

VEILEDER TIL UTREDNINGSINSTRUKSEN

INSTRUKS OM UTREDNING
AV STATLIGE TILTAK

Copyright © 2018 by
Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
All Rights Reserved

Spørsmål om denne utgivelsen kan rettes til:

Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
Postboks 7154 St. Olavs plass
0130 Oslo

Nett: www.dfo.no
Tlf.: 400 07 997
E-post: postmottak@dfo.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven, men kan fritt benyttes etter avtale med Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Foto: Ingram Image
v2.0 – 2018-03-14

INNHold

Innledning.....	5
1. Formål, virkeområde og ansvar.....	9
1.1 Formål.....	10
1.2 Virkeområde.....	11
1.3 Ansvar for utredning.....	16
1.4 Fravikelse av instruksen.....	17
1.5 Ansvar for instruksen.....	18
2. Krav til innhold i beslutningsgrunnlaget.....	20
2.1 Minimumskravene til utredning.....	22
2.2 Omfang og grundighet.....	34
3. Tidlig involvering, foreleggelse og høring.....	41
3.1 Tidlig involvering.....	42
3.2 Foreleggelse før høring.....	46
3.3 Høring.....	50
4. Lover og forskrifter.....	57
4.1 Utforming av lovforslag og forskrifter.....	59
4.2 Foreleggelse for Justis- og beredskapsdepartementet.....	59
4.3 Regelrådet for næringslivet.....	60
4.4 Lovteknisk gjennomgåelse.....	61
4.5 Kunngjøring av forskrifter.....	61
5. EØS- og Schengen-saker.....	63
5.1 Ansvarsfordeling i EØS- og Schengen-saker.....	64
5.2 Medvirkning.....	64
5.3 Forankring og samordning.....	65
5.4 Norske interesser og posisjoner.....	66
5.5 Innlemmelse og gjennomføring av regelverk.....	69
5.6 EØS- og Schengen-notater.....	72
5.7 Saker mellom Norge og EFTAs overvåkningsorgan (traktatbruddsaker) og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen.....	73
Vedlegg.....	75

INNLEDNING

Veileder til *Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak* er til bruk ved utredninger av statlige tiltak. Formålet med veilederen er å fremme god kvalitet på beslutningsgrunnlaget for statlige tiltak. Det er viktig at statlige tiltak er velbegrunnede og gjennomtenkte. Dette innebærer at det skal utarbeides gode beslutningsgrunnlag før det tas en beslutning om hvilket tiltak som skal iverksettes.

Veilederen skal øke forståelsen av kravene i utredningsinstruksen, og den gir anbefalinger om hvordan disse kan oppfylles. Innholdet i veilederen er ikke bindende på samme måte som utredningsinstruksen, men den kan fylle ut og forklare innholdet i instruksen.

Veilederen erstatter tidligere veileder av mars 2016. De fleste endringene siden forrige versjon er mindre presiseringer av pedagogisk eller redigeringsmessig art.¹

Utredningsinstruksen gjelder for en stor bredde av statlige tiltak, både små og store. Kravene i utredningsinstruksen omfatter med visse unntak alle statlige tiltak som har virkninger utover egen virksomhet. Vi gir her veiledning om hvilke statlige tiltak som er omfattet av instruksen, og hvilke som er unntatt. Videre gir vi veiledning om hva en utredning som et minimum skal inneholde, og hvordan vi kan finne et passende nivå på utredningen.

Et viktig prinsipp er at kravene til hvor omfattende og grundig utredningen skal være, øker desto større omfang tiltaket har. Dette innebærer at tiltak av mindre omfang kan utredes enklere og mer kortfattet enn større tiltak. Veilederen gir kunnskap om hvordan mindre tiltak bør utredes. Dersom utredningen gjelder tiltak som kan gi vesentlige virkninger, viser vi i tillegg til kompetansetilbudet til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og sektorveiledere.

Hvilket samfunnsproblem skal løses? Hvilke alternative tiltak kan løse problemet og føre oss til en ønsket tilstand? Hvilke forventede positive og negative virkninger har de ulike tiltakene, og for hvem? Dette er blant spørsmålene gode (forhånds)utredninger skal bidra til å belyse gjennom en systematisk sammenligning og vurdering av virkningene til alternative tiltak.

Vi gir også veiledning om hvordan høringsprosessen bør legges opp. Det å involvere alle som berøres av tiltaket, og å samordne synspunkter fra berørte myndigheter er sentralt for å sørge for god kvalitet på

¹ Justering av veiledning om spørsmål 3 og 5 under avsnitt 2.1.2 er endringer av særlig substansiell art. I tillegg er det foretatt endringer som vedrører statsforetak, i avsnitt 1.2.1 og 1.2.2.

utredningen. At berørte parter får mulighet til å fremme sine synspunkter og gi innspill til utredningen, er viktig for å ivareta demokratiske rettigheter når offentlig politikk utformes. Hvor grundig og omfattende høringsprosess det blir lagt opp til, bør stå i et rimelig forhold til hvor omfattende tiltaket er.

Når det skal utredes tiltak som er omfattet av utredningsinstruksen, vil minimumskravene til utredningens innhold **alltid** gjelde. Om prosesskravene gjelder, er noe som må vurderes fra sak til sak.

Finansdepartementet har delegert ansvaret med å forvalte instruksen og veilederen til DFØ. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å gi veiledning om lover og forskrifter. Utenriksdepartementet har ansvar for å gi veiledning om bestemmelsene som gjelder EØS- og Schengen-saker.

Veilederen skal være en veiviser i utredningsarbeidet. Vi viser også til annet regelverk og andre veiledere som dels kan være relevante og nyttige for utredningsarbeidet og dels er bindende på sine områder.

Henvisninger og lenker til sektorveiledere, retningslinjer og andre dokumenter som er relevante i utredningsarbeidet, skal holdes mest mulig oppdatert. På DFØs hjemmeside (dfo.no) ligger en systematisert liste over tilgrensende regelverk og veiledninger. Vi ber om at nye dokumenter løpende meldes inn til DFØ og gjøres tilgjengelige på regjeringen.no.

LESEVEILEDNING

Ledere i statlige forvaltningsorganer og andre som er ansvarlige for å utrede statlige tiltak i departementer og underliggende virksomheter, bør lese [kapittel 1, Formål, virkeområde og ansvar](#). Kapitlet gir veiledning i formålet med instruksen, hvilke statlige tiltak som er omfattet av instruksen, og hvem som har ansvar for at instruksens krav oppfylles. Videre gir kapitlet veiledning om når instruksen kan fravikes, og om hvem som kan ta beslutningen om å fravike den. Kapittel 1 gir også veiledning om hvem som har forvaltningsansvaret for instruksen og dens veileder, herunder hvem utredere kan henvende seg til når de har behov for veiledning om instruksen.

[Kapittel 2, Krav til innhold i beslutningsgrunnlaget](#), vil være nyttig å lese for dem som skal gjennomføre utredninger av statlige tiltak. Det gir veiledning om hva som er minimumskravene til utredninger av statlige tiltak. Videre gir det veiledning om hvilke kriterier som skal legges til grunn

for å finne et passende nivå på utredningen. Til sist gis det veiledning om når det er krav om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse, og om i hvilke tilfeller det alternativt kan gjennomføres en forenklet analyse.

Utredning kan for eksempel være fra ett forvaltningsorgan, eller det kan være flere forvaltningsorganer som er involvert i utredningen.

Utredning kan også være ekstern, for eksempel et offentlig utvalg eller et konsultantselskap, som skal utrede på oppdrag fra et forvaltningsorgan.

Ekstern utredning kan også gjennomføre utredningen i et samarbeid med ansvarlig forvaltningsorgan.

[Kapittel 3, Tidlig involvering, foreleggelse og høring](#), er nyttig å lese både for dem som er ansvarlige for utredningen, og for dem som skal gjennomføre utredningen. Kapittel 3 gir veiledning om hvordan berørte skal involveres tidlig i utredningsprosessen, hvordan utredningen skal forelegges før høring, og hvordan selve høringen skal gjennomføres. For ledere i statlige forvaltningsorganer vil det være nyttig å ha en overordnet kjennskap til kapittel 2 og kapittel 3.

For dem som utredning lovforslag og forskrifter, viser [kapittel 4, Lov og forskrifter](#), i stor grad til mer utfyllende veiledning i Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse.

For dem som er ansvarlige for utredninger av EØS- og Schengen-saker, er [kapittel 5, EØS- og Schengen-saker](#), nyttig å lese i tillegg til kapittel 2 og 3. Kapittel 5 gir blant annet veiledning om hvordan man deltar i tidlig fase i regelverksutforming i EU, om hvordan norsk posisjon samordnes mellom departementene i spesialutvalg, og om hvordan man dokumenterer beslutningsgrunnlaget i EØS-notater.

1



FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG ANSVAR

Dette kapitlet gir veiledning om formålet med instruksene og hvilke tiltak som er omfattet av virkeområdet til instruksene. Videre gir det veiledning om hvem som har ansvar for at instruksene oppfylles, og om hvem som kan ta beslutningen om å fravike bestemmelsene i instruksene. Til sist gir kapitlet veiledning om hvem som har ansvar for å forvalte instruksene og veilederen.

Dette kapitlet er relevant for ledere i statlige forvaltningsorganer og andre som er ansvarlige for å utrede statlige tiltak.

1.1 FORMÅL

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 1-1

Formålet med instruksene er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

Videre er det et formål at Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig og effektiv måte.

1.1.1

HVA ER FORMÅLET MED UTREDNINGSINSTRUKSEN?

Formålet med utredningsinstruksene er å fremskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Det er viktig at statlige tiltak er velbegrunnede og gjennomtenkte. Dette innebærer at man skal utarbeide gode beslutningsgrunnlag *før* eventuelle tiltak iverksettes.

Gode (forhånds)utredninger skal beskrive samfunnsproblemet som bør løses, og formulere mål for hva som ønskes oppnådd. Alternative tiltak som er relevante, skal identifiseres, og forventede virkninger av tiltakene skal utredes og vurderes. Utredningen skal munne ut i en begrunnet anbefaling om hvilke(t) tiltak som samlet sett er best for samfunnet. [Kapittel 2](#) gir veiledning om kravene til utredningens innhold.

Instruksene har bestemmelser om at man skal involvere dem som forventes å bli berørt av tiltaket. Å innhente synspunkter fra enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, offentlige myndigheter, organisasjoner og andre berørte grupper skal bidra til å øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. For å sørge for at relevante innspill får reell betydning for innholdet i utredningen, bør berørte parter involveres tidlig i utredningsprosessen.

Instruksen har krav om å involvere berørte departementer så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som blir berørt, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig (jf. instruksens punkt 3-1).

Instruksen har også krav om å samordne innspill og synspunkter mellom berørte myndigheter. Samordning innebærer at man skal trekke relevante departementer, underliggende virksomheter samt fylkeskommunal og kommunal forvaltning med tidlig i utredningsfasen. Samordning kan for eksempel være nødvendig for å håndtere samfunnsproblemer som krever tiltak på tvers av ulike sektorområder. I slike tilfeller er samordning nødvendig for å skape en felles problemforståelse og sikre at utredningen tar hensyn til alle sektorene. [Kapittel 3](#) gir veiledning om prosesskravene til en utredning.

Utredningene skal være offentlig tilgjengelige så langt dette er forenlig med sakens egenart og bestemmelser i offentleglova.

En betydelig del av norsk lovgivning er basert på EØS-relevant lovgivning eller Schengen-lovgivning som vedtas i EU. Sejersted-utvalget (NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor*) foretok en systematisk gjennomgang av betydningen av EØS og øvrige avtaler med EU for norsk lovgivning. I 2011 var det om lag 600 gjeldende lover i Norge, om lag 30 prosent av disse inneholdt i større eller mindre grad EU-/EØS-regler.

Norge har anledning til å medvirke i politikk- og regelverksutformingen i EU gjennom deltakelse i ekspertgrupper, komiteer og EU-byråer. Norsk deltakelse skal skje på en helhetlig og effektiv måte.

Dette innebærer blant annet tidlig medvirkning i viktige saker, godt beslutningsgrunnlag og god samordning mellom departementene. Utredningsinstruksen legger til rette for dette.

1.2 VIRKEOMRÅDE

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 1-2

Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer.

1. FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG ANSVAR

Instruksen gjelder også for arbeid med EØS- og Schengen- regelverk, fra identifisering av nye initiativ i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk.

Utredningsinstruksen gjelder ikke ved inngåelse av andre internasjonale avtaler.

Instruksen gjelder ikke når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler.

1.2.1

HVA ER VIRKEOMRÅDET TIL UTREDNINGSIKSTRUKSEN?

Utredningsinstruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak.

Virkeområdet til instruksen er dermed svært bredt og omfatter både små og store statlige tiltak. I utgangspunktet er alle statlige tiltak som har virkninger utover egen virksomhet, omfattet av kravene i utredningsinstruksen.

Virkeområdet til instruksen er ikke utvidet fra tidligere, men er nå beskrevet mer presist. Hvilke statlige tiltak som er unntatt fra instruksen, er beskrevet nedenfor.

Instruksen gjelder både når nye statlige tiltak skal utredes, og når vesentlige endringer av eksisterende tiltak utredes. [Avsnitt 2.1](#) gir en nærmere beskrivelse av hvordan tiltak kan kategoriseres (under [Spørsmål 2: Hvilke tiltak er relevante?](#)).

Det fremgår av instruksen at den gjelder for utredningsarbeid som utføres i statlige forvaltningsorganer, det vil si departementer og underliggende virksomheter. Videre gjelder instruksen når et offentlig oppnevnt utvalg utfører utredningen. Instruksen gjelder også i tilfeller der hele eller deler av utredningsarbeidet utføres av selvstendige rettssubjekter, for eksempel private forskningsinstitusjoner, konsultantselskaper eller selskaper med statlig eierandel, på oppdrag fra departementer eller underliggende virksomheter. I så fall skal nødvendige krav innarbeides i oppdragsdokumentet. [Se avsnitt 1.3](#) som gir veiledning om hvem som har ansvar for å påse at kravene i instruksen blir fulgt.

Kravene i utredningsinstruksen gjelder selv om det allerede er besluttet på politisk nivå å gjennomføre tiltak, også konkrete tiltak. Det følger av instruksens punkt 2-1 at det er viktig å avklare virkninger av mulige alternativer før man gjennomfører politisk vedtatte tiltak. Terskelen for å fravike instruksen bør være høy, og det bør foreligge vektige grunner for fravikelse ([se avsnitt 1.4.1](#)). Eventuell fravikelse skal fremgå av høringsnotatet for saker som skal sendes på høring.

Når det gjelder oppfyllelse av anmodningsvedtak fra Stortinget, vil instruksen gjelde også ved utredning i slike tilfeller, men instruksen må anvendes innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt. Denne presiseringen innebærer at kravene til utredning ved anmodningsvedtak fra Stortinget må vurderes fra sak til sak. Det er departementet som må vurdere hva som kreves. I den sammenheng må departementet være oppmerksom på den plikten statsråden og regjeringen har til å meddele Stortinget alle de opplysningene som er nødvendige for behandlingen av de sakene den fremlegger, og forbudet mot å fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer, jf. Grunnloven § 82.

Videre gjelder instruksen uavhengig av om tiltaket tenkes finansiert innenfor virksomhetens ordinære budsjetttramme eller gjennom at budsjettet øker.

Innholdskravene vil alltid gjelde, mens prosesskravene må vurderes fra sak til sak. Nedenfor gis det eksempler på dette.

Det følger av instruksens punkt 3-1 at berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen, mens andre som er berørte, skal involveres så langt dette er hensiktsmessig. Om øvrige prosesskrav gjelder, vil blant annet avhenge av tiltakets størrelse og er noe som må vurderes i hver enkelt utredning.

For eksempel kan man ved mindre tiltak la være å gjennomføre høring (jf. instruksens punkt 3-3). Et mindre tiltak kan for eksempel være en holdningskampanje som Mattilsynet iverksetter for å påvirke en liten målgruppe, og som ikke er så kostbar, for eksempel for å oppnå god dyrevelferd (jf. [avsnitt 2.2](#)). I dette tilfellet gjelder minimumskravene til hva en utredning skal inneholde (jf. instruksens punkt 2-1), mens høring kan unnlates.

Et annet eksempel er satsingsforslag og andre innspill til statsbudsjettet, under dette forslag til innsparinger for staten. Også for budsjettsaker som er unntatt offentlighet, vil innholdskravene gjelde, selv om instruksens høringskrav ikke gjelder. Finansdepartementet utarbeider årlige

1. FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG ANSVAR

budsjettskriv som gir nærmere retningslinjer for budsjettprosessen. For mer veiledning om hvilke saker som kan unntas fra høring, [se avsnitt 3.3](#).

For prosjekter med en kostnadsramme på over 750 millioner kroner vil Finansdepartementets kvalitetssikringsordning (KS-ordningen) gjelde, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.8. Prosjekter som faller inn under KS-ordningen, har særskilte krav til utredningens grundighet, som ivaretar kravene i utredningsinstruksen og tilleggskrav om ekstern kvalitetssikring av utredningsarbeidet. I tidligfase er det krav om at ansvarlig departement/etat utfører en konseptvalgsutredning (KVU) som skal ligge til grunn for kvalitetssikringen. Denne skal blant annet inneholde en samfunnsøkonomisk analyse i samsvar med gjeldende rundskriv fra Finansdepartementet. KVU-en skal kvalitetssikres ved bruk av Finansdepartementets rammeavtale om ekstern kvalitetssikring. Det er utarbeidet egne veiledere for KS-ordningen. Ordningen gjelder alle statlige investeringsprosjekter over 750 millioner kroner med unntak av SDØE og statlige foretak eller statlig eide aksjeselskaper som er ansvarlige for egne investeringer, for eksempel Avinor AS og helseforetakene.

Videre fremgår det av instruksen at den også gjelder for arbeidet med EØS- og Schengen-regelverk, fra identifisering av nye initiativer i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk.

Der det er relevant, skal forvaltningen videre vurdere om det er forpliktelser i henhold til WTO-regelverket som må overholdes ved innføring av nye bestemmelser og tiltak. Slike forpliktelser vil kunne være av både materiell og prosessuell art.

1.2.2

HVA ER UNNTATT FRA UTREDNINGSinSTRUKSEN?

Nedenfor gis en beskrivelse av hvilke tiltak som er unntatt fra utredningsinstruksen. Selv om tiltaket faller utenom virkeområdet til instruksen, kan kravene i utredningsinstruksen ses på som en god standard for involvering og utredning av tiltak.

Det fremgår av instruksen at den ikke gjelder ved inngåelse av internasjonale avtaler. Det kan likevel være aktuelt å forhåndsutrede virkningene av ulike sannsynlige forhandlingsresultater.

Videre fremgår det av instruksen at den ikke gjelder når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler.

Eksempler på særregler er sektorvise saksbehandlingsregler, som for eksempel plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger.

Videre gjelder ikke instruksene for enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette er imidlertid ikke til hinder for at sektorveiledere kan åpne for at enkeltvedtak med store samfunnsøkonomiske virkninger må utredes grundig.

Ved eventuell motstrid mellom særskilte regler og utredningsinstruksene gjelder vanlige rettsfortolkningsprinsipper. Det vil si at krav som er nedfelt i lov eller forskriftsform, skal gå foran kravene i utredningsinstruksene.

For øvrig gjelder ikke utredningsinstruksene for utredningsarbeid i egne rettssubjekter, slik som statsforetak, særlovselskaper, helseforetak, aksjeselskaper staten eier helt eller delvis og stiftelser. Dersom slike egne rettssubjekter utreder tiltak på oppdrag fra fagdepartementet, skal imidlertid departementet i oppdragsdokumentet kreve at selskapet skal følge utredningsinstruksene (jf. [avsnitt 1.2.1](#)).

Videre gjelder instruksene ikke for tiltak som kun har interne virkninger. For eksempel vil instruksene ikke omfatte mindre omorganiseringer eller skifte av et internt IKT-system som kun får virkninger for virksomheten selv. Bestemmelser i økonomireglementet stiller likevel krav om effektiv ressursbruk og gode beslutningsgrunnlag. Og instruksene vil, som nevnt ovenfor, være en god standard ved utredning av alle typer tiltak.

1.2.3

FORHOLDET TIL ØKONOMIREGELVERKET I STATEN

Det er godt samsvar mellom formålet med utredningsinstruksene og formålet med økonomiregelverket i staten. Gode grunnlag for beslutninger, jf. instruksens punkt 1-1, er viktig blant annet for at statlige midler skal bli brukt effektivt, jf. formålet i reglement for økonomistyring i staten § 1 og krav i § 4 c.

Begge regelverkene er fastsatt som interne instruksjoner i staten. Det er en deling mellom de to regelverkene ved at de omhandler ulike faser i arbeidet med statlige tiltak. Mens utredningsinstruksene omhandler forberedelse av beslutningsgrunnlag for tiltak, er hovedvekten i økonomiregelverket lagt på gjennomføringen av Stortingets budsjettvedtak, inklusiv regnskapsføring, rapportering og evaluering. På noen områder inneholder økonomiregelverket imidlertid også konkrete krav til innhold i beslutningsgrunnlag, blant annet blir det stilt krav til omtalen av statlige

1. FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG ANSVAR

tilskudd ved bevilgningsforslag til Stortinget. Ved å ivareta kravene i utredningsinstruksen på disse områdene gir man et godt grunnlag for også å kunne ivareta kravene i økonomiregelverket.

1.3 ANSVAR FOR UTREDNING

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 1-3

Det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt. Hvis det er et offentlig utredningsarbeid, skal nødvendige krav innarbeides i mandatet.

Departementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.

1.3.1 HVEM HAR ANSVARET FOR UTREDNINGEN?

Det fremgår av utredningsinstruksen at det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i denne instruksen blir fulgt.

Når flere forvaltningsområder og flere forvaltningsorganer er involvert, har det forvaltningsorganet som setter i gang et utredningsarbeid, hovedansvaret for at instruksen følges. Hvert deltakende forvaltningsorgan har imidlertid et selvstendig ansvar for å følge kravene i instruksen ved bidrag på sitt sektorområde.

Det følger av instruksen at det er fagdepartementet som har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlaget innenfor instruksens virkeområde. Dette innebærer at der en underliggende virksomhet utfører utredningen på vegne av et departement, er det virksomheten som har ansvar for å følge reglene i instruksen. Fagdepartementet har det endelige ansvaret for at utredningen er av god kvalitet.

Det er oppdragsgivende departement som har ansvaret for at offentlige utredningsutvalg følger instruksen. Det fremgår av instruksen at nødvendige krav skal innarbeides i mandatet ved offentlig utredningsarbeid.

Dette innebærer at oppdragsgiver skal legge nødvendige føringer i oppdraget til utvalget for å sørge for at instruksene etterleves.

Tilsvarende skal nødvendige føringer legges inn i oppdragsdokumentet når private aktører (for eksempel forskningsinstitusjoner eller konsultantselskaper) utfører utredningen på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer. Det følger av instruksens punkt 1-3 at oppdragsgiverne har ansvar for å etterprøve om utredningen er av god kvalitet og i samsvar med instruksens krav.

Vær oppmerksom på at kravet i Reglement for økonomistyring i staten § 14 innebærer at departementer og virksomheter skal ha systemer og rutiner med innebygd internkontroll. Formålet er å sørge for at gjeldende lover og regler blir fulgt, og i den forbindelse må man påse at også utredningsinstruksene blir fulgt.

1.4 FRAVIKELSE AV INSTRUKSEN

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 1-4

Reglene i instruksene kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. En slik beslutning skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.

1.4.1 NÅR KAN INSTRUKSEN FRAVIKES?

Det fremgår av utredningsinstruksene at reglene i instruksene bare kan fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. Terskelen for å fravike instruksene bør være høy, og det bør foreligge vektige grunner.

Ett eksempel på fravikelse av instruksene er om man avviker fra minimumskravene til utredningens innhold etter instruksens punkt 2-1. Et annet eksempel er om man avviker fra minimumsfristen for høring etter instruksens punkt 3-3. Et tredje eksempel er om man legger opp til en mindre omfattende høringsrunde enn det kravene i instruksens punkt 3-3 tilsier. Dette er selvsagt ikke en uttømmende liste av eksempler på hva som kan fravikes.

1. FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG ANSVAR

Det å unnlate høring i samsvar med unntakene beskrevet i instruksens punkt 3-3 innebærer *ikke* at man fraviker instruksens.

Videre fremgår det av instruksens at øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet, det vil si det forvaltningsorganet som er ansvarlig for utredningen (jf. instruksens punkt 1-3), skal treffe beslutningen om å fravike instruksens. I et departement vil det si statsråd eller departementsråd, og i en underliggende virksomhet vil det være lederen for virksomheten - normalt direktøren - også i virksomheter med styre.

I tilfeller der en underliggende virksomhet er ansvarlig for utredningen, bør fagdepartementet som kvalitetsansvarlig (jf. instruksens punkt 1-3) orienteres når det blir besluttet å fravike instruksens.

Det er viktig at beslutningen om å fravike instruksens er transparent og etterprøvbar. Det følger av instruksens at beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og den skal journalføres på saken som følger utredningen. Ved høring skal beslutningen om fravikelse av instruksens følge eller fremgå klart av høringsnotatet.

1.5 ANSVAR FOR INSTRUKSENS

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 1-5

Finansdepartementet har ansvaret for å forvalte utredningsinstruksens. Departementet har også ansvar for å gi veiledning om bestemmelsene.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksens som gjelder for lover og forskrifter.

Utenriksdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksens som gjelder for arbeidet med EØS- og Schengen-saker.

1.5.1

DFØ HAR ANSVAR FOR Å VEILEDE OM DENNE INSTRUKSEN

Finansdepartementet har delegert ansvaret med å forvalte utredningsinstruksen og for å veilede om dens bestemmelser til Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Finansdepartementet har ansvaret for prinsippene og kravene ved utarbeiding av samfunnsøkonomiske analyser og andre økonomiske utredninger av statlige tiltak, jf. [rundskriv R-109](#). DFØ har ansvar for å veilede om nevnte rundskriv.

Direktoratet for økonomistyring tilbyr kompetansehevende tiltak når det gjelder krav til innhold ([kapittel 2](#)), og om virkeområdet og krav til prosess ([kapittel 1](#) og [3](#)).

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å gi veiledning om bestemmelsene i instruksen som gjelder lover og forskrifter, det vil si [kapittel 4](#).

Utenriksdepartementet har ansvar for å gi veiledning om bestemmelsene i instruksen som gjelder for EØS- og Schengen-saker, det vil si [kapittel 5](#) og øvrige kapittel som omtaler denne type saker.

1.5.2

HVEM KAN SVARE PÅ SPØRSMÅL?

I tilfeller der det er spørsmål om bestemmelsene i instruksen, kan følgende instanser kontaktes:

- For spørsmål om kapittel 1 til 3, [ta kontakt med DFØ](#).
- For spørsmål om kapittel 4, [ta kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet \(JD\)](#).
- For spørsmål om kapittel 5 og øvrige kapitel som omhandler EØS- og Schengen-saker, [ta kontakt med Utenriksdepartementet \(UD\)](#).
- For spørsmål som vedrører internasjonale forpliktelser, skal ansvarlig fagdepartement kontaktes. Når det gjelder handelspolitiske spørsmål, ta kontakt med UD.

2.



KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Dette kapitlet gir veiledning om instruksens krav til innhold i beslutningsgrunnlaget. Det gis først veiledning om hvordan vi kan oppfylle minimumskravene til en utredning. For mindre tiltak vil veiledningen i [avsnitt 2.1](#) være tilstrekkelig. For større tiltak bør vi gjennomføre enten en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse i tråd med DFØs veiledningsmateriell.

[Avsnitt 2.2](#) gir veiledning om hvor grundig og omfattende utredningen skal være. Mer konkret gis det veiledning om kriteriene som skal benyttes for å vurdere omfang og grundighet, hvordan man kan finne et passende utredningsnivå, og når det er krav om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse.

Dette kapitlet er relevant for dem som skal gjennomføre utredningen av statlige tiltak. For ledere i statlige forvaltningsorganer vil det være nyttig å ha en overordnet kjennskap til innholdskravene.

2.1 MINIMUMSKRAV TIL UTREDNING

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 2-1

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

2.1.1 HVA ER MINIMUMSKRAVENE TIL UTREDNING?

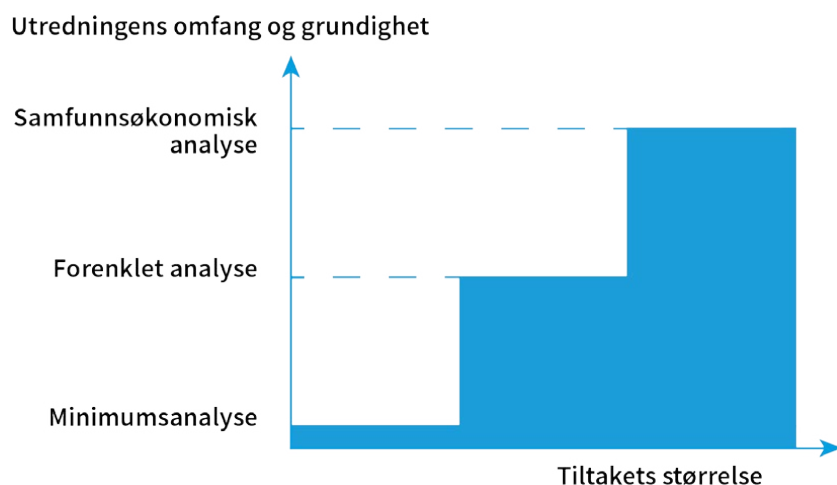
Det fremgår av instruksens punkt 2-1 at spørsmålene fra 1 til 6 alltid skal besvares ved utredning av statlige tiltak. Disse seks spørsmålene utgjør dermed minimumskravene til enhver utredning. Dette kan gjøres svært enkelt eller mer omfattende og grundig, avhengig av omfanget av tiltaket.

Et viktig prinsipp er at kravene til grundighet og omfang øker desto mer omfattende tiltaket er, jf. instruksens punkt 2-2. Dette innebærer at mindre omfattende tiltak kan utredes enklere og mer kortfattet enn mer omfattende tiltak. Når tiltaket blir mer omfattende, må også de seks spørsmålene besvares mer utfyllende.

Figur 2.1 illustrerer at de seks spørsmålene kan besvares svært enkelt og på en kortfattet måte ved utredning av mindre tiltak, og det vil være tilstrekkelig å lese veiledningen i dette kapittelet. Med mindre tiltak menes tiltak der man forventer at virkningene blir små for små grupper i samfunnet (jf. veiledning i [avsnitt 2.2](#)). Utredninger av små tiltak som oppfyller minimumskravene kalles en minimumsanalyse.

For større tiltak vil kravene til omfang og grundighet øke. Dette innebærer at de seks spørsmålene må besvares mer omfattende, og det vil være krav om enten en forenklet analyse eller en samfunnsøkonomisk analyse. For veiledning om disse analyseformene, se [DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser og øvrig kompetansetilbud](#). [Avsnitt 2.2](#) gir veiledning om hvordan man kan finne et passende utredningsnivå.

Figur 2.1 «Utredningstrappen»: Illustrasjon av hvordan utredningens omfang og grundighet er avhengig av tiltakets størrelse.



Norges internasjonale forpliktelser skal vurderes og beskrives i utredningen i tilfeller der dette er relevant. Dette gjelder forpliktelser som for eksempel følger av handels-, miljø- og klimaavtaler og tilslutning til internasjonale konvensjoner (herunder WTO-regelverket). Flere av de seks spørsmålene kan være relevante for internasjonale forpliktelser.

Spørsmålene skal også besvares for regelverk som er under utvikling i EU, og som vi antar skal innføres i Norge. Disse besvares normalt i form av henholdsvis EØS- og Schengen-notater og følger malene for disse. Der det er hensiktsmessig, kan man i mest mulig grad benytte EUs utredninger, supplert med informasjon om eventuelle særskilte virkninger for Norge. Dersom konsekvensene av regelverket er vidtrekkende for Norge, bør man for eksempel vurdere å sette inn kompensierende tiltak for å avverge uheldige virkninger. Hvor omfattende og grundig departementene skal utrede sakene, er avhengig av det handlingsrommet vi har når regelverket skal gjennomføres i norsk rett.

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Det kan for eksempel være behov for å utrede en rettsakt som gir nasjonale valg, grundigere enn en forordning som vi er forpliktet til å gjennomføre i norsk rett «ord for ord», og som ikke har vidtrekkende virkninger. Som regel skal man besvare spørsmålene i utredninger ved alle beslutningspunkter i prosessen, men for enkelte rettsakter vil det ikke være nødvendig å besvare alle spørsmålene før regelverket er vedtatt i EU. For eksempel kan et slikt unntak gjelde utfyllende bestemmelser av svært teknisk karakter og som ikke har vesentlig betydning for norske aktører. Et annet eksempel er rettsakter som følger EFTAs hurtigprosedyre. For disse rettsaktene vil man vanligvis kunne besvare de seks spørsmålene helt kort og anses besvart i EØS-notatet². Se også avsnitt 2.1.2 og [avsnitt 2.2](#).

2.1.2

HVORDAN BESVARE DE SEKS SPØRSMÅLENE?

Nedenfor gis veiledning om hvordan de seks spørsmålene kan besvares for å oppfylle minimumskravene i instruksens punkt 2-1. Spørsmålene er ikke satt opp i en tilfeldig rekkefølge, men følger en systematikk der neste spørsmål bygger på spørsmålet før. For eksempel forutsetter svaret på hvilke virkninger tiltakene har, under spørsmål 3, at man først har funnet frem til alle relevante tiltak under spørsmål 2. I praksis vil man gå litt frem og tilbake mellom de ulike spørsmålene etter hvert som man innhenter mer kunnskap og informasjon.

Om utredningen skal inneholde en eksplisitt opplisting av spørsmål og svar, eller om man skal besvare spørsmålene som en del av en helhetlig tekst, vil variere ut fra tiltakets karakter og det utredningsformatet som egner seg best. Det er likevel et krav at spørsmålene er tilfredsstillende besvart i teksten.

² Se Mal for saksinformasjon til EØS-notater.

Spørsmål 1: Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Hva er problemet?

Vi skal starte utredningen med å beskrive hva problemet er. En god problembeskrivelse er avgjørende for at utredningen skal kunne ut i et godt beslutningsgrunnlag for valg av tiltak. Problembeskrivelsen gjør rede for hvilke uløste problemer som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det er viktig å få frem problemets omfang, hvor alvorlig det er, og hvem som blir berørt av problemet. For å få et godt bilde av problemets omfang kan det være nyttig å gi noen grove anslag på sentrale forhold.

I problembeskrivelsen må man ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Dette kalles nullalternativet og er sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av tiltakene (under [Spørsmål 4: Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?](#)). Nødvendige fremtidige drifts- og vedlikeholdskostnader skal inkluderes i nullalternativet. Utover dette er det bare vedtatte tiltak, inkludert lover og forskrifter, som enten er iverksatt eller har fått bevilget midler fra Stortinget, som skal tas med. Det er ikke tilstrekkelig at tiltak for eksempel er foreslått i en melding til Stortinget (eksempelvis Nasjonal transportplan).

Videre bør vi vurdere hva som er årsakene til at problemene har oppstått, for eksempel om problemet skyldes svakheter ved eksisterende tiltak, og hvilke disse er. Dette gjør det ofte enklere å vurdere hvilke tiltak som best bidrar til at problemet blir løst.

Mål – hva vil vi oppnå?

Neste steg i utredningen er å formulere mål, det vil si at man skal beskrive en fremtidig tilstand som man ønsker å oppnå. Målene må ta utgangspunkt i de problemene man ønsker å løse med eventuelle tiltak på området. Hvis det ikke er en klar sammenheng mellom målene og problembeskrivelsen, er det en fare for å ende opp med tiltak som i liten grad bidrar til å løse problemene.

Det bør formuleres mål både for samfunnet som helhet og for målgruppen(e) som man ønsker å endre situasjonen for. Det vil si mål som uttrykker dette:

- Hva er ønsket situasjon for samfunnet?
- Hva er ønsket situasjon for målgruppen(e)?

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Klare og etterprøvbare mål er viktige både for å kunne evaluere tiltak i etterkant og for å utlede relevante tiltak (se neste spørsmål).

I noen situasjoner er mål allerede politisk fastsatt. For å overholde minimumskravene, må man likevel besvare de øvrige spørsmålene med utgangspunkt i disse målene.

I EØS- og Schengen-saker vil man normalt kunne hente problemet og målet fra EUs utredninger, veikart eller forordet i rettsakten. Det vil normalt være tilstrekkelig å skissere dette kort i EØS-/Schengen-notatet.

Spørsmål 2: Hvilke tiltak er relevante?

Under spørsmål 2 skal vi utrede tiltak som vurderes som relevante for å oppnå målet og løse problemene som er identifisert. Ofte har man allerede tenkt på et bestemt tiltak som vil kunne løse problemene man står overfor. Det kan være at andre tiltak er bedre egnet til å løse problemene og gir større verdi for samfunnet eller foretrekkes av prinsipielle grunner. Det er derfor viktig ikke å binde seg til et tiltak for tidlig, men åpne opp for å tenke «utenfor boksen».

Det kan være ulike typer, og kombinasjoner av tiltak, som bør vurderes. Tiltak kan falle inn under følgende kategorier:

- regulering, for eksempel påbud eller forbud
- økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter eller tilskudd
- pedagogiske virkemidler, for eksempel veiledning og informasjon
- organisatoriske virkemidler, for eksempel sentralisering/desentralisering
- offentlige tilbud av produkter og tjenester, for eksempel infrastruktur og helsetjenester
- offentlige anskaffelser, for eksempel IKT-tjenester og kontorutstyr

Vurder alternative tiltak som innebærer bruk av ulike typer virkemidler (reguleringer, økonomiske, pedagogiske). Vurder også ulike varianter og utforminger av både en eventuell regulering eller andre tiltak.

I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å bruke kombinasjoner av virkemidler eller iverksette flere tiltak samtidig for å løse et problem og oppnå ønsket virkning.

Det er bare nødvendig å ta med de tiltakene som vurderes som relevante for å kunne oppnå målene og løse identifiserte problemer, i videre utredning. Utredningen bør dokumentere årsaken til at eventuelle tiltak er silt ut. For eksempel kan årsaken være at tiltaket er i strid med internasjonale forpliktelser, eller at det er problematisk ut fra en vurdering av prinsipper eller verdier (se neste spørsmål).

I noen situasjoner er det allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante, i tillegg til de andre spørsmålene som gjenstår.

Tiltakene skal beskrives så detaljert at det blir mulig å identifisere og gi en beskrivelse av tiltakets forventede virkninger (se [Spørsmål 4: Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?](#)).

I EØS- og Schengen-saker vil tiltaket normalt være gitt fra EU-regelverket, men spørsmål 2 er relevant i utformingen av foreløpig posisjon når regelverket er under utvikling i EU, og ved regelverk hvor man har valg når det skal gjennomføres nasjonalt. Det vil normalt være tilstrekkelig å skissere dette kort i EØS-/Schengen-notatet.

Spørsmål 3: Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Under spørsmål 3 skal vi vurdere om tiltakene som vurderes som relevante å utrede, vil kunne reise prinsipielle spørsmål. En vurdering av prinsipielle spørsmål innebærer at man må utrede om det er absolutte begrensninger for tiltaksutforming som ikke må overskrides. Videre må man belyse hvordan tiltaket påvirker, både støtter opp om eller svekker, viktige samfunnsverdier eller prinsipielle hensyn.

Prinsippspørsmål kan for eksempel gjelde den enkeltes personvern og integritet, rettssikkerhet, samvittighets-/ livssynsspørsmål eller likestillings- og diskrimineringsspørsmål eller tiltak som særskilt berører urfolk eller minoriteter.

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Hvis et tiltak har virkninger som kommer i konflikt med ett eller flere prinsipper, kan utredningen måtte konkludere med at tiltaket ikke kan gjennomføres, uansett hvilken positiv verdi det ellers måtte ha. Begrensninger for tiltaksutforming vil ofte være nedfelt i de menneskerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom internasjonale konvensjoner. En utredning av prinsippsspørsmål vil derfor ofte bestå i en systematisk gjennomgang av slike forpliktelser, der man avklarer grensene for forpliktelsene og hvilket handlingsrom som finnes. I noen tilfeller vil ulike menneskerettslige forpliktelser kunne være i et innbyrdes spenningsforhold som må avklares og avveies på en balansert og helhetlig måte.

Prinsipielle spørsmål er ikke begrenset til slike som strider mot våre menneskerettslige forpliktelser eller lovfestede rettigheter. Selv om tiltak kan være innenfor det juridiske handlingsrommet for offentlige tiltak, kan det være viktig å få frem hvordan de påvirker, både positivt og negativt, viktige samfunnsverdier eller prinsipielle hensyn. Dette kan være virkninger som er vanskelige å vurdere og avveie sammen med andre virkninger i spørsmål 4, for eksempel virkningen av et tiltak på mindretallsrettigheter eller for utsatte enkeltindivider. Det kreves da en selvstendig analyse av slike virkninger eller hensyn. Prinsipielle vurderinger knyttet for eksempel til rettssikkerhet, likebehandling eller den enkeltes mulighet til å bestemme over eget liv, kan beskrives i en slik analyse. Det er viktig å unngå at beskrivelser og vurderinger av viktige samfunnsverdier og prinsipielle hensyn gjøres ut fra spesielle ideologiske utgangspunkter. De må baseres på fellesverdier i samfunnet, fortrinnsvis nedfelt i dokumenter med tilslutning fra Stortinget.

Alle prinsippsspørsmål krever en systematisk, balansert og helhetlig fremstilling og vurdering. I noen tilfeller vil ulike prinsipper kunne stå mot hverandre, og det er viktig at utredningen klarlegger dette.

Det følger av instruksens punkt 2-2 at for tiltak som reiser viktige prinsipielle spørsmål, skal spørsmål 3 utredes grundig (se [avsnitt 2.2](#)).

Det er også viktig å være bevisst dette spørsmålet i EØS- og Schengen-saker. Spørsmålet vil også danne bakgrunn for konklusjon om hvorvidt EU-regelverket er EØS-/Schengen-relevant og akseptabelt. Spørsmålet besvares i EØS-/Schengen-notatet.

Spørsmål 4: Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Under spørsmål 4 skal utredningen beskrive forventede virkninger for alle som berøres. Dette omfatter både positive og negative virkninger.

Det følger av instruksjonen at utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

For å finne frem til alle relevante virkninger av tiltakene som utredes, bør vi starte med å identifisere personer eller grupper i samfunnet som man forventer vil bli berørt som følge av disse. Eksempler på berørte er personer eller grupper i befolkningen, virksomheten som iverksetter tiltaket, andre offentlige virksomheter som berøres, samt næringslivet, organisasjoner og andre som direkte eller indirekte drar fordel av eller får en ulempe som følge av tiltaket. Både tilsiktede og utilsiktede virkninger skal tas med.

Positive virkninger eller nyttevirksomheter³ av et tiltak er virkninger som de berørte opplever som en fordel. Det kan for eksempel være bedre tilbud for barnefamilier, sparte liv, færre arbeidsskader, redusert forurensning, tidsbesparelser, bedre tilgjengelig informasjon for brukere, redusert kriminalitet eller enklere rapportering for næringslivet.

Negative virkninger eller kostnadsvirkninger er slike som de berørte opplever som en ulempe, for eksempel redusert barnehage tilbud, økt risiko for ulykker, tap av naturområder eller økt tidsbruk ved innrapportering til offentlige myndigheter.

Kostnadsvirkninger kan også være budsjettmessige virkninger som følger av tiltaket. Eksempler på typiske kostnadsvirkninger er investerings- og driftskostnader ved et investeringstiltak eller tilsyns- eller håndhevingskostnader ved regelverk.

Hvordan tiltakets virkninger fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet kalles fordelingsvirkninger. For eksempel kan et nytt veiprojekt som samlet sett gir større positive enn negative virkninger påføre de som bor i området spesielt negative virkninger. Viktige fordelingsvirkninger bør beskrives i en egen analyse og vi bør vurdere om det finnes tiltak for å kompensere berørte grupper.

3 Slike virkninger kan også betegnes som positive effekter, fordeler eller gevinster.

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Dersom et tiltak berører eller medfører oppgaveplikter som offentlige organer pålegger næringsdrivende, vises det til § 8 i forskrift til oppgaveregisterloven, der det fremgår at Oppgaveregisteret kan pålegge utreder å innhente belastningsestimater fra de næringsdrivende.

Sektorveiledere har som regel mer utdypende veiledning om hvilke virkninger som bør utredes innenfor sektoren, og om hvilken metode som er best egnet. Se også veiledning i [avsnitt 3.2](#) som gir eksempler på virkninger der ulike fagdepartementer skal involveres.

Under spørsmål 4 skal vi også beskrive hvor varige virkningene er. Dette innebærer at man skal beskrive virkningene for hele perioden de er forventet å ha en effekt for. Virkningene bør tallfestes og verdsettes i kroner dersom informasjon om dette er lett tilgjengelig, og de bør oppgis i årlige størrelser for den perioden man forventer at de skal inntreffe. Grove estimater, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimater og vil ofte kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Også der virkninger ikke er tallfestet, bør det gis en beskrivelse av hvordan disse forventes å utvikle seg over tid. Det følger også av det statlige økonomireglementets § 9 at det er krav om å planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv.

Når et tiltak har budsjettvirkning for staten, vil det være nødvendig å anslå denne virkningen som en del av utredningen. Presisjonsnivået må tilpasses tiltakets omfang og hvor langt utredningen er kommet. For budsjettforslag som legges frem for regjeringen, vises det til Finansdepartementets rundskriv om materialet til budsjettkonferanse (hovedbudsjettskrivet).

Når man beskriver, og eventuelt tallfester og verdsetter, virkningene, bør man bruke tilgjengelig kunnskap for å dokumentere virkningene. I en tidlig utredningsfase kan det være tilstrekkelig å benytte kunnskap og informasjon som er tilgjengelig, for i en senere fase å innhente ytterligere datamateriale (se veiledning i [avsnitt 2.2](#)).

Utredningen bør også beskrive hvilke virkninger det er knyttet usikkerhet til. Vurderingen av usikkerhet kan gjøres enten kvalitativt eller kvantitativt. Vi bør også vurdere om det kan iverksettes tiltak som kan redusere usikkerheten.

Når spørsmål 4 er besvart, har vi fått en god pekepinn på hvor mange som berøres, og i hvor stor grad. Dermed har vi fått et grunnlag for å vurdere hvilket nivå utredningen bør være på, jf. veiledning i [avsnitt 2.2](#).

I EØS- og Schengen-saker besvares spørsmålet i EØS-/Schengen-notatet.

Spørsmål 5: Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Under spørsmål 5 skal vi anbefale tiltak og gi en begrunnelse for anbefalingen. Utredningen skal altså kunne uttrykke seg i en konklusjon om hvilket tiltak man anbefaler, eventuelt om man anbefaler at tiltak ikke iverksettes. I noen tilfeller kan det være relevant å anbefale kombinasjoner av ulike tiltak.

Dette innebærer at man for hvert tiltak vurderer tiltakets samlede positive virkninger opp mot tiltakets samlede negative virkninger. Alle virkningene skal tas med i denne vurderingen, uavhengig av om virkningene er vurdert kvalitativt eller kvantitativt. Som en hovedregel bør man anbefale det tiltaket som vurderes å gi størst samlede positive virkninger i forhold til samlede negative virkninger for samfunnet.

Hvis man vurderer at alle tiltakene som utredes har samlede negative virkninger som er større enn samlede positive virkninger, bør anbefalingen være at ingen tiltak settes i verk.

Prinsipielle hensyn kan påvirke vurderingene ved å gjøre enkelte tiltak uaktuelle, jf. spørsmål 3.

I noen tilfeller vil graden av måloppnåelse variere mellom tiltakene, og/eller virkningene av tiltakene kan være svært usikre. Disse forholdene kan påvirke anbefalingen av tiltak.

Hvis det er krevende å sammenstille, vurdere og avveie virkningene på et faglig grunnlag, bør det gjenspeiles i en mer forsiktig anbefaling eller ved at det ikke gis en anbefaling. Det kan være tilfelle i situasjoner med viktige prinsipielle hensyn, betydelige fordelingsvirkninger og når det er usikkerhet om omfang og verdsetting av viktige virkninger.

Fordelingsvirkninger:

Hvis tiltaket som anbefales gir betydelige negative virkninger for noen grupper, skal utredningen gi særskilt informasjon om dette. Slike fordelingsvirkninger vil være viktige å få frem for beslutningstaker, men de skal ikke endre den faglige anbefalingen om rangeringen av tiltak.

Prinsipielle hensyn:

Hvis mulige tiltak kan påvirke viktige samfunnsverdier og prinsipielle hensyn, både positivt og negativt, bør det gis en selvstendig analyse av dette under spørsmål 3. For den som skal ta beslutningen er det viktig å få en balansert, systematisk og helhetlig beskrivelse og vurdering også av slike virkninger og hensyn.

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Avveininger og anbefaling:

Der fordelingsvirkninger og prinsipielle hensyn ikke er viktige, og det er mulig å vurdere og avveie øvrige virkninger, skal det gis en faglig anbefaling om tiltak. Der slike hensyn og virkninger er viktige og kan tale mot et mulig tiltak, kan man la være å gi en faglig anbefaling. Slike virkninger og hensyn skal uansett belyses og vurderes for at beslutningstaker skal få grunnlag for å vurdere om slike virkninger og hensyn bør påvirke beslutning om tiltak.

Hvorvidt det kan og bør gis en anbefaling i slike situasjoner, kan avhenge av hvem som utreder tiltaket. Tjenestemenn i departementer vil i mange tilfeller kunne gi faglige anbefalinger basert på de verdier og prinsipper som ligger til grunn i tidligere dokumenter med tilslutning fra Stortinget. Faglige anbefalinger fra direktorater o.l. kan være basert på det verdigrunnlag som ligger til grunn for virksomheten. Et offentlig utredningsutvalg med bred sammensetning vil i utgangspunktet kunne gi anbefalinger ut fra en samlet avveining av alle typer virkninger og hensyn.

Det følger av instruksene at vi må synliggjøre hva som ligger til grunn for anbefalingen, og hvilke avveininger som er gjort. Vi bør også legge frem alle forutsetningene som utredningen bygger på.

For EØS- og Schengen-saker besvarer man spørsmålet i EØS-/Schengen-notatet ved å konkludere om EU-regelverket er EØS-/Schengen-relevant og akseptabelt.

Spørsmål 6: Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

Utredningen skal gjøre rede for viktige forutsetninger for å lykkes med tiltaket. Dette kan blant annet være forhold knyttet til styring, organisering og ansvarsforhold, informasjonsflyt og tekniske løsninger. De fleste tiltak vil ha noen sentrale forutsetninger for at nyttevirkningene (gevinstene) skal kunne realiseres.

For eksempel kan informasjon til dem som berøres av et nytt regelverk eller en ny offentlig tjeneste, være sentrale forutsetninger for at tiltaket lykkes. Andre eksempler kan være at omorganiseringer, samordning av IKT-systemer eller kompetansetiltak er forutsetninger som må innfris for at tiltaket skal nå målsettingene. For mer veiledning om dette spørsmålet, se [DFØs nettsider om fagområdet gevinstrealisering](#) og prosjektveiviseren.no.

I EØS- og Schengen-saker besvares spørsmålet i EØS-/Schengen-notatet.

Hvor kan jeg få veiledning til å gjennomføre utredningen?

DFØ forvalter utredningsinstruksen og tilbyr kompetansehevende tiltak til departementer og underliggende virksomheter om hvordan man gjennomfører minimumsanalyser, forenklete analyser og samfunnsøkonomiske analyser.

DFØs veileder om samfunnsøkonomiske analyser gir veiledning om hvordan utrede tiltak med vesentlige virkninger. Veilederen er også et relevant oppslagsverk for å gjennomføre forenklete analyser og minimumsanalyser. Les mer om DFØs kompetansetilbud på vår [hjemmeside df.no](http://df.no).

Andre som kan bistå med veiledning

Regelrådet kan bistå med informasjon og generell veiledning om utredninger av regelverk som har særlig betydning for næringslivet. Ved utarbeidelse av EØS-relevant regelverk som kan ha vesentlig betydning for norsk næringsliv, kan departementer be om bistand fra Regelrådet til å granske konsekvensutredningene som medfølger forslag fra Den europeiske union. Se mer om Regelrådet på deres [hjemmeside regelradet.no](http://regelradet.no).

Digitaliseringsrådet tilbyr en vurdering av digitaliseringsprosjekter i alle prosjektets faser (for prosjekter mellom 10 og 750 mill. kr.). Se mer om Digitaliseringsrådet [på hjemmesiden til Difi](http://difi.no).

2.1.3

EVALUERING

Utredningen bør også inneholde en vurdering av når og hvordan anbefalt tiltak bør evalueres. For å vurdere om tiltaket er vellykket, må tiltaket evalueres etter at det er iverksatt. Kravet om evaluering følger av Reglement for økonomistyring i staten § 16. Utredningen bør så langt det er mulig, dokumentere nåsituasjonen før tiltaket settes i verk, slik at det blir mulig å vurdere virkninger av tiltaket når det skal evalueres.

For veiledning om evalueringer, se [Evalueringsportalen.no](http://evalueringsportalen.no).

Hvilken metode som er best egnet for å evaluere statlige tiltak, avhenger blant annet av tiltakets egenart, omfang og kompleksitet. Det bør i større grad brukes kunnskapsbasert design for utforming av nye tiltak der det er aktuelt, under dette å teste nye tiltak før full gjennomføring ved bruk av randomiserte kontrollerte forsøk.⁴

⁴ Metoden *Randomiserte kontrollerte eksperimenter (RCT)* består i at man deler opp en gitt populasjon (personer, bedrifter, osv.) i minst én tiltaksgruppe, som stilles overfor et gitt tiltak (som kan variere mellom ulike tiltaksgrupper), og minst én kontrollgruppe som ikke stilles overfor noen tiltak. Gruppene som skal sammenlignes, bør være så like som mulig med hensyn til alt som kan påvirke utfallet av tiltaket. Ideelt sett bør forskjellen mellom gruppene kun bestå av at den ene stilles overfor et tiltak, mens den andre ikke gjør det. Dette oppnår man ved å fordele utvalget til gruppene helt tilfeldig (randomisere). Ved å sammenligne forskjeller mellom tiltaksgruppene og kontrollgruppen kan man trekke en slutning om hvordan ulike tiltak har virket. Gjennomføring av slike forsøk kan imidlertid være krevende. Det må vurderes om bl.a. etiske hensyn, juridiske rettigheter og spørsmål knyttet til likebehandling kan hindre denne typen forsøk i virkelige situasjoner

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Med informasjon fra eksperimenter og kontrollerte forsøk kan man utvikle tiltakene slik at de i større grad gir den ønskede responsen fra målgruppen. Ett slikt eksempel er et samarbeid mellom Skatteetaten og NHH som så nærmere på hvordan ulik utforming av brev til skattytere kan øke sannsynligheten for at de rapporterer inntekter fra utlandet riktig. Effektiv bruk av slike metoder krever at reformene gjennomføres på en måte som gjør det mulig å måle virkninger i etterkant.

2.2 OMFANG OG GRUNDIGHET

UTREDNINGSIKSTRUKSENS PUNKT 2-2

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.

Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnads-virkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Utredning av EU-regelverk som er under arbeid i EU, og som skal innlemmes i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføres i norsk rett, skal tilpasses de prosedyrer, frister og krav som følger av EØS- og Schengen-samarbeidet, jf. kapittel 5.

2.2.1 HVA MENES MED KRAVET OM FORHOLDSMESSIGHET?

Det følger av utredningsinstruksens punkt 2-2 at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig for å oppnå et godt beslutningsgrunnlag. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige man forventer at virkningene av tiltakene blir, og hvor mye tid man har til rådighet.

Dette er de tre *hovedkriteriene* for å vurdere hvor grundig de seks spørsmålene skal besvares, og som inngår i kravet om forholdsmessighet. Her kommer veiledning om hvordan hovedkriteriene bør tolkes:

Viktige prinsipielle spørsmål krever grundigere utredning

Dersom relevante tiltak reiser viktige prinsipielle spørsmål, er det nødvendig å gjøre en mer grundig og omfattende utredning. Dette innebærer at utredningen skal besvare spørsmål 3 under instruksens punkt 2-1 grundig. Det fremgår av instruksens at prinsipielle spørsmål skal drøftes på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

Jo større man forventer at

virkningene skal bli, desto grundigere skal utredningen være

Utredningen skal være grundigere og mer omfattende desto mer vesentlige man forventer at tiltakets virkninger blir. Man kan vurdere om tiltaket har vesentlige virkninger, ved å se på hvor mange som berøres, i hvor stor grad disse berøres, og størrelsen på de budsjettmessige virkningene ved tiltaket. Nedenfor gis det veiledning om hvordan man kan finne et passende utredningsnivå, og i hvilke tilfeller det er krav om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse.

Stramme tidsrammer kan

gjøre det nødvendig med mindre grundige utredninger

Det er viktig å sette av tilstrekkelig tid til grundig utredning. I noen tilfeller setter stramme tidsfrister grenser for hvor grundige utredningene kan være. Med stramme tidsfrister menes hendelser eller frister utenfor virksomhetens kontroll som begrenser mulighetene til å forhåndsutrede tiltaket. Dette gjelder for eksempel i mange EØS-saker, der det foreligger eksterne tidsfrister. Det kan også tenkes tilfeller der umiddelbar eller snarlig iverksetting er påkrevd for å forhindre potensielle alvorlige utfall som dreier seg om liv, helse og miljø.

Når det gjelder EU-regelverk, skal utredningen være så omfattende og grundig som nødvendig ut ifra de mulighetene Norge har til å påvirke regelverket. For eksempel kan bestemmelser av teknisk karakter ha en svært kortfattet utredning. For rettsaker med mer vidtrekkende virkninger og/eller hvor vi har nasjonale valgmuligheter, vil det normalt være nødvendig med en grundigere utredning.

Tilleggs-kriterier

Det kan også være andre forhold som kan tilsi at utredningen bør være mer grundig og omfattende.

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Dette er *tilleggskriteriene* som kan være nyttige å vurdere:

1. Tilgangen på relevante kunnskap

All tilgjengelig, relevant kunnskap bør tas i bruk i utredningen. Dette gjelder for eksempel data som gjør det mulig å tallfeste og verdsette virkninger av tiltaket. Ofte kan man også komme langt ved å bruke rimelighetsbetraktninger, beslektede datasett eller erfaringer fra andre land. I tilfeller der ny forskning er nødvendig for å samle inn relevant kunnskap, bør denne kun settes i gang dersom man antar at kostnaden står i et rimelig forhold til nytten.

2. Graden av kompleksiteten i problemet og tiltaket

Mer grundige analyser kan være nødvendige for å utrede komplekse problemer tilstrekkelig og for å vurdere hvilke tiltak som er mest egnet til å løse problemet.

3. Investerings størrelse

Hvor grundig utredningen skal være, bør stå i et rimelig forhold til investerings størrelse. Tiltak som får budsjettmessige virkninger, skal forelegges Finansdepartementet (jf. instruksens punkt 3-2). Investeringer over 750 millioner kroner omfattes av kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet (KS-ordningen).

4. Graden av usikkerhet ved fremtidige virkninger

Når det er stor grad av usikkerhet knyttet til tiltakets virkninger, kan det være nødvendig å bruke mer ressurser på å vurdere tiltakets usikkerhet og for å vurdere hvilke risikoreduserende tiltak som kan iverksettes.

5. Graden av irreversibilitet

Når et tiltak fører til irreversible virkninger, kan det være nødvendig å utrede virkningene grundigere. Med irreversible virkninger menes for eksempel naturinngrep som gjør skade på miljøet på en måte som ikke kan rettes opp i ettertid. Et annet eksempel er investeringer som ikke har en alternativ anvendelse.

6. Om tiltaket er kontroversielt og omstridt

Hvis man forventer at et tiltak er kontroversielt og det er delte oppfatninger om det i befolkningen, kan det være behov for en grundigere utredning. Dette punktet kan henge sammen med prinsipielle spørsmål (se over).

7. Hvilken fase i utredningsprosessen

Spørsmålene 1–6 skal besvares før eventuelle tiltak iverksettes. Jo senere man er i utredningsprosessen, desto grundigere bør utredningen være. Dette innebærer at man i en tidlig utredningsfase, for eksempel i et forprosjekt, kan benytte kunnskap og informasjon som er tilgjengelig. Mer utfyllende og presise data kan innhentes i en senere utredningsfase.

2.2.2

HVORDAN FINNE ET PASSENDE UTREDNINGSNIVÅ?

Det er viktig å finne et passende nivå for hvor grundig utredningen skal være, det vil si hvor store ressurser som skal brukes til å utrede. Her gir vi veiledning om hvordan man kan gå frem for å vurdere hvor grundig utredningen bør være.

Ambisjonsnivået bør vurderes tidlig i utredningsprosessen og være etterprøvbart, slik at berørte grupper får anledning til å uttale seg, og slik at relevante myndigheter blir trukket inn i utredningen på et tidlig stadium. I [kapittel 3](#) gis det veiledning om hvordan man kan legge til rette for dette gjennom tidlig involvering.

For å finne et passende utredningsnivå bør man starte med å besvare de seks spørsmålene på et overordnet nivå og med noen foreløpige vurderinger av disse. Når de fire første spørsmålene er besvart, gir det som regel en god pekepinn på hvor vesentlige virkningene av tiltaket kan bli. Det har også gitt en god pekepinn på om tiltaket berører prinsipielle spørsmål.

Underveis i utredningsarbeidet kan ny kunnskap også bidra til at dere må revurdere utredningsnivået.

Dersom denne (grov)vurderingen for eksempel viser at tiltaket berører få personer og i liten grad, er det ikke sikkert at man behøver å utrede de seks spørsmålene i noen særlig grad utover det som allerede nå er gjort. For mindre tiltak er det tilstrekkelig å utrede spørsmålene på et enkelt nivå og med kortfattede svar for hvert spørsmål (se veiledning i [avsnitt 2.1](#)).

Jo større tiltaket er, desto grundigere skal man svare på de seks spørsmålene som utgjør minimumskravet. Ofte kan dette innebære at man tallfester og verdsetter flere av virkningene og utarbeider mer presise og solide estimer (spørsmål 4 i [avsnitt 2.1](#)). I tilfeller der tallfesting og verdsetting ikke er mulig eller hensiktsmessig, bør man vektlegge ulike former for kvalitative metoder og analyser. Dersom tiltaket for eksempel berører mange og i stor grad, vurderes tiltaket å ha vesentlige virkninger. Nedenfor gis det mer veiledning om når det er krav om en samfunnsøkonomisk analyse, og i hvilke tilfeller en forenklet analyse kan vurderes som et alternativ.

Det er også viktig å vurdere tilleggskriteriene til kravet om forholdsmessighet (jf. [avsnitt 2.2.1](#)). Det første tilleggskriteriet er at all relevant kunnskap som er tilgjengelig, bør tas i bruk i utredningen. Dette innebærer at man i en minimumsanalyse bør tallfeste og verdsette alle sentrale

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

forhold og virkninger når informasjon er lett tilgjengelig. Grove estimater, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimater og vil kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Tallfesting i fysiske enheter (for eksempel tid, antall berørte m.m.) gir et klarere bilde av problemets omfang og tiltakets virkninger i tilfeller der verdsetting av virkninger ikke er hensiktsmessig. Det er viktig å dokumentere hvilke kilder som er benyttet for å sikre etterprøvnbarhet. Om et tiltak har budsjettvirkning for staten, skal utredningen alltid anslå størrelsen på budsjettvirkningen (jf. Finansdepartementets hovedbudsjettsskriv).

Samtlige syv tilleggskriterier bør vurderes når man skal velge rett utredningsnivå. For eksempel kan et tiltak som ikke er stort, likevel være ment å løse et komplekst problem, og usikkerheten kan være stor. Disse faktorene tilsier at de seks spørsmålene bør besvares grundigere for å få et godt beslutningsgrunnlag.

2.2.3

NÅR ER DET KRAV OM Å GJENNOMFØRE EN SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE?

Det fremgår av instruksens punkt 2-2 at man ved utredning av tiltak som forventes å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal gjennomføre en analyse i henhold til [rundskriv R-109](#). I samfunnsøkonomiske analyser skal det utformes et nullalternativ.

[DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser](#) er den sektorovergripende veilederen i staten for samfunnsøkonomiske analyser. Den gir veiledning og anbefalinger om hvordan kravene i det nevnte rundskrivet kan oppfylles. Veilederen er også relevant som et oppslagsverk for gjennomføre forenklete analyser og minimumsanalyser.

Det følger av det nevnte rundskrivet at det finnes tre hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser. I en *nytte- kostnadsanalyse* verdsettes alle positive og negative virkninger av et tiltak så langt det er mulig og hensiktsmessig. I mange tilfeller vil det være vanskelig å verdsette alle virkningene, og spesielt vil dette gjelde for nyttevirkningene. Dermed er alternativet ofte å gjennomføre en *kostnadsvirkningsanalyse*. I en slik analyse vurderes alle nyttevirkningene kvalitativt, mens kostnadsvirkningene verdsettes i kroner.

I tilfeller der tiltakenes nyttevirkninger er like, kan vi velge en tredje analyseform kalt *kostnadseffektivitetsanalyse*. I en kostnadseffektivitetsanalyse verdsetter man kun kostnadsvirkningene ved tiltakene og finner det mest kostnadseffektive tiltaket.

I en samfunnsøkonomisk analyse er det viktig å synliggjøre ikke-prissatte virkninger, det vil si virkninger som ikke er verdsatt i kroner, på lik linje med prissatte virkninger. Det fremgår av [rundskriv R-109](#) at virkninger ofte kan beskrives kvantitativt. Hvis tallfesting (i fysiske størrelser) og verdsetting (i kroner) ikke er mulig eller hensiktsmessig, bør utredningen i stedet tilstrebe en best mulig kvalitativ beskrivelse.

[DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser](#) gir veiledning om metoder for tallfesting og verdsetting av virkningene i tillegg til veiledning om kvalitativ metode. Ulike sektorveiledere om gjennomføring av utredninger kan være nyttige for mer utdypende forklaringer og retningslinjer for sektorspesifikke hensyn.

For å vurdere om tiltaket har vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, må man finne ut hvor mange som blir berørt av tiltaket, og i hvor stor grad disse påvirkes (jf. [Spørsmål 4: Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?](#) i avsnitt 2.1).

Figur 2.2 Illustrasjon av når det etter instruksjonen er krav til at man skal gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse.

Hvordan de blir påvirket	Antall som påvirkes	
	Få	Mange
I liten grad	Minimumskravene (seks spørsmål)	Nødvendig med samfunnsøkonomisk analyse?
I stor grad	Nødvendig med samfunnsøkonomisk analyse?	Krav om samfunnsøkonomisk analyse

Det følger av figur 2.2 at det er tilstrekkelig å oppfylle instruksens minimumskrav for tiltak som kun berører få personer, organisasjoner, grupper i næringslivet eller andre grupper, og der disse i liten grad berøres. Et eksempel er om det foretas en forskriftsendring som kun berører en liten gruppe i samfunnet, og der endringen kun medfører marginale virkninger for disse.

I tilfeller hvor tiltak berører mange og i stor grad, vil tiltaket ha vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, og det følger av instruksjonen at det er krav om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse.

2. KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGS- GRUNNLAGET

Om tiltaket berører «mange» og «i stor grad», må man vurdere skjønnsmessig og i hver enkelt utredning. Et tiltak kan berøre få eller mange grupper i samfunnet, og størrelsen på disse gruppene kan variere. Eksempler på ulike grupper er brukere av et offentlig gode, forbrukere og næringslivet, pensjonister og barn og befolkningen bosatt i gitte geografiske områder. Graden av påvirkning til de berørte bør i størst mulig grad baseres på faglig dokumenterte virkninger.

I tilfeller der det er tvil om tiltaket har vesentlige virkninger, vil det være nyttig å vurdere tilleggskriteriene som er omtalt tidligere i [avsnitt 2.2](#).

Et eksempel på når et tiltak åpenbart har vesentlige virkninger, er om man forventer at en foreslått regelverksendring berører hele befolkningen (eller store grupper i samfunnet), og der hvert enkelt av oss berøres i stor grad.

Videre følger det av instruksene at det er krav om en samfunnsøkonomisk analyse om tiltaket medfører vesentlige budsjettmessige virkninger for staten. Dette kravet gjelder uavhengig av om tiltaket berører få eller mange i samfunnet. Typiske eksempler på tiltak med vesentlige budsjettmessige virkninger er store investeringer eller reformer.

Investeringer over 750 millioner kroner omfattes av kvalitetssikringsordningen til Finansdepartementet (KS-ordningen). Det bør også gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser for investeringstiltak med en langt lavere kostnadsramme enn terskelverdien for KS-prosjekter.

Videre kan det være nødvendig å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse for tiltak som enten påvirker få i stor grad eller mange i liten grad. I disse tilfellene kan man vurdere de forventede virkningene som vesentlige for samfunnet, og dermed vil det være krav om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativt anbefales det i disse tilfellene å gjennomføre en forenklet analyse i tråd med DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

Et eksempel på når virkningene kan bli vesentlige, er om man forventer at en foreslått regelverksendring berører hele befolkningen (eller store grupper i samfunnet), men der selve regelverkstiltaket ikke oppleves som stor for den enkelte innbygger. De samlede virkningene for samfunnet kan i dette tilfellet vurderes som vesentlige.

Et annet eksempel på når de samlede virkningene kan vurderes som vesentlige, er om man forventer at en foreslått regelverksendring medfører store omstillingskostnader for en liten gruppe med private bedrifter.

3. TIDLIG INVOLVERING, FORELEGGELSE OG HØRING

Dette kapitlet gir veiledning om instruksens prosesskrav. Først veiledes det om hvordan man kan oppfylle kravene om å involvere alle som berøres av tiltaket, tidlig. Videre gis det veiledning om hvilke saker som skal til foreleggelse før høring, og til hvilke departementer disse bør forelegges. Til sist gis det veiledning om hvordan høringen bør gjennomføres, hvor lang høringsfristen bør være, og i hvilke tilfeller høring kan unntas.

Dette kapitlet er relevant for dem som er ansvarlige for utredningen, og for dem som skal gjennomføre utredningen. For ledere i statlige forvaltningsorganer vil det være nyttig å ha en overordnet kjennskap til prosesskravene.

3. TIDLIG INVOLVERING, FORELEGGELSE OG HØRING

3.1 TIDLIG INVOLVERING

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 3-1

Berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig.

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt regelverk planlegges og utvikles i EU, skal ansvarlig departement involvere andre berørte departementer i dette arbeidet, jf. kapittel 5.

Før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat først forelegges berørte departementer.

3.1.1 HVORDAN GJENNOMFØRE TIDLIG INVOLVERING?

Det fremgår av instruksens at berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig.

Tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Det er enklere å innarbeide innspill fra en høring på et tidlig tidspunkt enn ved en senere høring (jf. instruksens punkt 3-3).

Det forvaltningsorganet som er utredningsansvarlig, bør involvere berørte myndigheter via de respektive fagdepartementene. Med berørte myndigheter menes statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Med andre som er berørt av tiltaket, menes enkeltpersoner eller grupper i samfunnet, privat og offentlig næringsvirksomhet, organisasjoner og andre berørte grupper som er identifisert.

Frist for uttalelse bør være minst to uker når berørte departementer blir involvert, med mindre annet er avtalt mellom departementene. Det samme gjelder når andre berørte blir involvert.

Når man involverer berørte, kan det være nyttig å legge frem en (grov) forhåndsvurdering av de seks spørsmålene som utgjør minimumskravet til enhver utredning (jf. [avsnitt 2.2](#)). Ved å involvere berørte tidlig i utred-

ningsprosessen kan innspill fra disse gi bidrag til blant annet problembeskrivelsen, alternative løsninger og virkninger av tiltak. På den måten kan det skapes økt kvalitet og legitimitet i den videre prosessen og for tiltakene som man ender opp med å utrede. Vi bør derfor tidlig vurdere hvilke myndigheter og andre berørte som bør involveres i utredningsarbeidet.

Før man setter i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet, jf. instruksens punkt 4-2.

Dersom man forventer at et tiltak medfører en ny oppgaveplikt eller endring i eksisterende oppgaveplikt for næringsdrivende, skal Oppgaveregisteret kontaktes for bistand ved utforming av oppgaveplikten og for å få vurdert samordningsmuligheter, jf. § 13 i forskrift til oppgaveregisterloven.

Tidlig involvering kan være nedfelt i lov og forskrift. Krav om tidlig involvering er for eksempel nedfelt i plan- og bygningsloven, i petroleumsloven og i miljøinformasjonsloven. I saker som gjelder offentlig støtte, er tidlig involvering av Nærings- og fiskeridepartementet viktig for å få til hensiktsmessige prosesser.

For å sikre bred involvering bør vi vurdere høringsformer som åpner for innspill fra alle som er interessert i å komme med innspill. Departementene kan legge ut forhåndsvurderingen på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), mens underliggende virksomheter kan benytte eget nettsted.

Som et supplement til den digitale eller skriftlige foreleggelsesrunden bør man også vurdere å legge ut forhåndsvurderingen på sosiale medier og/eller avholde høringsmøter.

Ordinære høringsmøter forutsetter en fysisk tilstedeværelse på ett bestemt sted av gangen. For å sikre bred deltakelse på høringsmøter kan man vurdere å supplere disse med videokonferanser. Alle kan dermed i prinsippet delta på slike møter.

Bred involvering er sentralt for å få frem mangfoldet i utredningen, slik at man til slutt kan trekke de beste konklusjonene. For eksempel kan interesseorganisasjoner ha særskilt fagkompetanse som kan være nyttig, selv om de ikke er direkte berørt av tiltaket.

Noen ganger kommer det sivile samfunn (innbyggere, organisasjoner og næringsliv) med forslag til tiltak som regelendringer og lignende uten at de er forespurt. Slike henvendelser blir gjerne kalt lobbyvirksomhet, og

3. TIDLIG INVOLVERING, FORELEGGELSE OG HØRING

er ofte verdifulle både ut fra demokratiske hensyn og ut fra hensynet til kvalitet i saksbehandlingen. Samtidig er det viktig at det er åpenhet om slike innspill, og at disse journalføres på saken som følger utredningen.

En høringsrunde som gjennomføres før utredningen er ferdigstilt, vil ikke erstatte den ordinære høringen (jf. [avsnitt 3.3](#)). Men senere høringsrunde kan effektiviseres siden berørte allerede er gjort kjent med problemstillingene og også har hatt anledning til å spille inn sine synspunkter.

3.1.2 HVORDAN ORGANISERE UTREDNINGSARBEIDET OG EVENTUELT OPPRETTE UTVALG

Arbeidet med utredningen kan organiseres på ulike måter. Når man utreder mindre tiltak, er det ofte tilstrekkelig at en saksbehandler i ansvarlig virksomhet gjennomfører utredningen. Andre eksempler på organisering av arbeidet kan være

- intern arbeidsgruppe med eventuell ekstern referansegruppe (for eksempel fra andre departementer, underliggende virksomheter, forskningsmiljøer, brukerorganisasjoner o.l.)
- interdepartementalarbeidsgruppe med eventuell ekstern arbeidsgruppe
- utredning ved et forskningsinstitutt, konsulentselskap o.l.
- offentlige utredningsutvalg
- spesialutvalg for EØS- eller Schengen-saker

Det fremgår av instruksene at før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat forelegges berørte departementer. I mandatet skal det fremgå at det skal gjennomføres en utredning som er i samsvar med kravene i instruksene (jf. instruksens punkt 1-3).

I de tilfellene hvor det nedsettes utvalg, gir [Veileder i utvalgsarbeid i staten](#) informasjon.

Viktige offentlige utredningsutvalg skal oppnevnes av Kongen i statsråd.

3.1.3

BEHANDLING AV SAK I REGJERINGSKONFERANSE

På dette tidspunktet må man vurdere om saken er så viktig at den skal legges frem for regjeringen. Se [Om r-konferanser](#), punkt 2.2, som omtaler saker hvor regjeringen alltid skal ta stilling til om arbeidet kan settes i gang, og punkt 2.3 om oppnevning av offentlige utredningsutvalg.

R-notater skal normalt sett ikke fremmes som en erstatning for å involvere berørte departementer tidlig. Før man sender et eventuelt r-notat på foreleggelse, bør berørte departementer ha vært involvert, og man bør ha oppnådd størst mulig grad av samordning.

3.1.4

STATLIGE KONSULTASJONSORDNINGER

På en del områder har staten avtalt en konsultasjonsordning. Når det gjelder saker som påvirker kommuner og fylkeskommuner, se [Rettleiar for konsultasjonsordninga](#).

I saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, har statlige myndigheter plikt til å konsultere Sametinget og eventuelt andre berørte samiske interessegrupper, jf. [Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget](#). Formålet med konsultasjoner er å søke å oppnå enighet om foreslåtte tiltak og beslutninger. [Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser](#) gir veiledning til praktiseringen av konsultasjonsprosedyrene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør, som samordningsdepartement for samiske saker, orienteres om saker som kan påvirke samiske interesser direkte.

3.2 FORELEGGELSE FOR HØRING

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 3-2

Ansvarlig departement skal forelegge alle forslag til tiltak med vesentlige virkninger for berørte departementer. Forslag til lov og forskrift skal alltid forelegges berørte departementer. Foreleggelse skal skje før forslaget legges ut på høring. Kravet om foreleggelse gjelder ikke for offentlige utredninger (NOU).

Tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal forelegges Finansdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet.

Utkast til meldinger til Stortinget (Meld. St.) og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak (Prop. S) skal forelegges berørte departementer før utkast legges fram for regjeringen. Utkast til meldinger til Stortinget og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.

Forleggelse etter dette punktet gjelder ikke budsjettproposisjoner og heller ikke meldinger til Stortinget som legges fram rutinemessig og til informasjon. Slike dokumenter skal likevel forelegges Finansdepartementet.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

3.2.1 FORELEGGELSE FOR DEPARTEMENTENE

Det fremgår av utredningsinstruksen at ansvarlig departement skal forelegge alle forslag med vesentlige virkninger for berørte departementer. Forslag til lov og forskrift skal alltid forelegges berørte departementer. Kravet om foreleggelse gjelder ikke for utarbeidede offentlige utredninger (NOU).

Videre fremgår det av instruksen at forslaget skal forelegges før det legges ut på høring. Dette innebærer at fagdepartementet skal legge

frem utredningen for de berørte departementene – før saken sendes på høring – i tilfeller der tiltaket har vesentlige virkninger på andre departementers ansvarsområder, eller der det berører dem i vesentlig grad på andre måter.

Når det gjelder foreleggelse av lover og forskrifter, gjelder det ikke etter instruksene noe krav om vesentlighet. Men også i disse tilfellene vil det være en nedre terskel for når et departement vurderes å være berørt av forslaget til lov eller forskrift.

Frist for uttalelse er ifølge instruksene minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

Videre sier instruksene at utredningen skal forelegges Finansdepartementet når tiltak får vesentlige budsjettmessige virkninger. Se nærmere om dette i det årlige hovedbudsjettsskrivet fra Finansdepartementet. [Veileder i statlig budsjettarbeid](#) gir innføring i regjeringens arbeid med å forberede nytt statsbudsjett.

Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, herunder konkurranseforhold, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet.

Andre eksempler på nødvendige departementsforeleggelse er følgende:

- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige administrative eller organisatoriske virkninger i statsforvaltningen, skal saken forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.
- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige virkninger for miljøet, skal saken forelegges Klima- og miljødepartementet.
- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige samfunnsøkonomiske virkninger, skal saken forelegges Finansdepartementet.
- Dersom tiltak som utredes, vil ha vesentlige virkninger for samfunnsikkerhet, skal saken forelegges for Justis- og beredskapsdepartementet. For nærmere håndtering og ansvarsdeling, [se samfunnsikkerhetsinstruksen fra 2017](#).
- Dersom tiltaket som utredes, vil medføre vesentlige virkninger for befolkningens liv og helse eller fordelingen av helsen i befolkningen, skal saken forelegges Helse- og omsorgsdepartementet.
- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige virkninger for byggsektoren, skal saken forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3. TIDLIG INVOLVERING, FORELEGGELSE OG HØRING

- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige virkninger for distriktsområder, skal saken forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige virkninger for forholdet til personvern, skal saken forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige likestillingsmessige virkninger, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 1, skal saken forelegges Barne- og likestillingsdepartementet.
- Dersom tiltak som utredes, vil medføre vesentlige virkninger for forholdet til menneskerettighetene, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet.
- Tiltak som vil medføre virkninger for Svalbard, Jan Mayen eller de norske bilandene i Antarktis, skal forelegges Justis- og beredskapsdepartementet, jf. polarutvalgsinstruksen.
- Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, skal forelegges Utenriksdepartementet. Se veiledning i kapittel 5.
- Dersom et tiltak som skal utredes, kan medføre vesentlige endringer for samiske interesser eller nasjonale minoriteter, skal saken forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Samordning og foreleggelse av EØS/Schengen-saker skjer i henhold til regler i [kapittel 5](#).

Merk at listen over de berørte instansene som er nevnt over er ikke uttømmende. Det kan dessuten foreligge en plikt til å forelegge saker for andre departementer som følge av spesifikt regelverk.

3.2.2 MELDINGER OG PROPOSISJONER

Det fremgår av utredningsinstruksen at utkast til meldinger til Stortinget (Meld. St.) og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak (Prop. S) skal forelegges berørte departementer før utkast legges frem for regjeringen. Finansdepartementet vil alltid være berørt.

Når det gjelder utkast til meldinger til Stortinget og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene og fylkeskommunene, skal disse forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse. Videre følger det av instruksen at denne foreleggelsesplikten ikke gjelder for budsjettproposisjoner og heller ikke meldinger til Stortinget som legges frem rutinemessig og til informasjon. Slike dokumenter skal likevel alltid forelegges Finansdepartementet.

Det følger av instruksen at frist for uttalelse normalt skal være tre uker hvis ikke annen frist er avtalt mellom departementene.

Utkast til proposisjoner og meldinger til Stortinget skal utformes i samsvar med kapittel 3 i [Om statsråd](#). Se også DSS' veileder for utarbeiding av NOU-er, proposisjoner og meldinger. Fagdepartementene avgjør selv om utkast til proposisjoner og meldinger til Stortinget bør forelegges underliggende virksomheter. Når det gjelder regjeringens behandling av utkast til proposisjoner og meldinger, vises til [Om r-konferanser](#), punkt. 2.4, 2.5 og 2.6.

3.3 HØRING

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 3-3

Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring. Høringene skal være åpne for innspill fra alle. Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.

Høring kan unnlates dersom den

- ikke vil være praktisk gjennomførbar
- kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller
- må anses som åpenbart unødvendig

En beslutning om å unnlate høring skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og skal følge saken.

Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviderte forslaget legges ut på ny høring.

Forslag til tiltak som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, skal ikke høres.

Når Europakommisjonen har foreslått nytt regelverk som kan ha vesentlig betydning for Norge, skal det ansvarlige forvaltningsorganet sørge for å gjøre forslaget offentlig tilgjengelig uten ugrunnet opphold. Berørte parter skal normalt høres før en norsk posisjon foreligger i saken. Forslag til gjennomføring av vedtatt EØS- og Schengen-regelverk i Norge skal høres:

- dersom regelverket ikke har vært på høring på forslagsstadiet
- dersom regelverket er vesentlig endret siden høring på forslagsstadiet
- dersom det er valgmuligheter knyttet til gjennomføringen

Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.

3.3.1

HVA SKAL PÅ HØRING, OG HVORDAN SKAL HØRINGEN GJENNOMFØRES?

Det fremgår av utredningsinstruksen at offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger normalt skal legges ut på høring. Sistnevnte innebærer at mindre tiltak er unntatt fra å legges ut på høring. Unntakene fra alminnelig høring er nærmere beskrevet nedenfor (jf. [avsnitt 3.3.6](#)).

Forvaltningsloven legger til grunn at forvaltningen skal opplyse sakene så godt som mulig før det blir tatt beslutninger. Høring brukes som et virkemiddel for at innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal få si sin mening om ulike forslag til forvaltningen, men også for at de skal få anledning til å føre kontroll med hva forvaltningen gjør, og med hvordan den utfører oppgavene sine.

Et høringsnotat kan legge frem forslag til tiltak basert på tidligere utredninger, internt eller eksternt utført. Det er viktig at høringsnotatet gir tydelig uttrykk for hvordan slike utredninger er blitt håndtert og vurdert som grunnlag for de forslag som fremmes i høringsnotatet. Det bør tydelig fremgå hvordan alternative forslag vurderes, eventuelt tidligere er blitt vurdert, og hvorfor høringsnotatet legger mest vekt på en bestemt måte å løse utfordringene på.

For utkast til nye eller endrede forskrifter gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven § 37, som regulerer hvordan man skal innhente høringsinnspill i disse tilfellene. Når det gjelder forslag til lover og forskrifter som er særlig relevante for næringslivet, skal Regelrådet for næringslivet informeres om høringen etter instruksens punkt 4-3 (jf. veiledning i [kapittel 4](#)).

Det fremgår videre av instruksen at høringene skal være åpne for innspill fra alle. Dette innebærer at man når utredningen er ferdig, skal åpne opp for at alle som er interessert i å komme med innspill, skal få anledning til det.

For å sørge for en bred involvering bør departementene legge ut høringen på regjeringen.no, og underliggende virksomheter bør benytte eget nettsted.

Normalt bør man gjøre berørte departementer, private organisasjoner og andre berørte oppmerksomme på høringen gjennom e-post. Det fagdepartement som mottar informasjon om høringssaken, har ansvar for at berørte underliggende virksomheter og andre berørte offentlige

3. TIDLIG INVOLVERING, FORELEGGELSE OG HØRING

myndigheter gjøres oppmerksomme på høringen. Høringssaken kan sendes som vedlegg, eller man kan vise til at høringssaken er lagt ut på regjeringen.no eller på nettsiden til underliggende virksomhet.

Som et supplement til den digitale eller skriftlige høringsrunden bør man også vurdere å legge ut utredningen på sosiale medier og/eller avholde høringsmøter (jf. [avsnitt 3.1](#)).

En bred høringsrunde kan med fordel også gjennomføres i en tidlig utredningsfase. Som tidligere nevnt vil en tidlig høringsrunde kunne effektivisere, men ikke erstatte, en senere høringsrunde som foretas når utredningen er ferdig.

Norges forpliktelser etter WTO-avtalene

Det følger av Norges forpliktelser etter WTO-avtalene om tekniske handelshindringer og veterinære og plantesanitære forhold at WTOs medlemmer skal få anledning til å uttale seg om endringer i reguleringer som faller inn under disse avtalene, før de kan gjennomføres i nasjonalt regelverk. Forvaltningsvirksomheter som utreder forslag om slike lov- og forskriftsendringer, kan kontakte Utenriksdepartementet for ytterligere informasjon.

3.3.2

HVOR LANG SKAL HØRINGSFRISTEN VÆRE?

Det fremgår av utredningsinstruksen at høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder og ikke mindre enn seks uker.

Kravet om å vurdere fristen ut fra omfanget på tiltaket og hvor viktig det er (forholdsmessighet), vil kunne brukes til å sette en frist i intervallet fra seks uker til tre måneder. Jo flere som er berørt av forslaget, jo flere bør oppfordres til å delta i høringen. Når man skal sette høringsfristen, må man ta hensyn til at høringsinstansene er ulikt organisert, og til at de kan ha ulike prosedyrer for å behandle høringssaker. For eksempel har noen høringsinstanser rutiner for å behandle høringssaker i kollegiale organer som ikke møtes så ofte. For tiltak som man vurderer som viktige og omfattende, kan man også sette en lengre frist enn tre måneder.

Det er kun for EØS-saker at instruksen åpner for å sette en kortere frist enn seks uker. For øvrige saker vil en kortere frist innebære at instruksen fravikes (jf. veiledning i [avsnitt 1.4](#)). I slike tilfeller bør alternative høringsformer, for eksempel høringsmøter, vurderes i tillegg til skriftlige.

3.3.3

OM HØRING I NORGE AV FORSLAG TIL NYTT EU-REGELVERK

Berørte parter skal normalt høres før en norsk posisjon foreligger i saken. Departementene fastsetter en høringsfrist som gjør det mulig å utarbeide foreløpig norsk posisjon raskest mulig og senest innen tre måneder etter at Europakommisjonen har fremmet et forslag. Høringsfristen må gjøre norsk effektiv medvirkning i regelverksutformingen mulig, men bør normalt ikke være kortere enn tre uker. Høring kan foregå parallelt med at det arbeides med å utforme en foreløpig norsk posisjon. Man kan la være å gjennomføre høring dersom man anser det som åpenbart unødvendig, eller dersom det ikke vil være praktisk gjennomførbart.

Departementene bør også sende relevante grønbøker og hvitbøker fra Europakommisjonen på høring i Norge. Dersom man har kunnskap om annet pågående arbeid med regelverk i EU som berører sentrale norske interesser, uten at det nødvendigvis foreligger formelle dokumenter fra EU, bør departementet vurdere å invitere berørte parter til å komme med synspunkter og vurderinger. Dette for å bidra til å legge til rette for et tidlig og godt medvirkningsarbeid.

Hvordan man kan gjennomføre høringen, er beskrevet ovenfor. Man kan også invitere medlemmer av faste referansegrupper, for eksempel kommunesektoren, arbeidslivets parter, næringsorganisasjoner og forbrukerorganisasjoner, til å delta på utvidede møter i spesialutvalg hvis dette er hensiktsmessig.

3.3.4

OM EØS-HØRING AV NORSK REGELVERK

Høring av tekniske regler

Utkast til tekniske regler som utarbeides av statlige myndigheter, skal etter EØS-høringsloven meldes til EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Se [Veileder til lov om europeisk meldeplikt for tekniske regler \(EØS-høringsloven\)](#).

Meldeplikten gjelder ikke regelverk som utelukkende gjennomfører EU-regler. Dersom regelverket inneholder nasjonale tilpasninger, må det likevel meldes etter EØS-høringsloven.

Meldingen skal sendes på eget skjema (se lenke i veileder) sammen med utkastet til regelverk på norsk og engelsk. Send meldingen på e-post til Nærings- og fiskeridepartementet for videreformidling til ESA (tbt.notifications@nfd.dep.no).

3. TIDLIG INVOLVERING, FORELEGGELSE OG HØRING

En tre måneders stillstandsperiode starter fra det tidspunkt ESA mottar meldingen. Reglene som er sendt på høring, kan ikke vedtas før stillstandsperioden er utløpt. Dersom tekniske regler ikke er meldt etter lovens bestemmelser eller er vedtatt før stillstandsperioden er utløpt, kan reglene i utgangspunktet ikke anvendes eller påberopes.

Høring av krav til tjenestevirksomhet

Regelverk som setter krav til etablerte tjenesteytere og/eller midlertidige tjenesteytelse fra andre EØS-land, skal meldes til ESA etter EØS-høringslovens kapittel VI. For veiledning, se [Notifisering i henhold til EØS-høringsloven kapittel 6 - Meldeplikt for krav til tjenestevirksomhet](#).

Send meldingen ved å benytte informasjonssystemet for det indre marked (IMI). Alle meldinger skal inneholde de foreslåtte krav på norsk og på engelsk. Nærings- og fiskeridepartementet er nasjonal koordinator for IMI og kan kontaktes om spørsmål knyttet til meldeprosessen (imi@nfd.dep.no).

ESA skal innen tre måneder vurdere om regelverket er i tråd med tjenstedirektivets bestemmelser, men dette er ikke til hinder for at regelverket kan tre i kraft i denne perioden.

3.3.5

NÅR ER DET KRAV OM NY HØRING?

Det fremgår av utredningsinstruksen at det reviderte forslaget skal legges ut på ny høring i tilfeller der høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget. Der høringsinstansene har hatt saken til høring tidligere, vil det i de fleste tilfeller være tilstrekkelig å legge ut de delene av utredningen som er endret, med henvisning til den opprinnelige saken.

Høringsfristen skal også ved ny høring settes i intervallet fra seks uker til tre måneder ut ifra en vurdering av hvor viktig og omfattende tiltaket er.

3.3.6

NÅR KAN HØRING UNNLATES, OG AV HVEM?

Dokumenter eller opplysninger i en sak som er vurdert unntatt offentlighet etter offentleglova skal ikke høres, jf. instruksens punkt 3-3 femte ledd. Når det gjelder statlige budsjettsaker, følger det av offentleglova § 22 at hele dokumentet i saken kan unntas.

Videre fremgår det av instruksen at man kan la være å gjennomføre høring dersom det ikke er praktisk mulig å gjennomføre den, dersom høringen kan gjøre det vanskelig å gjennomføre tiltaket, eller dersom man vurderer det som åpenbart unødvendig. Disse unntakene illustreres med følgende eksempler:

- Høring kan for eksempel være vanskelig å gjennomføre i praksis i tilfeller der man står overfor stramme tidsrammer. For eksempel kan det være behov for tiltak som krever snarlig iverksettelse for å forhindre alvorlige utfall på liv, helse og miljø.
- I noen tilfeller kan høring gjøre det vanskelig å gjennomføre tiltaket. For eksempel vil høring av endrede skatteregler og lignende kunne medføre at selskaper og enkeltpersoner får mulighet til å tilpasse seg på en måte som undergraver effekten av tiltaket.
- Tilfeller der høring kan anses som åpenbart unødvendig, kan være tiltak der Stortinget har fattet detaljerte vedtak som gjør det unødvendig med særskilt høring.
- Strukturelle og språklige endringer i regelverket skal normalt sendes på høring. Dreier det seg om endringer av små detaljer som ikke innebærer noen faglige endringer, kan imidlertid høringen være åpenbart unødvendig.

Det følger av instruksen at øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet skal ta beslutningen om å la være å gjennomføre høring, i samsvar med unntakene i instruksens punkt 3-3. Dette innebærer at beslutningen også skal treffes av øverste leder i ansvarlig forvaltningsorgan selv om man vurderer at unntak i tråd med instruksens punkt 3-3 andre ledd ikke er en fravikelse av instruksen (jf. instruksens punkt 1-4). Det følger videre av instruksen at beslutningen om å la være å gjennomføre høring skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken. Videre skal fagdepartementenes utkast til proposisjoner og meldinger til Stortinget ikke sendes på høring (jf. instruksens punkt 3-2).

EØS- og Schengen-saker

Hvis man lar være å gjennomføre høring i EØS- og Schengensaker i tråd med unntaksbestemmelsene i utredningsinstruksens punkt 3-3, blir det ikke vurdert som fravikelse av instruksen, og det krever heller ikke særskilt beslutning.

Eksempler på tilfeller der man kan la være å gjennomføre høring:

- EØS-/Schengen-saker med korte eksterne frister eller tiltak som krever snarlig iverksettelse for å forhindre alvorlige følger for liv, helse og miljø. I slike tilfeller bør man vurdere om man skal gjennomføre høring med kortere frist, eller arrangere høringsmøte eller lignende.
- Når EØS- og Schengen-regelverk som skal gjennomføres i norsk rett, allerede har vært ute på høring før regelverket ble innlemmet i EØS-avtalen. Dersom det ikke er vesentlige endringer i forslaget, er det ikke påkrevd å gjennomføre høring når Norge skal gjennomføre regelverket. Selv om det ikke er vesentlige endringer siden forslaget ble hørt, kan det likevel høres på nytt dersom det er nyttig for norsk gjennomføring. Se for øvrig mer om tidlig involvering i [avsnitt 3.1](#), om medvirkning i [avsnitt 5.2](#), om norske interesser og posisjoner i [avsnitt 5.4](#) og om innlemmelse og gjennomføring i [avsnitt 5.5](#).

4. LOVER OG FORSKRIFTER

Dette kapitlet gir en del bestemmelser som er spesielle for lov- og forskriftsarbeid, blant annet om foreleggelse av høringsforslag for Regelrådet for næringslivet og om lovteknisk gjennomgåelse av lovforslag i Lovavdelingen. For lov- og forskriftsarbeid kommer bestemmelsene i kapittel 4 i tillegg til bestemmelsene i de andre kapitlene.

UTREDNINGSINSTRUKSENS KAPITTEL 4

4-1 Utforming av lovforslag og forskrifter

Lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder [Lovteknikk og lovforberedelse](#).

4-2 Foreleggelse for Justis- og beredskapsdepartementet

Før det blir satt i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet.

4-3 Regelrådet for næringslivet

Når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. punkt 3-3, skal Regelrådet for næringslivet informeres om høringen. Ansvarlig forvaltningsorgan skal uten ugrunnet opphold gjøre Regelrådes uttalelse offentlig tilgjengelig.

4-4 Foreleggelse for berørte departementer

Ferdig utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak (Prop. L og Prop. LS) skal forelegges berørte departementer før utkastet legges fram for regjeringen. Utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

4-5 Lovteknisk gjennomgåelse

Ferdig utkast til lovproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke for skattelovforslag.

Den lovtekniske gjennomgåelsen skal normalt utføres samtidig med departementsforeleggelsen av proposisjonsutkast ifølge punkt 4-4, og med samme frist hvis ikke annet er avtalt med Lovavdelingen.

4-6 Ikrafttredelse av lover og forskrifter

Lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet skal normalt tre i kraft fra et årsskifte.

Dette gjelder ikke for gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk eller regelverk som følger av andre internasjonale avtaler der fristen for å gjennomføre regelverket gjør det nødvendig å sette et annet tidspunkt for når regelverket skal tre i kraft.

4-7 Kunngjøring av forskrifter, ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak

Samme dag som en forskrift vedtas eller stadfestes, skal forskriften sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 38 og 39.

Beslutninger om ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak skal samme dag sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring.

4.1

UTFORMING AV LOVFORSLAV OG FORSKRIFTER

Utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder [Lovteknikk og lovforberedelse](#), jf. instruksens punkt 4-1.

4.2

FORELEGGELSE FOR JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Før større lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål blir satt i gang, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet, jf. instruksens punkt 4-2.

4.3 REGLRÅDET FOR NÆRINGSLIVET

Det fremgår av instruksens punkt 4-3 at når forslag til lov og forskrift som er særlig relevante for næringslivet, legges ut på høring, jf. instruksens punkt 3-3, skal Regelrådet for næringslivet informeres om høringen. Ansvarlig forvaltningsorgan skal uten ugrunnet opphold gjøre Regelrådets uttalelse offentlig tilgjengelig.

Regelrådet for næringslivet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som har særlig betydning for næringslivet. Rådet skal ta stilling til om det er gjennomført utredninger etter de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Videre skal rådet følge den faglige utviklingen og praksisen på områdene regelforenkling og regulering, og det skal gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering. Regelrådets hjemmeside (regelradet.no) inneholder nyttig informasjon om utredning av næringsrelevante reguleringsforslag.

Med forslag som har *særlig betydning for næringslivet*, menes forslag som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold. Dette vil ofte dreie seg om etterlevelseskostnader i vid forstand, som administrative kostnader, rapporteringsplikter, tilpasnings-, oppfølgings- og opplæringskostnader.

Regelrådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring, men rådet står fritt til å velge hvilke saker man vil gi uttalelse i. Rådet får forslag til behandling idet de legges ut på høring. I rådets vedtekter er det fastslått at rådet har en kortere frist for uttalelse enn øvrige høringsinstanser. Fristen er halvparten av kunngjort høringsfrist, men minimum tre uker. Den korte fristen medfører at det er viktig at Regelrådet informeres om relevante forslag idet de legges ut på høring.

Ved utarbeiding av EØS-relevant regelverk som kan ha vesentlig betydning for norsk næringsliv, skal rådet bistå det ansvarlige departementet, dersom det blir bedt om det, med å granske konsekvensutredningene som følger med forslag fra den Europeiske Union. Ved eventuell bruk av Regelrådet i EØS-relaterte saker skal rådets arbeid skje innenfor de tidsfrister og prosedyrer som er etablert for EØS-arbeidet. For øvrig vises det til Regelrådets vedtekter.

4.4

LOVTEKNISK GJENNOMGÅELSE

Det følger av instruksens punkt 4-5 at ferdig utkast til lovproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke skatteforslag.

Med «ferdig utkast» menes at hele proposisjonen er ferdigskrevet, for eksempel slik at også punktet om proposisjonens hovedinnhold, spesialmotiver og eventuelle overgangsbestemmelser i lovutkastet er med, og at proposisjonen er satt i «stil og orden» med hensyn til for eksempel punktnummerering og for endringslover bruken av kursiv i lovutkastet. Et utkast som senere skal oversettes til en annen målform, er ikke et ferdig utkast. Når et proposisjonsutkast skal forelegges for Justis- og beredskapsdepartementet etter punkt 4-4 og for Lovavdelingen til lovteknisk gjennomgåelse etter punkt 4-5, må fagdepartementet oversende proposisjonsutkastet i to ekspedisjoner: én til Justis- og beredskapsdepartementet og én til Lovavdelingen. Den interne saksbehandlingen i Justis- og beredskapsdepartementet er ulik for de to foreleggelsene.

4.5

LOVTEKNISK GJENNOMGÅELSE

Det fremgår av instruksens punkt 4-7 at beslutninger om ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak skal sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata samme dag for kunngjøring. Det er fast praksis også å kunngjøre vedtak om delegering av myndighet, jf. [Om statsråd](#).

5. EØS- OG SCHENGEN-SAKER

Dette kapitlet gir blant annet veiledning om hvordan man deltar i tidlig fase i regelverksutforming i EU, hvordan norsk posisjon samordnes mellom departementene i spesialutvalg, og hvordan man dokumenterer beslutningsgrunnlaget i EØS-notater og Schengen-notater. Kapittel 5 er relevant for dem som arbeider med EØS- og Schengen-saker, i tillegg til kapittel 2 og 3.

5.1 ANSVARSFORDELING I EØS- OG SCHENGEN-SAKER

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 5-1

Departementene skal sørge for at sakene forberedes, at berørte parter høres, at norske posisjoner utformes og fremmes, og at beslutninger fattet i EØS-organene, gjennomføres nasjonalt.

Underliggende etater deltar i økende grad i regelverksprosessene i EU, i ekspertgrupper, komiteer og byråer. For å bidra til at norsk forvaltning samlet sett arbeider for å ivareta norske interesser på en hensiktsmessig og effektiv måte, bør departementene formulere forventninger til underliggende virksomheter om EØS- og Schengen-arbeidet. Dette kan blant annet skje gjennom den generelle styringsdialogen departementene har med virksomhetene, tildelingsbrev, strategi for de aktuelle politikkområdene og involvering av underliggende etater i spesialutvalg.

Departementene skal sørge for at underliggende etater gir EØS- og Schengen-samarbeidet nødvendig prioritet. Norske kommuner og fylkeskommuner er aktivt involvert i europeisk arbeid. Der hvor disse antas å bli berørt, bør de konsulteres så tidlig som mulig, og involveres så langt som mulig.

5.2 MEDVIRKNING

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 5-2

Departementene med underliggende virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder så tidlig som mulig identifisere prosesser som blir forberedt i EU, og som er av vesentlig betydning for Norge. Norske vurderinger og synspunkter skal da spilles inn til EUs politikk- og regelverksutforming.

For å kunne påvirke politikk- og regelverksutforming i EU må Norge medvirke og delta der vi har anledning til det. Slik medvirkning skjer normalt gjennom å delta i EUs ekspertgrupper og komiteer, EU-byråer, EFTAs arbeidsgrupper samt ved å gi innspill til Europakommisjonen, Europa-parlamentet og EU-medlemsland. For viktige saker bør man vurdere å gi innspill til nytt regelverk i samarbeid med de andre EØS-/EFTA-landene gjennom felles EØS/EFTA-kommentarer.

Norske deltakers mandat og rolle bør klargjøres før deltakelse i komiteer og ekspertgrupper, for eksempel om man er oppnevnt som deltaker i egenskap av å være fagekspert, eller om man representerer departementet/virksomheten.

Når underliggende virksomheter deltar i regelverksutforming, skal det være tett kontakt med ansvarlig departement for å bidra til en koordinert norsk holdning og posisjon. Man bør utarbeide gode rutiner for å identifisere saker av vesentlig betydning tidlig, slik at man sikrer at slike saker blir løftet opp til rett nivå i forvaltningen.

5.3 FORANKRING OG SAMORDNING

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 5-3

Generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål skal samordnes i Koordineringsutvalget for EØS-saker. Departementene skal sørge for at EØS-saker på deres respektive områder normalt behandles i spesialutvalgene. Schengen-saker skal samordnes i Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker og i tilhørende spesialutvalg.

Arbeidet med EØS- og Schengen-sakene skal være forankret på politisk nivå i departementene, og det skal være basert på en strategi for dette arbeidet. Alle viktige EØS- og Schengen-saker skal behandles i regjeringen. Regjeringens europautvalg har en koordinerende rolle på politisk nivå. Generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål skal samordnes på høyt embetsnivå i Koordineringsutvalget for EØS-saker. Departementene skal sørge for at EØS-saker på deres respektive områder normalt behandles i spesialutvalgene. Schengen-saker skal behandles på høyt embetsnivå i Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker samt i tilhørende spesialutvalg.

5. EØS- OG SCHENGEN-SAKER

Det er viktig å sikre strategisk og tidlig samordning av norske posisjoner i Europa-spørsmål. God forvaltning og god forvaltningskultur forutsetter at EU/EØS-aspektet fullt ut integreres i det strategiske og løpende arbeidet i departementene og underliggende virksomheter. Departementenes strategier for EU-/EØS-arbeidet bør gi tydelige mål for arbeidet og beskrive hvordan man kan nå målene for politikkområdet. Dette er viktig for å sikre at man både i det fagansvarlige departementet, i berørte departementer og underliggende virksomheter har en felles forståelse av mål, prioriteringer og norske interesser. Det er videre forventet at departementene har gode interne rutiner slik at forvaltningen på en systematisk måte følger opp de utfordringene og mulighetene som samarbeidet med EU gir.

Departementenes EU-/EØS-arbeid er av ulikt omfang og ulik kompleksitet, og man bør tilpasse departementets strategi til dette. Blant elementer departementene bør vurdere å ta inn i sin strategi er

- strategiske hovedmålsettinger og prioriteringer
- organisering og rutiner for EØS-arbeidet på departementets fagområde
- hvordan delta og bidra på en god og effektiv måte i EUs politikk- og regelverksutvikling
- åpenhet, informasjon og involvering
- kompetansebygging og kunnskap
- oppfølging av EØS- og Schengen-forpliktelser
- bruk av nasjonale eksperter

5.4 NORSKE INTERESSER OG POSISJONER

UTREDNINGSIKSTRUKSENS PUNKT 5-4

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt relevant regelverk planlegges og utvikles i EU, skal saker som kan ha vesentlig betydning for norske interesser, identifiseres, vurderes og samordnes så tidlig som mulig.

Når Europakommisjonen har fremmet forslag til regelverk som kan ha vesentlig betydning, skal ansvarlig departement sørge for at en foreløpig norsk posisjon foreligger raskest mulig og normalt senest innen tre måneder etter at forslaget ble publisert. Om en regjeringsbehandling kreves, skal den skje innen denne fristen.

Norsk posisjon videreutvikles og justeres etter behov i takt med beslutningsprosessen i EU.

Ansvarlig departement skal involvere andre berørte departementer i dette arbeidet på en hensiktsmessig måte. Vi viser til de særskilte kravene til utredning og høring som gjelder når det skal utarbeides norsk posisjon, i kapittel 2 og 3.

Tydelige posisjoner i en tidlig fase i utviklingen av nytt regelverk setter regjeringen i stand til å medvirke og bidra i EUs politikk- og regelverksutforming, og kan også gi viktige politiske føringer for norske representanter i forberedende ekspertgrupper og komiteer. Arbeidet med norsk posisjon bør starte så raskt man blir kjent med politikk- og regelverksprosesser i EU som kan ha vesentlig betydning for Norge.

Man må vurdere hva som anses som saker av «vesentlig betydning», i hvert enkelt tilfelle, men det er gjerne saker som krever lovendring eller har vesentlige økonomiske eller administrative virkninger, samt saker som krever forskriftsendringer som vurderes å gripe vesentlig inn i norsk handlefrihet.

EU-prosesser i tidlig fase kan identifiseres blant annet i Europakommisjonens arbeidsprogram, veikart, arbeidsdokumenter, konsekvensvurderinger, rettsakters revisjonsklausuler, grønnbøker, hvitbøker og meldinger samt via deltakelse i EU-byråer, ekspertgrupper og komiteer. EU-delegasjonen og EFTA-sekretariatet er sentrale kontaktpunkter.

Det er viktig at berørte parter involveres. [Avsnitt 3.3.3](#) fastsetter utfyllende bestemmelser om høring i Norge av forslag til nytt EU-regelverk.

For å kunne medvirke på en effektiv måte skal man utarbeide en foreløpig norsk posisjon i god tid før den reelle behandlingen begynner i EU. Det er derfor viktig å avklare forventet tidsplan for behandling i EU. I særlig komplekse saker, eller dersom EUs egen tidsplan gir rom for det, kan man gå noe utover tremånedersfristen i utarbeiding av en foreløpig norsk posisjon.

5. EØS- OG SCHENGEN-SAKER

Foreløpig posisjon må inneholde et overordnet norsk syn på saken. Posisjonen bør også inneholde mer konkrete norske synspunkter på hovedelementene i forslaget. En foreløpig avklaring av EØS- og Schengen-relevans bør gjennomføres mens det ennå er mulig for Norge å medvirke i EUs beslutningsprosess. Man kan justere norsk posisjon over tid når EUs forslag videreutvikles og mulige virkninger for Norge blir ytterligere klargjort. Etter at Kommisjonen har publisert forslag, må ansvarlig departement være spesielt oppmerksomt på endringsforslag fra Rådet og Europaparlamentet, slik at man kan videreutvikle norsk posisjon og gjøre den relevant for nye tekster som er til behandling.

Norsk foreløpig posisjon og norsk posisjon skal bygge på beslutningsgrunnlaget som beskrevet i [kapittel 2](#) (de seks spørsmålene).

5.4.1 SPESIALUTVALG FOR EØS-SAKER

[Spesialutvalgene](#) legger til rette for god samordning mellom departementene i regelverkssaker. Ansvarlig departement skal sørge for at alle sider av saken blir belyst. Berørte departementer skal bidra til dette.

Ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte utvalget ligger i det departementet som har forvaltningsmessig hovedansvar for spesialutvalgets arbeidsområde. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle utvalg. Andre departementer inviteres når de er berørt av de sakene som er til behandling. Ansvarlig departement kan bruke skriftlig prosedyre for saker man antar ikke har vesentlige betydning for andre departementer, eller dersom andre hensyn tilsier det. Hvis det ansvarlige departementet mener at en sak åpenbart ikke er relevant for andre departementer, trenger man ikke å legge frem saken i spesialutvalg. Dette kan blant annet gjelde saker som faller inn under EFTAs hurtigprosedyre.

Spesialutvalget er et viktig forum for å dele informasjon og drøfte saker som er i en tidlig fase i EU, slik at man kan samordne medvirkning på en hensiktsmessig måte mellom departementene. Det ansvarlige departementet skal normalt bruke spesialutvalget til å avklare foreløpig norsk posisjon når Europakommisjonen har lagt frem et forslag til nytt EU-regelverk.

Det ansvarlige departementet skal normalt også bruke spesialutvalget til å drøfte norsk posisjon etter at regelverket er vedtatt i EU.

5.4.2

SPESIALUTVALG FOR JUSTIS- OG INNENRIKSSAKER

Spesialutvalget skal bidra til å samordne saker som gjelder Schengen-regelverk, mellom departementene. Utvalget består av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. EU-delegasjonen kan delta med justisråd og/eller migrasjonsråd. Andre departementer og underliggende virksomheter kan inviteres ved behov. Ledelses- og sekretariatsansvaret ligger i Justis- og beredskapsdepartementet. Statsministerens kontor og Finansdepartementet har møterett.

Behandlingen i spesialutvalget skal sikre at alle sider ved en sak blir belyst. På møtene skal deltakerne utveksle informasjon om saker som blir forberedt, er fremlagt eller er under behandling i EU-systemet, og som kan berøre Norges forhold til EU. Dette gjelder særlig utkast til rettsakter som nylig er eller snarlig ventes å bli lagt frem til diskusjon i Fellesorganet, samt spørsmål som knytter seg til notifikering og gjennomføring i Norge av vedtatte rettsakter.

På bakgrunn av behandlingen i det ansvarlige departementet skal utvalget søke å tilrettelegge norske posisjoner. Forslag til norsk posisjon skal utarbeides i hver enkelt sak og ligge til grunn for spesialutvalgets diskusjoner.

5.5

INNLEMMELSE OG GJENNOMFØRING AV REGELVERK

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 5-5

Ansvarlig departement skal sørge for at EØS-relevant EU-regelverk innlemmes i EØS-avtalen på en effektiv måte. Arbeidet skal starte så tidlig som mulig for å legge til rette for at nytt regelverk i EU-statene og EØS/EFTA-statene blir satt i verk til samme tid, så langt det er mulig, og i tråd med de tidsfristene som er fastsatt i fellesskap av EØS- og EFTA-statene. Norge skal bidra til at EØS-komiteen normalt kan fatte vedtak om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen innen seks måneder etter at regelverket er vedtatt i EU.

Arbeid med nødvendig lov- eller forskriftsendring for å gjennomføre EØS-regelverk skal starte i god tid før vedtak i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen.

5. EØS- OG SCHENGEN-SAKER

I saker hvor utredningen identifiserer særlige problemstillinger av rettslig, institusjonell eller faglig karakter, skal disse avklares så tidlig som mulig. Ansvarlig departement skal sørge for å involvere berørte departementer og Utenriksdepartementet på et tidlig tidspunkt for å sikre effektiv samordning. Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, skal på et tidlig stadium legges fram for Utenriksdepartementet for uttalelse.

Saker på justis- og innenriksområdet skal behandles i tråd med bestemmelsene ovenfor og skal følge de prosedyrene og tidsfristene som følger av Schengen-samarbeidet.

5.5.1 FRA EU-REGELVERK TIL EØS-REGELVERK

Viktige elementer i prosessen med å innlemme nytt EU-regelverk i EØS-avtalen er å vurdere EØS-relevans og å vurdere om det er behov for – og i så fall utarbeide – eventuelle tilpasningstekster som inngår i EØS-komiteens beslutning. EFTA-sekretariatet kan veilede departementene om enkeltsaker og om generell forståelse av EØS-avtalen. Departementene kan også konsultere Utenriksdepartementet. Et ønske om tilpasninger må vurderes opp mot ønsket om effektivt å sikre likt regelverk, både substansielt og tidsmessig, i hele EØS-området.

EØS-/EFTA-landene har [felles prosesser](#) knyttet til å innlemme EU-rettsakter i EØS-avtalen. Rettsaktene følger normalt to ulike prosedyrer.

1. Hurtigprosedyre (fast track) følges for rettsakter som ikke reiser spesielle problemstillinger knyttet til EØS-innlemmelse, hvor man ikke trenger tilpasningstekst, og hvor det ikke foreligger konstitusjonelle krav. EØS-/EFTA-landene har besluttet at en rekke kategorier av rettsakter faller innenfor prosedyren.
2. Standardprosedyre følges for rettsakter som ikke faller inn under hurtigprosedyren.

Man skal følge fastsatte frister i begge prosedyrene for å sikre at regelverket i EØS-avtalen blir innlemmet til rett tid. Fristene legger til rette for at EØS-komiteen normalt kan fatte vedtak om å innlemme nytt EU-regelverk i EØS-avtalen innen seks måneder etter at regelverket har trådt i kraft i EU.

I tillegg til de to prosedyrene beskrevet over videreføres den allerede etablerte forenklete prosedyren (simplified procedure), som blant annet gjelder for enkelte saker på mat- og luftfartsområdet.

Vurdering av EØS-relevans

Det ansvarlige departementet skal, i samråd med andre berørte departementer, vurdere om nytt EU-regelverk er EØS-relevant, og om det er akseptabelt å innlemme det i EØS-avtalen. En rettsakt er EØS-relevant hvis den faller innenfor EØS-avtalens saklige og geografiske virkeområde, slik dette er definert i EØS-avtalens hoveddel, vedlegg og protokoller.⁵ For å sikre en konsistent norsk tilnærming skal saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, forelegges Utenriksdepartementet for uttalelse. Det er viktig at en slik foreleggelse gjøres på et tidlig tidspunkt, slik at man kan avklare EØS-relevans foreløpig mens det ennå er mulig for Norge å medvirke i EUs beslutningsprosess.

Ved uenighet mellom departementene eller der konklusjonen er usikker, avklares saken politisk på et tidlig stadium. I slike tilfeller skal beslutningsgrunnlaget beskrive presedensvirkninger og redegjøre for politiske og økonomiske virkninger av innlemmelse eller ikke-innlemmelse.

Vedtak om innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen

En beslutning i EØS-komiteen om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen trer i kraft den dagen komiteen selv fastsetter. Vanligvis trer den i kraft for Norge dagen etter beslutningen i EØS-komiteen med mindre rettsakten har en senere ikrafttredelsesdato i EU eller et annet tidspunkt blir særskilt bestemt. Hvis det er nødvendig med Stortingets samtykke, har Norge en frist på seks måneder til å innhente slikt samtykke (EØS-avtalen artikkel 103).

Gjennomføring i norsk rett

Fristen for å gjennomføre EØS-komiteens beslutninger i norsk rett må overholdes. For å kunne oppfylle Norges forpliktelser i EØS-avtalen må ansvarlig forvaltningsorgan normalt forberede endring av lov eller forskrift i god tid før EØS-komiteen fatter vedtak om å innlemme EU-rettsakten, slik at de nødvendige prosedyrer og høringer kan gjennomføres i tide. For å understøtte nordisk mobilitet, konkurransekraft og samhandel bør departementene løpende vurdere nordisk samordning ved gjennomføring av EU-/EØS-regelverk når det er relevant. Forberedelse av lov eller forskrift skjer i henhold til Utredningsinstruksen. Bestemmelsene skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Når EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett, skal dette meddeles EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

5 Det vises til omtalen av Vurdering av EØS-relevans i [kapittel 5.3.1 i Meld. St. nr. 5 \(2012-2013\)](#).

5.6 EØS- OG SCHENGEN-NOTATER

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 5-6

EØS-notater skal utarbeides for alle EØS-relevante rettsakter som er vedtatt av EU, og normalt også for forslag til nye EØS-relevante EU-rettsakter. Notater skal på samme måte utarbeides for Schengen- og Dublin-relevante rettsakter.

EØS-notatbasen bidrar til at departementene og andre berørte parter har tilgang til oppdatert informasjon om regelverksprosessene, fra initiativfasen i EU til rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen og tilslutt gjennomført i norsk rett. Schengen-notatene gjelder tilsvarende for Schengen- og Dublin-relevante rettsakter.

EØS-notatene opprettes så tidlig som mulig. De inneholder informasjon om sakens innhold, og svar på spørsmålene 1–6 i [kapittel 2](#), om krav til innhold i beslutningsgrunnlaget. EØS-notatene gir også informasjon om norsk vurdering av EUs tiltak og norsk posisjon/foreløpig posisjon. Informasjonen i EØS-notatet kan være relativt kortfattet eller mer utfyllende, avhengig av sakens karakter, jf. [kapittel 2](#). For eksempel vil omtale av saker som går i EFTAs hurtigprosedyre, normalt være svært kort.

Mer informasjon om når og hvordan EØS-notatene skal skrives, ligger på [regjeringens nettsider](#). EØS-notatene er tilgjengelige for statsforvaltningen fra EØS-notatbasen, eosnotat.no. Schengen-notatene er tilgjengelige for statsforvaltningen fra Schengen-notatbasen: schengen-notat.no.

EØS-notatene utgjør også regjeringens informasjon til Stortinget og øvrige interessenter om EU-regelverk som skal gjennomføres i norsk rett. Offentlige versjoner av notatene er tilgjengelige via søk i [EØS-notatbasen](#).

5.7

SAKER MELLOM NORGE OG EFTAS OVERVÅKNINGSORGAN (TRAKTATBRUDDSAKER) OG INNLEGG I ANDRE SAKER FOR EFTA-DOMSTOLEN OG EU-DOMSTOLEN

UTREDNINGSINSTRUKSENS PUNKT 5-7

EØS-rettslig utvalg skal behandle norske traktatbruddsaker og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen. Dette gjelder ikke dersom ansvarlig departement og Utenriksdepartementet mener at behandling i utvalget er åpenbart unødvendig.

Hvis det blir lagt fram saker fra norske domstoler for EFTA- domstolen der staten er part med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, holdes møtet i EØS-rettslig utvalg dersom ansvarlig departement, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig.

5.7.1

SAKER MELLOM NORGE OG ESA (TRAKTATBRUDDSAKER)

Åpningsbrev

Ansvarlig departement utarbeider svar på åpningsbrev. Svar utarbeides i samråd med Utenriksdepartementet dersom saken reiser spørsmål av særlig betydning for Norges EØS-forpliktelser, eventuelt med andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten innen rammen av EØS-rettslig utvalg.

Grunngitt uttalelse

Dersom ESA følger opp med grunngitt uttalelse, skal EØS-rettslig utvalg behandle saken. Ansvarlig departement utarbeider svar i samråd med Utenriksdepartementet, eventuelt andre berørte departementer og Regjeringsadvokaten.

5. EØS- OG SCHENGEN-SAKER

Sak for EFTA-domstolen

Dersom ESA bringer saken inn for EFTA-domstolen, utarbeider Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten innlegg i samarbeid med ansvarlig departement og eventuelt andre berørte departementer etter at EØS-rettslig utvalg har fastlagt hovedlinjene i innlegget. Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten oppnevnes som agenter (prosessfullmektiger) i saken. Særlig om regjeringsbehandling:

Det må vurderes om norsk holdning skal forelegges regjeringen i alle stadiene nevnt over av en traktatbruddsak. Se retningslinjene fra Statsministerens kontor om regjeringskonferanser.

Foreleggelse i sivile saker der staten er part

Ved foreleggelse fra norske domstoler til EFTA-domstolen der staten er part, skal det alltid utarbeides skriftlig innlegg for EFTA-domstolen på vegne av staten som part i rettssaken. I sivile saker med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig skal det holdes møte i EØS-rettslig utvalg dersom ansvarlig departement, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig. Regjeringsadvokaten er agent i saken.

Norske innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og i saker for EU-domstolen

Norge bør gi innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og i foreleggelsessaker for EU-domstolen i saker som vurderes som viktige for norske interesser. Innlegg utarbeides av Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten i samarbeid med fagansvarlig departement og eventuelt andre berørte departementer etter at hovedlinjene i innlegget er fastlagt i EØS-rettslig utvalg. Utenriksdepartementet og Regjeringsadvokaten oppnevnes som agenter (prosessfullmektiger) i saken. Dersom man vurderer at innlegg i saken viktig for Norge, skal hovedtrekkene i innlegget forelegges regjeringen i regjeringsnotat.

VEDLEGG

INSTRUKS OM UTREDNING AV STATLIGE TILTAK (UTREDNINGSINSTRUKSEN)

Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten.¹

KAPITTEL 1: FORMÅL, VIRKEOMRÅDE OG ANSVAR

1-1: FORMÅL

Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

Videre er det et formål at Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig og effektiv måte.

1-2: VIRKEOMRÅDE

Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Instruksen gjelder også for arbeid med EØS- og Schengen-regelverk, fra identifisering av nye initiativ i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk.

Utredningsinstruksen gjelder ikke ved inngåelse av andre internasjonale avtaler.

¹ Instruksen er tilgjengelig på regjeringen.no

Instruksen gjelder ikke når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler.

1-3:

ANSVAR FOR UTREDNING

Det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt. Hvis det er et offentlig utredningsarbeid, skal nødvendige krav innarbeides i mandatet.

Departementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.

1-4:

FRAVIKELSE AV INSTRUKSEN

Reglene i instruksen kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. En slik beslutning skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.

1-5:

ANSVAR FOR INSTRUKSEN

Finansdepartementet har ansvaret for å forvalte utredningsinstruksene. Departementet har også ansvar for å gi veiledning om bestemmelsene. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksene som gjelder for lover og forskrifter.

Utenriksdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksene som gjelder for arbeidet med EØS- og Schengen-saker.

KAPITTEL 2: KRAV TIL INNHOLD I BESLUTNINGSGRUNNLAGET

2-1: MINIMUMSKRAVENE TIL UTREDNING

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

2-2: OMFANG OG GRUNDIGHET

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.

Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Utredning av EU-regelverk som er under arbeid i EU, og som skal innlemmes i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføres i norsk rett, skal tilpasses de prosedyrer, frister og krav som følger av EØS- og Schengen-samarbeidet, jf. kapittel 5.

KAPITTEL 3: TIDLIG INVOLVERING, FORELEGGELSE OG HØRING

3-1: TIDLIG INVOLVERING

Berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig.

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt regelverk planlegges og utvikles i EU, skal ansvarlig departement involvere andre berørte departementer i dette arbeidet, jf. kapittel 5.

Før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat først forelegges berørte departementer.

3-2: FORELEGGELSE FOR BERØRTE DEPARTEMENTER

Ansvarlig departement skal forelegge alle forslag til tiltak med vesentlige virkninger for berørte departementer. Forslag til lov og forskrift skal alltid forelegges berørte departementer. Foreleggelse skal skje før forslaget legges ut på høring. Kravet om foreleggelse gjelder ikke for offentlige utredninger (NOU).

Tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal forelegges Finansdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet.

Utkast til meldinger til Stortinget (Meld. St.) og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak (Prop. S) skal forelegges berørte departementer før utkast legges fram for regjeringen. Utkast til meldinger til Stortinget og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.

Forleggelse etter dette punktet gjelder ikke budsjettproposisjoner og heller ikke meldinger til Stortinget som legges fram rutinemessig og til informasjon. Slike dokumenter skal likevel forelegges Finansdepartementet.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

3-3: HØRING

Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring. Høringene skal være åpne for innspill fra alle. Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.

Høring kan unnlates dersom den

- ikke vil være praktisk gjennomførbar
- kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller
- må anses som åpenbart unødvendig

En beslutning om å unnlate høring skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og skal følge saken.

Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviderte forslaget legges ut på ny høring.

Forslag til tiltak som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, skal ikke høres.

Når Europakommisjonen har foreslått nytt regelverk som kan ha vesentlig betydning for Norge, skal det ansvarlige forvaltningsorganet sørge for å gjøre forslaget offentlig tilgjengelig uten ugrunnet opphold. Berørte parter skal normalt høres før en norsk posisjon foreligger i saken. Forslag til gjennomføring av vedtatt EØS- og Schengen-regelverk i Norge skal høres:

- dersom regelverket ikke har vært på høring på forslagsstadiet
- dersom regelverket er vesentlig endret siden høring på forslagsstadiet
- dersom det er valgmuligheter knyttet til gjennomføringen

Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.

KAPITTEL 4: LOVER OG FORSKRIFTER

4-1: UTFORMING AV LOVFORSLAG OG FORSKRIFTER

Lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse».

4-2: FORELEGGELSE FOR JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Før det blir satt i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet.

4-3: REGELRÅDET FOR NÆRINGSLIVET

Når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. punkt 3-3, skal Regelrådet for næringslivet informeres om høringen.

Ansvarlig forvaltningsorgan skal uten ugrunnet opphold gjøre Regelrådes uttalelse offentlig tilgjengelig.

4-4: FORELEGGELSE FOR BERØRTE DEPARTEMENTER

Ferdig utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak (Prop. L og Prop. LS) skal forelegges berørte departementer før utkastet legges fram for regjeringen. Utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

4-5:

LOVTEKNISK GJENNOMGÅELSE

Ferdig utkast til lovproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke for skattelovforslag.

Den lovtekniske gjennomgåelsen skal normalt utføres samtidig med departementsforeleggelsen av proposisjonsutkast ifølge punkt 4-4, og med samme frist hvis ikke annet er avtalt med Lovavdelingen.

4-6:

IKRAFTTREDELSE AV LOVER OG FORSKRIFTER

Lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet skal normalt tre i kraft fra et årsskifte.

Dette gjelder ikke for gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk eller regelverk som følger av andre internasjonale avtaler der fristen for å gjennomføre regelverket gjør det nødvendig å sette et annet tidspunkt for når regelverket skal tre i kraft.

4-7:

KUNNGJØRING AV FORSKRIFTER, IKRAFTTREDELSE AV LOVER OG SANKSJONER AV LOVVEDTAK

Samme dag som en forskrift vedtas eller stadfestes, skal forskriften sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 38 og 39.

Beslutninger om ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak skal samme dag sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring.

KAPITTEL 5: EØS- OG SCHENGEN-REGELVERK

5-1:

ANSVARSFORDELING I EØS- OG SCHENGEN-SAKER

Departementene skal sørge for at sakene forberedes, at berørte parter høres, at norske posisjoner utformes og fremmes, og at beslutninger fattet i EØS-organene, gjennomføres nasjonalt.

5-2:

MEDVIRKNING

Departementene med underliggende virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder så tidlig som mulig identifisere prosesser som blir forbedret i EU, og som er av vesentlig betydning for Norge. Norske vurderinger og synspunkter skal da spilles inn til EUs politikk- og regelverksutforming.

5-3:

FORANKRING OG SAMORDNING

Generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål skal samordnes i Koordineringsutvalget for EØS-saker. Departementene skal sørge for at EØS-saker på deres respektive områder normalt behandles i spesialutvalgene. Schengen-saker skal samordnes i Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker og i tilhørende spesialutvalg.

5-4:

NORSKE INTERESSER OG POSISJONER

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt relevant regelverk planlegges og utvikles i EU, skal saker som kan ha vesentlig betydning for norske interesser, identifiseres, vurderes og samordnes så tidlig som mulig.

Når Europakommisjonen har fremmet forslag til regelverk som kan ha vesentlig betydning, skal ansvarlig departement sørge for at en foreløpig norsk posisjon foreligger raskest mulig og normalt senest innen tre måneder etter at forslaget ble publisert. Om en regjeringsbehandling kreves, skal den skje innen denne fristen.

Norsk posisjon videreutvikles og justeres etter behov i takt med beslutningsprosessen i EU.

Ansvarlig departement skal involvere andre berørte departementer i dette arbeidet på en hensiktsmessig måte. Vi viser til de særskilte kravene til utredning og høring som gjelder når det skal utarbeides norsk posisjon, i kapittel 2 og 3.

5-5:

INNLEMMELSE OG GJENNOMFØRING AV REGELVERK

Ansvarlig departement skal sørge for at EØS-relevant EU-regelverk innlemmes i EØS-avtalen på en effektiv måte. Arbeidet skal starte så tidlig som mulig for å legge til rette for at nytt regelverk i EU-statene og EØS/EFTA-statene blir satt i verk til samme tid, så langt det er mulig, og i tråd med de tidsfristene som er fastsatt i fellesskap av EØS- og EFTA-statene. Norge skal bidra til at EØS-komiteen normalt kan fatte vedtak om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen innen seks måneder etter at regelverket er vedtatt i EU.

Arbeid med nødvendig lov- eller forskriftsendring for å gjennomføre EØS-regelverk skal starte i god tid før vedtak i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen.

I saker hvor utredningen identifiserer særlige problemstillinger av rettslig, institusjonell eller faglig karakter, skal disse avklares så tidlig som mulig. Ansvarlig departement skal sørge for å involvere berørte departementer og Utenriksdepartementet på et tidlig tidspunkt for å sikre effektiv samordning. Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, skal på et tidlig stadium legges fram for Utenriksdepartementet for uttalelse.

Saker på justis- og innenriksområdet skal behandles i tråd med bestemmelsene ovenfor og skal følge de prosedyrene og tidsfristene som følger av Schengen-samarbeidet.

5-6:

EØS- OG SCHENGEN-NOTATER

EØS-notater skal utarbeides for alle EØS-relevante rettsakter som er vedtatt av EU, og normalt også for forslag til nye EØS-relevante EU-rettsakter. Notater skal på samme måte utarbeides for Schengen- og Dublin-relevante rettsakter.

5-7:

SAKER MELLOM NORGE OG EFTAS OVERVÅKINGSORGAN (TRAKTATBRUDDSAKER) OG INNLEGG I ANDRE SAKER FOR EFTA-DOMSTOLEN OG EU-DOMSTOLEN

EØS-rettslig utvalg skal behandle norske traktatbruddsaker og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen. Dette gjelder ikke dersom ansvarlig departement og Utenriksdepartementet mener at behandling i utvalget er åpenbart unødvendig.

Hvis det blir lagt fram saker fra norske domstoler for EFTA-domstolen der staten er part med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, holdes møtet i EØS-rettslig utvalg dersom ansvarlig departement, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig.

KAPITTEL 6: IKRAFTTREDELSE

Instruksen trer i kraft 1. mars 2016. Fra samme tid oppheves instruks 18. februar 2000 nr. 108 om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.

www.dfo.no

