktiver, omtales i neste punkt.

Når en forordning endrer et direktiv, blir gjennomføringen todelt. Forordningen som helhet gjennomføres ved inkorporasjon på vanlig måte, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. I tillegg må direktivendringene gjennomføres særskilt etter reglene om gjennomføring av direktiver, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b. Det vil som regel dreie seg om å endre loven eller forskriften som transformerer direktivet, slik at gjennomføringsreglene blir i samsvar med direktivet slik det nå er blitt endret.

Å bare inkorporere forordningen er med andre ord ikke en tilstrekkelig gjennomføring av direktivendringene. En annen måte å se dette på er at et direktiv som blir endret, må gjennomføres på samme måte enten det blir endret ved et direktiv eller en forordning.

I enkelte tilfeller vedtas det forordninger som utelukkende går ut på å endre et direktiv. Slike forordninger vil ikke bli innlemmet i et eget punkt i EØS-avtalens vedlegg, men kun som endringsrettsakt (strekpunkt) under direktivet. Disse forordningene har ikke noe selvstendig innhold utover å endre direktivet, og det er da ikke nødvendig å inkorporere forordningen i seg selv. Det er tilstrekkelig å gjennomføre direktivendringene i samsvar med EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b.

Direktiver som endrer forordninger, er nærmere omtalt i punkt 1.4.3.

1.14.2 Forordninger som fraviker direktiver

Det forekommer også at en forordning fraviker eller gjør unntak fra et direktiv, men uten at det gjøres konkrete endringer i direktivets tekst. Forordningen kan for eksempel fastsette at krav i direktivet ikke skal gjelde i en bestemt situasjon, eller forordningen kan fastsette særregler som den uttrykkelig sier at skal gjelde i stedet for direktivet.

Også i disse tilfellene må forordningen inkorporeres «som sådan» på vanlig måte, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. Når forordningen ikke endrer selve teksten i direktivet, blir det ikke tale om å gjennomføre direktivendringer i samsvar med EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b. Det må imidlertid på vanlig måte vurderes konkret om det er nødvendig med supplerende nasjonale bestemmelser for å sikre forordningen effektivt gjennomslag i norsk rett, og om det er behov for å tilpasse eller klargjøre forholdet til eksisterende regelverk.

1.14.3 Rettsakter i protokoller

De aller fleste rettsakter som innlemmes i EØS-avtalen, tas inn i et av vedleggene, men i noen tilfeller kan det også skje at rettsakter innplasseres i en protokoll.

Gjennomføringsforpliktelsene i EØS-avtalen artikkel 7 passer ikke alltid like godt på disse rettsaktene, fordi dette tradisjonelt sett har angått program-rettsakter, som ikke har normativt innhold og derfor ikke bør gjøres til del av nasjonalt regelverk.

Spørsmålet om gjennomføring aktualiseres imidlertid i stadig høyere grad ved at rettsakter som inneholder rettigheter og plikter for private, og som da normalt sett ville vært inntatt i et vedlegg, inntas i en protokoll, særlig da protokoll 31.

I disse tilfellene vil gjennomføringen av rettsakten i praksis vurderes etter EØS-avtalen artikkel 3. Det vil si at rettsaktene må gjennomføres så langt de berører rettigheter og plikter for private. Rettsakter som bare retter seg mot offentlige myndigheter, vil i utgangspunktet kunne oppfylles ved at det offentlige etterlever forpliktelsen ut ifra den folkerettslige bindingen, slik at gjennomføring i lov eller forskrift ikke er nødvendig.

Hvis gjennomføring av en forordning er nødvendig, bør forordningen gjennomføres ved inkorporasjon i sin helhet på samme måte som forordninger i vedlegg, jf. punkt 1.4. Det gjelder selv om det bare er deler av forordningen som krever gjennomføring i lov eller forskrift.

Bestemmelser som inkorporerer forordninger i protokoller, utformes med utgangspunkt i oppsettet som nevnt i punkt 1.4.2. Bestemmelsen må vise til den aktuelle protokollen og punktet eller artikkelen i protokollen der forordningen er inntatt. I noen tilfeller kan forordninger inntatt i protokoller innebære endringer i ODA (*Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol*), og det er da behov for å gjennomføre disse endringene i norsk rett – enten i tillegg til eller i stedet for gjennomføring av forordningen.

De gjennomgående tilpasningene i EØS-avtalen protokoll 1 gjelder ikke for rettsakter inntatt i protokollene med mindre annet er særskilt fastsatt. Inkorporasjonsbestemmelsen skal derfor ikke vise til tilpasningene i protokoll 1 med mindre disse er gitt anvendelse. I de aller fleste tilfeller hvor gjennomføring av en rettsakt er nødvendig, vil imidlertid protokoll 1 være gitt anvendelse.

For direktiver blir vurderingen av gjennomføringsbehov og -måte i praksis den samme som for direktiver innlemmet i vedleggene, jf. punkt 1.5.

1.14.4 Gjennomføring av rettsakter før de er innlemmet i EØS-avtalen (førtidig gjennomføring)

Plikten til å gjennomføre en EØS-rettsakt inntreer ikke før EØS-komiteen har truffet en beslutning om innlemmelse, og beslutningen har trådt i kraft. Tidvis oppstår det spørsmål om å gjennomføre en rettsakt i norsk rett på frivillig grunnlag før den er innlemmet. Å sette gjennomføringsregelverk i kraft før EØS-komiteen har fattet sin innlemmelsesbeslutning, eller før beslutningen har trådt i kraft, er såkalt *førtidig gjennomføring*.

Oppstår det spørsmål om førtidig gjennomføring, er det viktig å være oppmerksom på forholdet til gjeldende EØS-forpliktelser. Ofte vil en ny rettsakt erstatte eller endre eksisterende rettsakter. Plikten til å gjennomføre og etterleve gjeldende EØS-forpliktelser vil bestå inntil EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av den nye rettsakten trer i kraft. Førtidig gjennomføring kan da innebære at gjeldende EØS-rett ikke lenger er gjennomført korrekt, og at den enkeltes EØS-rettigheter ikke lenger ivaretas.

Dersom gjeldende EØS-forpliktelser på området følger av et direktiv, må det vurderes konkret om førtidig gjennomføring av den nye rettsakten vil medføre at norsk rett ikke lenger vil være i samsvar med forpliktelsene etter det gjeldende direktivet. Innebærer den førtidige gjennomføringen at man opphever inkorporasjonen av en gjeldende forordning, vil det alltid bli slik at den eksisterende forordningen ikke lenger er gjennomført «som sådan». Det samme vil gjelde ved førtidig gjennomføring av endringer i eksisterende forordninger.

Vurderingene om *hvorvidt* man kan gjennomføre førtidig kan være krevende. Dersom det konkluderes med at en rettsakt skal gjennomføres førtidig, oppstår også noen særskilte spørsmål om *hvordan* slik gjennomføring skal skje.

Direktiver gjennomføres ved transformasjon, og det vil derfor ikke nødvendigvis oppstå særskilte lovtekniske spørsmål ved førtidig gjennomføring. Utformes reglene allerede før EØS-komiteen har truffet sin beslutning, vil det imidlertid kunne være en utfordring at det ikke er klarlagt hvilke tilpasninger som vil bli fastsatt.

Man må videre være oppmerksom på at reglene inntil videre kun vil hvile på norsk intern rett. Direktivbestemmelser som forutsetter et folkerettslig grunnlag for å fungere, enten statene imellom eller overfor EU- eller EØS-organer, vil ikke kunne settes i kraft førtidig. Man må også være bevisst på at det ikke nødvendigvis vil være klart for rettsanvenderne at reglene foreløpig ikke gjennomfører gjeldende EØS-rett, eller hvilken betydning dette får.

Førtidig gjennomføring av *forordninger* byr på langt større lovtekniske vanskeligheter. Når forordninger gjennomføres på vanlig måte, inkorporeres forordningen som EØS-rettsakt, med henvisning til punktet i EØS-avtalens vedlegg der forordningen er innlemmet. En slik inkorporasjon av forordningen er ikke mulig før EØS-komiteen har truffet noen beslutning om innlemmelse, og beslutning har trådt i kraft. Skal en forordning gis anvendelse førtidig, vil det altså være behov for en særskilt løsning som gir bestemmelsene i forordningen en form for tilsvarende anvendelse på rent nasjonalt grunnlag. En slik løsning er imidlertid krevende å få til på en måte som skaper tilstrekkelig klarhet, og er ikke tilrådelig utenfor helt spesielle tilfeller.

1.15 Forholdet til EØS-retten i nasjonalt initiert regelverksarbeid

Forpliktelsene etter EØS-avtalen må ivaretas også i regelverksarbeid som i utgangspunktet ikke tar sikte på å gjennomføre bakenforliggende EØS-forpliktelser, men som er initiert nasjonalt. Det hører til utredningsarbeidet for regelverksendringer å vurdere om EØS-retten setter rammer for hva reglene kan gå ut på, og hva som eventuelt er påkrevd for å ivareta EØS-forpliktelsene, enten det dreier seg om nye lover og forskrifter eller endringer i eksisterende regler.

EØS-rettslige rammer kan følge både av hoveddelen i EØS-avtalen og av sekundærregelverket (forordninger og direktiver mv.). Hvilke undersøkelser og vurderinger som er nødvendige, beror på omstendighetene.

Det vil alltid være nødvendig å vite om det finnes relevant sekundærregelverk på det aktuelle området, og om reglene som utredes, berører sektorovergrepene forordninger eller direktiver. Skal man endre eller fravike gjeldende lov- eller forskriftsbestemmelser, er det nødvendig å vite om de gjeldende reglene gjennomfører EØS-forpliktelser, og eventuelt vurdere om disse fortsatt vil være gjennomført korrekt med de ønskede endringene.

For øvrig bør man være særskilt oppmerksom på EØS-retten dersom man arbeider med regler som

- knytter seg til at noen eller noe *krysser en landegrense* (f.eks. at en person flytter eller reiser over landegrensene, at tjenester ytes eller mottas i eller fra et

- annet land, at varer fraktes over landegrenser, at penger overføres mellom land mv.)
- vil medføre *forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet*, enten direkte (f.eks. krav om statsborgerskap eller etablering i Norge) eller ved at reglene indirekte stiller personer eller virksomheter i andre EØS-stater dårligere (f.eks. krav om bosted, språk, godkjenninger, registrering mv.)
 - på annen måte vil hindre eller gjøre det *mindre attraktivt å utøve retten til fri bevegelse* for varer, tjenester, personer og kapital.

I lovarbeider skal relevante EØS-rettslige rammer og problemstillinger omtales og drøftes i proposisjonen. Omtalen er ikke bare nødvendig for å opplyse Stortinget, men også for å gjøre rettsanvenderne oppmerksomme på eventuelle EØS-rettslige berøringspunkter som det kan bli behov for å ta i betraktning ved tolkningen og anvendelsen av reglene. For rettsanvenderne er slik synliggjøring særlig viktig dersom de EØS-rettslige rammene er uavklarte eller under utvikling i rettspraksis. Det må vurderes konkret hvor grundig omtale det er behov for. Fremstillingen må imidlertid alltid være dekkende og balansert.

Regler som stiller krav til produkter, informasjonssamfunnstjenester eller tjenester på tjenestelovens område, kan være meldepliktige etter *EØS-høringsloven*. Loven gjennomfører direktiv (EU) 2015/1535 om en informasjonsprosedyre for tekniske forskrifter og regler for informasjonssamfunnstjenester samt notifikasjonsforpliktelsene etter direktiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked (tjenstedirektivet). Dersom det er meldeplikt, skal forslag til nye regler meldes til EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som deretter sørger for at forslaget sendes på høring til alle EØS-landene og til Kommisjonen. Til denne loven har Nærings- og fiskeridepartementet [utarbeidet egne veiledere](#).

Ulike notifikasjons- og meldeplikter ved endringer i nasjonalt regelverk kan også følge av sektorspesifikke forordninger eller direktiver. Dette må undersøkes når man vurderer forholdet til relevant sekundærregelverk.

Det er viktig å være oppmerksom på at manglende melding etter noen av notifikasjons- og meldepliktene kan føre til at vedtatte regler ikke kan anvendes eller gjøres gjeldende overfor enkelte. Særlig viktig er det å overholde eventuelle forpliktelser som gjelder for EØS-høring. I de fleste tilfeller vil det kunne være praktisk å gjennomføre EØS-høringen samtidig med den nasjonale høringen.

Hvis det gjøres endringer i gjeldende regelverk som gjennomfører EØS-rettsakter, må det gis ny meddelelse om gjennomføring til ESA, jf. punkt 1.13.