



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
21/4634

Vår ref
17/706-8

Dato
17. desember 2021

Høring - Forslag til endring i utredningsinstruksen

Vi viser til brev fra Finansdepartementet 1. oktober 2021 om høring av forslag til endringer i utredningsinstruksen med veileder. Bakgrunnen for høringen er den interdepartementale arbeidsgruppens rapport om departementenes EØS-arbeid som ble lagt frem 28. juni i år, der endringene som foreslås i instruksen fulgte som vedlegg til rapporten. Klima- og miljødepartementet (KLD) har i flere runder kommet med innspill til arbeidsgruppens rapport. Vi er generelt positive til de foreslåtte endringene i utredningsinstruksen med veileder og mener disse i stor grad gjenspeiler forvaltningens arbeid med EØS-saker. Vi har imidlertid innvendinger knyttet til noen av anbefalingene som foreslås gjennomført. Dette gjelder bl.a. punktene om krav til utredning, høring og behandling av saker i spesialutvalgene. Våre kommentarer til disse punktene omtales nærmere nedenfor.

Pkt. 2.1 & 2-2 Kravene til utredning

I pkt. 2.1.1 i utkastet til veiledning om minimumskravene er utredning knyttet til EU-regelverk under utvikling og gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk særskilt omtalt (s. 154-155 i Arbeidsgrupperapporten om Departementenes EØS-arbeid). Her går det frem at underlagsmaterialet fra EU bidrar til å oppfylle utredningskravene, at det kan være særlig behov for å beskrive og vurdere virkningene for Norge og at det gjøres i form av EØS- og Schengen-notater hvor det gis en *oversikt* over tiltaket og en *overordnet* vurdering av konsekvenser for Norge. Videre går det fram at grundigheten i utredningen ved gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk vil avhenge av hvilke nasjonale valgmuligheter vi har ved gjennomføringen, behov for annet enn tekniske endringer i tilstøtende lovgivning og hvor stor betydning saken har for Norge. I pkt. 2.2.1 omtales hvor grundig utredningen skal være. Her gis det ingen særskilt omtale av EU-, EØS- eller Schengen-regelverk ut over at det på s. 164 påpekes at stramme tidsrammer, som f.eks. de

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Hav- og
forurensningsavdelingen

Saksbehandler
Gabrielle Østern
22 24 57 78

eksterne tidsfristene i EØS-saker, kan gjøre det nødvendig med mindre grundige utredninger.

KLD mener det ikke bare er tidsfristene, men også de materielle forpliktelsene som følger av EØS-avtalen, som kan gjøre det nødvendig med mindre grundige utredninger i forbindelse med utvikling av norsk posisjon på EU-regelverk under utvikling og gjennomføring av EØS-regelverk. Vi mener derfor det bør komme tydeligere fram i veiledningen til pkt. 2.2 at kravene til grundighet i utredningen også bør avhenge av hvor store valgmuligheter vi har når det gjelder innlemmelse og tilpasninger. Når valgmulighetene er små mener vi det bør være tilstrekkelig med en mer overordnet vurdering og ikke en full samfunnsøkonomisk analyse av nytte og kostnader.

I noen tilfeller fastsetter EU-regelverk tallfestede mål som skal oppnås på lengre sikt, og legger opp til en del tiltak som er felles for alle medlemsland, men overlater for øvrig til landene å avgjøre hvilke tiltak som skal videreføres, forsterkes eller innføres for å oppnå målene. Regelverket kan ha stor betydning for Norge fordi det kan bidra til styrket innsats mot miljøutfordringer og samtidig kreve tiltak med økonomiske og/eller administrative konsekvenser for næringslivet og/eller myndighetene. Det kan imidlertid være vanskelig å vurdere konsekvensene fordi målene er langsiktige, tiltakene ikke er fastlagt og må utvikles over tid og vil avhenge av blant annet den teknologiske utviklingen. Samtidig kan det være regelverk som er EØS-relevant og hvor det ikke er forhold som tilsier at en kan få gjennomslag for særskilte norske mål gjennom tilpasninger til og som det heller ikke vil være aktuelt å benytte reservasjonsretten mot. Et eksempel på slikt regelverk er det reviderte rammedirektivet om avfall (EU) 2018/851, som blant annet setter nye mål for materialgjenvinning som krever utvikling av tiltak og virkemidler med økonomiske og administrative konsekvenser for offentlig og privat sektor. Når det skal gjennomføres samfunnsøkonomiske vurderinger av konkrete tiltak for å nå målene, bør disse fokusere på at tiltakene er kostnadseffektive uten at nytten for tiltaket som sådan i Norge behøver utredes gitt at målet er satt.

Pkt. 3-3 Høring

KLD er enig i at høring er viktig også i EØS- og Schengensaker og derfor bør være hovedregelen, og at det bør skje innenfor frister som gjør det mulig for de som er berørt å ivareta sine interesser gjennom gode innspill. Samtidig gjelder det her særskilte prosedyrer og frister som tilsier at behovet for og hensiktsmessigheten av høring ikke alltid er tilstede. Etter KLDs syn er det mest hensiktsmessig at dette fremgår av Utredningsinstruksen som i dag.

Vi støtter derfor at forslaget viderefører adgangen til kortere høringsfrister i EØS- og Schengen-saker, uten at det innebærer fravik fra instruksen som må besluttes av forvaltningsorganets øverste leder i hvert enkelt tilfelle. Vi mener imidlertid at forslaget til nytt pkt. 3-3 sjette ledd, om adgangen til å unnlate høring av forslag til lov eller forskrift som gjennomfører EØS-regelverk, innebærer en innstramming i forhold til gjeldende instruks som er for streng og gir for lite rom for skjønn til å kunne gjennomføre EØS-regelverk innenfor de

krav, prosedyrer og frister som følger av EØS-avtalen. Gjeldende instruks gir større rom for fleksibilitet som bør videreføres.

Forslaget bygger på en premiss om at utredningsinstruksen pkt. 3-3 sjette ledd ikke fullt ut er i samsvar med første ledd om høring og forvaltningsloven § 37 om forhåndsvarsling av og uttalelser fra interesserte til forslag til forskrifter. § 37 i forvaltningsloven åpner for å unnlate forhåndsvarsling bl.a. når det må anses åpenbart unødvendig. Arbeidsgruppen mener at vilkårene for å unnlate høring i gjennomføringsfasen bør være de samme for forslag til nye regler som gjennomfører EØS-regelverk som for nasjonalt initiert regelverk. Bakgrunnen for pkt. 3-3 sjette ledd var at flere departementer med mange EØS-saker hadde erfart at det som følge av EØS-prosedyrene og fristene som gjelder i en del tilfelle gjør det åpenbart unødvendig å gjennomføre høring og vanskelig å overholde de generelle fristene i pkt. 3-3 første ledd. Man kom i arbeidet med instruksen til at det derfor var mer hensiktsmessig med en særskilt bestemmelse om når det skulle gjennomføres høring av EU-regelverk på forslagsstadiet og i gjennomføringen av dette i norsk rett etter at det var innlemmet i EØS-avtalen og gjort til EØS-regelverk. Man identifiserte derfor typetilfelle for når høring skulle gjennomføres. Man mente at høring i andre tilfelle måtte kunne anses åpenbart unødvendig og derfor kunne unnlates, uten at dette skulle anses som fravik fra instruksen som krevde særskilt beslutning av forvaltningsorganets øverste leder i hvert tilfelle. EØS-prosedyrene og fristene som gjelder har ikke endret seg siden da, og mengden EØS-regelverk har ikke blitt mindre, snarere større.

Forslaget til ny utredningsinstruks innebærer at pkt. 3-3 sjette ledd, som regulerte både høring underveis i beslutningsprosessen i EU og gjennomføringen av vedtatte EU-rettsakter innlemmet i EØS-avtalen i norsk rett, erstattes av en bestemmelse som kun fastslår når høring av forslag til gjennomføring av EØS-regelverk kan unnlates. Forslaget begrenser adgangen til å unnlate høring av slike forslag til tilfelle der det må anses som åpenbart unødvendig fordi rettsakten ikke nødvendiggjør eller åpner for nasjonale tilpasninger og det er klart at den ikke medfører behov for materielle endringer i tilstøtende lovgivning. Vi mener det gir for lite rom for fleksibilitet til å tilpasse høring i EØS-saker til de krav og prosedyrer som følger av EØS-avtalen. Vi har vanskelig for å se at dagens ordning fører til at høring unnlates i for stort omfang i forhold til det generelle vilkåret "åpenbart unødvendig".

Vi foreslår derfor primært å beholde Utredningsinstruksen pkt. 3-3 sjette ledd som i dag, sekundært foreslår vi følgende endring som i noe større grad viderefører dagens fleksibilitet:

Forslag til endring av ny instruks pkt. 3-3 sjette ledd:

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

- ***høring på forslagsstadiet ga tilstrekkelig mulighet for innspill til gjennomføring av regelverk i norsk rett, eller fordi***
- ***regelverket ikke gir valgmuligheter av betydning i gjennomføringen.***

- ~~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.

Pkt. 5.2 Forankring og samordning

Den stadig mer ambisiøse og sektorovergripende utviklingen i politikk og regelverk i EU innebærer at EØS-arbeidet i departementene vil øke både i omfang og kompleksitet. Denne utviklingen i EU stiller nye krav til oppfølgingen, som blir stadig mer krevende å håndtere for Norge og vil stille store og økende krav til interdepartemental kontakt og samordning i EØS-arbeidet.

KLD mener at SU-ordningen fyller en vesentlig funksjon som ikke bør svekkes. I arbeidsgrupperapporten som ligger til grunn for høringen vises det til rapporten fra 1992 som la grunnlaget for den organiseringen vi hittil har hatt for EØS-arbeidet i departementene. Den vurderte flere modeller for organisering og forkastet blant annet en modell som i hovedsak bygget på ordinære prosedyrer uten kollegiale organer. Rapporten konkluderte med at modellen ikke godt nok ivaretok koordineringsbehovet, behovet for å ivareta helheten i EØS-avtalen og økt behov for samordning og konsistens på tvers av departementsgrenser som følger av EØS-avtalen. Den sikret ifølge rapporten heller ikke godt nok konsistens over tid og på tvers av saksfelt. I likhet med årets rapport gjorde også 1992-rapporten det klart at SU ikke er formelle beslutningsorganer, men fora for info- og meningsutveksling og koordinering og for å finne ut om det er saker som på grunn av konsekvenser eller uenighet må avklares bortover eller oppover. Det går også frem av 1992-rapporten at det var ulike syn mellom departementene. Noen mente det ikke var behov for egne organer og understreket fagdepartementenes ansvar og behov som utgangspunkt og at man heller kunne etablere grupper fast eller ad hoc på enkelte saksfelt ved behov. Resultatet ble dagens organisering med SU på ulike områder og at SU-behandling av saker er hovedregelen men ingen absolutt plikt i alle saker. Vi mener utviklingen siden den gang heller styrker enn svekker argumentasjonen for å beholde en hovedregel om behandling av EØS-saker i SU.

Samtidig ser vi at utviklingen i EU, med økt tempo, omfang og kompleksitet i nytt EØS-relevant regelverk, tilsier at det er behov for at SUs rolle spisses ved å redusere antall saker til behandling i SUene. Vi mener derfor at det bør fremkomme i Utredningsinstuksen at saker normalt skal behandles i SU når saken har vesentlig betydning og/eller berører andre departementer. Vi mener dette er viktig for å sikre at saker av større viktighet og interesse for flere departementer behandles i SUene og å sikre god informasjonsdeling og kunnskapsheving mellom departementene. Vi mener også at dette er viktig for å effektivisere EØS-arbeidet gjennom å prioritere sterkere hva som behandles i SU. Omleggingen av EFTAs rutiner for behandling av rettsakter i 2016, med differensiering mellom rettsakter som behandles iht standardprosedyre og hurtigprosedyre, bidro til en effektivisering av behandlingen i SU som gjorde det lettere å skille mellom rettsakter av mer teknisk karakter og mer substansielle rettsakter der grundig saksbehandling er påkrevet. KLD mener det igjen

bør foretas en vurdering for å skille ut saker av større viktighet og interesse for flere departementer som skal behandles i SUene.

KLD mener SU er en svært viktig, effektiv og hensiktsmessig måte å behandle EØS-saker av vesentlig betydning på. Vi mener at behandling av saker i SU bidrar til informasjonsdeling og bedre kunnskap. De alminnelige samordningsmekanismene begrenser seg til direkte berørte departementer slik at informasjon som kan være nyttig også for andre i lignende saker ikke når frem til alle. Ettersom ansvarlige departement ofte ikke har full oversikt over hvilke andre departement som er berørt og derfor bør informeres og involveres er SUene viktig fordi de sikrer informasjon og bred involvering på et tidlig tidspunkt, og at det tydeliggjøres et ansvar i det ansvarlige departement å sørge for det.

EØS-notatene er et viktig grunnlag for oppfølging av foreslåtte og vedtatte EU-rettsaker i departementene og behandlingen av dem i SU. EØS-notatene er levende dokumenter som i mange tilfeller utvikles gradvis over år. Ved deres behandling gjennom SUene på ulike tidspunkter sikrer man seg at departementene følger politikk- og regelverksutvikling gjennom hele prosessen og at norske interesser kan ivaretas løpende over tid i saker som har vesentlig betydning.

Gjennom utsendelse av EØS-notatene til departementene og deres representanter og behandlingen av sakene i SU får departementene selv anledning til å vurdere hvorvidt de er berørt. SUene bidrar til at departementene får et overblikk over hva som skjer i EU, får mulighet til å se sammenhenger mellom ulike sektorer, hvilke problemstillinger som oppstår og hvordan de foreslås løst og bidrar til å få frem felles forankrede posisjoner.

KLD støtter derfor forslaget til nytt pkt. 5-5 om plikt til å lage EØS-notater og gjøre det så tidlig som mulig. KLD foreslår imidlertid følgende endringer i Utredningsinstruksen pkt. 5-2 første, andre og fjerde ledd samt i veilederen til Utredningsinstruksen pkt. 5-2 første avsnitt når det gjelder behandling i SU:

Forslag til endring av ny instruks pkt. 5-2 første, andre og fjerde ledd:

*Ansvarlig departement skal **sørge for at involvere andre berørte departementer på en hensiktsmessig måte i arbeidet med EØS-saker som har vesentlig betydning og/eller berører andre departementer normalt behandles i spesialutvalgene.***

*Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, om to-pilarstrukturen eller om behov for materielle tilpasningstekster for øvrig, skal forelegges Utenriksdepartementet så tidlig som mulig. **Dette kan skje gjennom behandling i spesialutvalgene.***

Spørsmål om gjennomføring av EØS-regelverk og regeltekniske spørsmål om utforming av tilpasningstekster skal ved behov forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

~~For øvrig kan spørsmål i utrednings-, behandlings- og implementeringsfasen behandles i spesialutvalgene.~~

Forslag til endring av ny veileder til Utredningsinstruksen pkt. 5-2 første avsnitt:

Departementene skal sørge for å involvere andre berørte departementer i EØS- og Schengen-saker på deres respektive områder på et tidlig tidspunkt. For samordning av synspunkter i utredningsfasen, behandlingsfasen og innlemmelsesfasen **i saker som har vesentlig betydning og/eller berører andre departementer** ~~kan~~ **skal normalt** slik involvering skje ~~enten etter de vanlige samordningsmekanismene i departementene eller ved behandling i spesialutvalgene~~. Spesialutvalgene er imidlertid ikke besluttsende organer. ~~Dermed~~ **Når** saken behandles i et spesialutvalg, skal deltakerne sørge for at synspunktene er forankret på riktig nivå i eget departement. Beslutningene i EØS-arbeidet, for eksempel knyttet til norsk posisjon, EØS-relevans, tilpasninger, akseptabilitet og innlemmelse i EØS-avtalen, må forankres og fattes på rett nivå i ansvarlige departementer, og om nødvendig i regjering.

Med hilsen

Agnethe Dahl (e.f.)
avdelingsdirektør

Gabrielle Østern
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer