



Næringsvennlig lovgivning og forenkling

NHOs politikkdokument



Innholdsfortegnelse

Forord	03
Hvordan gjøre lovgivningen næringsvennlig?	04
Er det nødvendig å regulere?	04
Hvilke behov må lover og regler dekke?	04
Gjennomføring av EØS-regler i Norge	05
Informasjonskrav må bare bli knyttet til påbud eller forbud	05
Stortinget må sette klare rammer for forskrifter	05
Forenkling av reguleringer	06
Eksisterende regler må bli enklere	06
Hvordan kan man redusere de eksisterende administrative kostnadene? ...	07
Hvordan kan man redusere de eksisterende materielle kostnader?	07
Forberedelse av nye reguleringer	08
Forberedelse av reguleringer må være systematisk	08
Det er ikke alltid nødvendig å gi lover eller forskrifter	08
Bedriftene må involveres så tidlig som mulig	08
Konsekvensene for bedriftene må utredes bedre	08
Regler må ha klart formulerte formål	08
Gjennomføring av alminnelig høring	08
Evaluerings av reguleringer eller bruk av solnedgangsklausuler	09
Etablering av et regelråd	09
Etterlevelse av reguleringer - veiledning og håndhevelse	10
Bedriftene vil etterleve reguleringene	10
Myndighetene må kunne sanksjonere lovbrudd	10
Bedriftene må ha rettssikkerhet i saker om overtredelser	11
Effektiv tvisteløsning	12
Domstolene	12
Utenrettslige klagenemnder	12
Lenker til nettsider og dokumenter om forenkling	13

Forord

Bedriftene må daglig innrette virksomhetene etter påbud og forbud i lover og regler. Reguleringene begrenser handlefriheten og kan hemme innovasjon, utvikling, omstilling og evnen til å konkurrere. De påfører også kostnader. Undersøkelser viser at bedriftene bruker opp mot 60 milliarder kroner årlig alene til lovpålagt administrasjon. Verdiskapingen i bedriftene og i samfunnet blir altså påvirket direkte og betydelig av reguleringer.

Reguleringer er nødvendige for å styre samfunnet, og de kan være til stor nytte for bedriftene. I dette dokumentet ser vi derfor på hvordan myndighetene kan produsere lover og regler som blir best mulig.

NHO mener at terskelen for å regulere må være høy – nytten må klart overstige kostnadene. Man må alltid vurdere om det er helt nødvendig å regulere. Kanskje kan man finne andre måter å styre på. Det er bedriftene selv som vet hvilke konsekvenser reglene har. Myndighetene må derfor forberede nye regler på en systematisk måte, og de må spørre bedriftene om hvilke behov de har. Regjeringen og Stortinget må forenkle eksisterende reguleringer, slik at unødvendige påbud blir fjernet eller tilpasset dagens forhold.

Næringsvennlige regler må være et eget mål i næringspolitikken.



Kristin Skogen Lund
Administrerende direktør

Hvordan gjøre lovgivningen næringsvennlig?

Er det nødvendig å regulere?

Påbud og forbud rører ved handlefriheten til bedriftene siden mulighetene til omsetning kan bli redusert eller kostnadene økt. I mange tilfeller er reguleringer nødvendige og til stor nytte for bedriftene. I andre tilfeller bør man la være å regulere fordi både bedriftene og samfunnet klarer seg fint uten.

NHO mener at politikere og myndigheter alltid først må vurdere om andre virkemidler kan gjøre samme nytten, som informasjon til bedriftene (særlig når man har fagmyndigheter som tilsyn, direktorater mv.), samarbeid med bransjeorganisasjoner om bransjestandarder, opprettelse av klagenemnder og mer intens kontrollvirksomhet.

Hvilke behov må lover og regler dekke?

Har politikere og myndigheter først bestemt seg for at regulering er det eneste aktuelle virkemidlet, må de ha klart for seg hvilke behov bedriftene har når de utformer reglene.

NHO mener at noen behov er grunnleggende:

- Hovedmålet for bedriftene er å skape verdier. For dem er det viktigst at reguleringer fremmer – og ikke hemmer – verdiskaping. Det første en lovgiver må gjøre er derfor å få vite hvilke virkninger en lov eller regel vil ha for verdiskapingen. Selv om én regel alene kan ha liten effekt, vil den komme i tillegg til alle de andre reglene. Bedriftene må til enhver tid forholde seg til en stor mengde av påbud og forbud, som også regelgiverne må se på samlet.
- Reguleringene må være enkle å sette seg inn i og forstå – det må være tydelig hva som er rett og galt. Da kan bedriftene ha klart for seg hvordan de skal etterleve dem, slik at målet med reguleringene blir nådd. Uklare regler utgjør også en egen juridisk risiko for bedriftene, siden overtredelse av regler kan få alvorlige konsekvenser som erstatning, overtredelsesgebyr, tilbakekall av tillatelse og straff.
- De fleste bedriftene i Norge er små. Det kan være andre eller mindre behov for å regulere deres virksomhet enn de store bedriftenes. De små har ikke det samme administrative apparatet som de store. Etterlevelse av lover og regler kan

dermed være tyngre for de små. Regjeringens kartlegging av administrative kostnader viser nettopp det. Prinsippet «tenk smått først» må derfor gjelde når man skal utforme regler, og man må alltid vurdere om det er mulig å differensiere reglene etter størrelsen på dem som skal etterleve reglene.

NHO mener at man ved all produksjon av regler må legge vekt på disse hensynene:

- Regler må være effektive:* De må være utformet slik at formålet med dem faktisk kan bli nådd. Formålet må være grundig gjennomtenkt og klart formulert. Det må være praktisk mulig og sannsynlig at reglene vil bli håndhevet. Ineffektive regler er dårlige regler. Det må være mulig å etterprøve om målet med reglene faktisk blir nådd.
- Regler må være forutsigbare:* Bedriftene har behov for å vite at de reglene som gjelder i dag, også gjelder i morgen. Plutselige eller hyppige regelendringer gir en egen regulatorisk/politisk risiko for bedriftene. Denne risikoen kan myndighetene fjerne eller redusere ved å la være å endre reguleringer oftere enn det som er helt nødvendig.
- Reglene må være konkurransedyktige med andre lands:* Virksomheter i Norge konkurrerer med virksomheter i andre land. Særnorske reguleringer påfører norske bedrifter konkurranseulempe, og de gjør det mindre attraktivt for utlendinger å etablere seg her.
- Reglene må være tilpasset nye forhold:* Samfunnet og verden endrer seg kontinuerlig. Bedriftene må tilpasse seg nasjonale og internasjonale kunder og konkurranseforhold til enhver tid. Reguleringene må derfor være oppdaterte og gjenspeile samfunnsendringer som for eksempel digitalisering og globalisering, slik at de ikke hemmer utviklingen i bedriftene.
- Reglene må forebygge tvister:* Løsning av tvister krever tid og penger både hos samfunnet og i bedriftene. Regler med tydelige rettigheter og forpliktelser på områder med tvistepotensial reduserer risikoen for tvister.

- f) *Reglene må gi rettssikkerhet overfor det offentlige:* Svært mange regler etablerer forhold mellom bedriftene og offentlige myndigheter. Myndighetene har fagkompetanse, gir regler, praktiserer dem og håndhever dem. Den alminnelige bedrift, og særlig de mindre, har langt mindre kompetanse til å ivareta sine interesser. Reglene må derfor sørge for en saksbehandling som gir rettssikkerhet for bedriftene. Skjønnsmessige regler gir svakere rettssikkerhet, særlig når domstolene ikke kan overprøve utøvelsen av skjønnnet.
- g) *Reglene må respektere Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser:* Norske regler – lover og forskrifter – kan aldri overskride de grensene som er satt i Grunnloven og av våre internasjonale forpliktelser, særlig EØS-avtalen. Av og til tar det lang tid å avklare norske reglers forhold til disse rammene. Bedriftene vet da ikke hva de skal forholde seg til. Når man gir regler må man derfor være sikre på at både Grunnloven og internasjonale forpliktelser blir respektert fullt ut. Videre har internasjonale forpliktelser og EØS-regler frister for gjennomføring. Oftest skal reglene skape like spilleregler for kjøpere og selgere i forskjellige land. For å oppnå dette må norske lover og regler tre i kraft ved fristene, verken før eller senere.
- h) *Regler som er nye må gi nok tid til tilpasning:* Nesten alle regler som blir gitt eller endret fører til at bedrifter må opptre på en annen måte enn tidligere. Bedrifter trenger tid til å forberede og planlegge slike endringer. Jo større omstilling det er snakk om, jo lenger tid må bedriftene få til å tilpasse seg. Ikrafttredelse bør i hovedsak skje på faste tidspunkter, 1. juli eller 1. januar hvert år.

Gjennomføring av EØS-regler i Norge

Norge må gjennomføre alle EU-regler som er EØS-relevante. Typisk må EUs forordninger bli gjennomført uavkortet, mens direktivene i større grad overlater til hvert enkelt land å bestemme hvordan det nasjonale regelverket skal være utformet.

Når landene gjennomfører EU-regler kan det oppstå fare for at landene benytter anledningen til å innføre eller opprettholde regler som går ut over det EU krever – såkalt *gold plating* eller overoppfyllelse. Ved gjennomføring av EU-regler vil bedriftenes behov være de samme som er nevnt ovenfor. EU-regler står likevel i en særstilling siden de skal gi like spilleregler for bedriftene i det indre markedet. Spillereglene blir ikke like hvis Norge – eller andre land – har egne regler. *Gold plating* kan altså være til direkte ulempe for norske bedrifter i konkurransen med de utenlandske.

NHO mener at hovedregelen må være at EU-regler blir gjennomført uten særnorske tilpasninger. Mener norske myndigheter at det er behov for særlige regler, må de begrunne og angi det tydelig og særskilt.

Informasjonskrav må bare bli knyttet til påbud eller forbud

Plikter som går ut på å fremskaffe, dokumentere, rapportere, gjøre tilgjengelig eller oppbevare informasjon, påfører alltid bedriftene administrative kostnader, og de øker det såkalte skjemaveldet. Ikke alltid er slike informasjonskrav knyttet til påbud om eller forbud mot hvordan bedriftene kan opptre. Informasjonskrav alene er lite egnet til å styre bedriftenes atferd.

NHO mener at myndighetene må la være å pålegge informasjonskrav hvis de ikke er nødvendige for å kunne føre tilsyn med at påbud og forbud blir etterlevd.

Stortinget må sette klare rammer for forskrifter

Bare Stortinget kan gi lover. Lover er bedre forberedt enn forskrifter og saksbehandlingen er mer transparent. Gjennom behandlingen i Stortinget er lover bedre demokratisk forankret enn forskrifter.

I lovene kan Stortinget gi regjeringen/forvaltningen vide hjemler til å gi forskrifter. Bedriftene kan oppleve påbud og forbud i forskrifter like omfattende som påbud og forbud i lover. NHO mener at Stortinget i den enkelte lov må sette gjennomtenkte og klare rammer for hvilke muligheter til regulering som blir overlatt til regjeringen/forvaltningen. Regler som pålegger bedriftene særlig omfattende byrder bør som hovedsak bli gitt i lovs form. Stortinget må derfor være tilbakeholdne med å gi forvaltningen hjemmel når det er snakk om forbud eller påbud som er særlig inngripende.

NHO mener:

- **Vurder alltid om det virkelig er nødvendig å regulere.**
- **Ta hensyn til at verdiskaping og enkelhet alltid er viktig for bedriftene.**
- **«Tenk smått først» når regler blir utformet – de fleste bedriftene er små.**
- **Utform reglene slik at behovene hos bedriftene blir dekket best mulig.**
- **Pass på at EØS-regler ikke blir gjennomført til skade for norske bedrifter.**
- **Unngå informasjonskrav som bare påfører byråkrati.**
- **Vær bevisst ved delegasjon fra Stortinget til regjeringen.**

Forenkling av reguleringer

Eksisterende regler må bli enklere

Bedriftene har behov for at også eksisterende reguleringer er utformet slik at den samfunnsmessige nytten ved dem er større enn kostnadene til enhver tid. For bedriftene innebærer enhver kostnad at det blir mindre tid eller færre ressurser til produksjon og nyskaping.

Når samfunnet endrer seg kan det føre til at også nytten og kostnadene ved reglene endrer seg. Det tilsier at myndighetene med jevne mellomrom må forsikre seg om at reguleringene fortsatt er egnet for å fremme formålet. Hvis reguleringer ikke lenger er hensiktsmessige, må man oppheve eller endre dem. Selv om man mener at nytten er uendret, kan kostnadene for bedriftene ha endret seg, og blitt så store at de ikke blir oppveid av nytten.

Den enkelte bedrift må forholde seg til mange reguleringer samtidig. Myndighetene må ta hensyn til denne samlede mengden når de vurderer bedriftenes kostnader ved etterlevelse. Av og til kan det tilsi at regler med liten nytte oppheves, selv om kostnadene ved dem isolert sett er små.

De administrative kostnadene for bedriftene ved etterlevelse av regelverk er kartlagt til nesten 60 milliarder kroner årlig. I tillegg kommer de betydelige, men ikke kartlagte kostnadene knyttet til etterlevelse av påbud om og forbud mot atferd.

Reguleringer påfører bedriftene forskjellige typer kostnader:

- *Administrative kostnader*, som gjelder etterlevelse av krav om informasjon, for eksempel bokføring, regnskap, revisjon og rapportering om skatter og avgifter. Det er disse kostnadene man tradisjonelt har kalt «skjemaveldet».
- *Materielle kostnader*, som gjelder etterlevelse av påbud om og forbud mot atferd for å oppfylle et regelverks formål, for eksempel anskaffelse av nytt utstyr eller andre krav som medfører behov for investeringer eller opplæring.

Dessuten har bedriftene finansielle kostnader i form av skatter, avgifter og gebyrer.

Videre har bedriftene kostnader ved å sette seg inn i reglene og til å etablere systemer og rutiner for å sørge for faktisk etterlevelse. Noen regler gir også en irritasjonsbyrde, det gjelder etterlevelse av regler som bedriftene selv oppfatter som hensiktsløse, ofte at reglene ikke har noen nytte for dem overhodet eller ikke blir håndhevet av myndighetene. Slike regler undergraver respekten generelt for reglene.

NHO mener at enklere reguleringer for bedriftene må være et overordnet mål i næringspolitikken.

NHO mener at myndighetene må sørge for at nytten av gjeldende regler hele tiden forsvare de ulempene bedriftene blir påført.

I praksis er det regjeringen som forbereder, vedtar og forvalter regler. Behovet for forenkling gjelder for alle departementene. Uten politisk og administrativ vilje og evne til å gjennomføre forenkling er det ikke mulig å forenkle. NHO mener derfor at arbeidet med forenkling må være solid forankret i regjeringen og ikke bare i Næringsdepartementet. Arbeidet som gjøres må synliggjøres og være transparent. NHO mener også at regjeringen, som hovedansvarlig for forenkling, må informere Stortinget detaljert om mål, planer og resultater minst årlig, for eksempel ved en egen forenkling melding eller i egne kapitler i statsbudsjettet.

Ulike departementer har ansvar for ulike deler av lovverket. Reglene kan derfor fort bli preget av det enkelte departements interesse i å styre sine fagområder. Bedriftenes behov står da i fare for ikke å bli tatt hensyn til. NHO mener derfor at sentrale deler av næringslovgivningen bør forvaltes av Næringsdepartementet.

Som en del av arbeidet med forenkling må regjeringen også sørge for en bedre forberedelse av nye lover og forskrifter, se nærmere om dette nedenfor.

Hvordan kan man redusere de eksisterende administrative kostnadene?

Lover og regler påfører bedriftene opp mot 60 milliarder kroner i rene administrative kostnader hvert år.

Erfaringene fra både Norge og andre land er at diffuse ambisjoner – av typen «betydelig reduksjon» – for arbeidet med forenkling ikke gir resultater. NHO mener derfor at regjeringen og Stortinget må oppstille et tallfestet mål for hva de ønsker å oppnå innen en tidsfrist. Bare det gir politisk prioritering og forpliktelse til å arbeide systematisk. NHO mener at regjeringen og Stortinget må ha som mål å gjennomføre forenklinger som sparer bedriftene for 15 milliarder kroner før stortingsvalget i 2017.

Det har begrenset effekt å redusere eksisterende kostnader hvis man ikke samtidig forebygger nye, unødvendige kostnader. I en politikk for forenkling må slik forebygging derfor inngå. Et av virkemidlene for å få frem kostnadene ved nye regler er et regelråd, som vi omtaler nærmere nedenfor.

For å kunne forenkle mener NHO at regjeringen til enhver tid må ha oversikt over virkningene av de kravene reglene stiller til informasjon som bedriftene må fremskaffe, dokumentere, gjøre tilgjengelig eller oppbevare. Viser det seg at et informasjonskrav ikke lenger er nødvendig, må myndighetene oppheve det. De må også vurdere om kravet kan gjøres enklere. Det kan man gjøre for eksempel ved å la færre bedrifter være omfattet av kravet, redusere mengden av informasjon, eller la bedriftene bruke mindre ressurser på å fremskaffe, dokumentere, rapportere eller oppbevare informasjonen. Et opplagt krav er at bedriftene aldri behøver å gi én og samme opplysning til det offentlige mer enn én gang.

Myndighetene må legge ytterligere til rette for elektronisk rapportering til det offentlige, slik at bedriftene kan redusere tidsbruken. Når hovedmålet med slik digitalisering er å lette hverdagen for bedriftene, må man sørge for å ha bedriftenes behov i fokus, slik at gevinstene ikke bare tilfaller det offentlige. Digitalisering og elektronisk rapportering gir i seg selv ikke store nok forenklingseffekter. Myndighetene må derfor samtidig redusere mengden krav det skal rapporteres etter.

Hvordan kan man redusere de eksisterende materielle kostnadene?

Regler med materielle kostnader gjelder oftere styring av atferd enn de reglene som påfører administrative kostnader. Likevel gjelder det samme som for andre regler: Verden forandrer seg stadig, og myndighetene må kontinuerlig vurdere om begrunnelsen for reglene er god nok til å opprettholde dem.

NHO mener at regjeringen må skaffe seg oversikt i det minste over de reglene som er mest bebyrdende for bedriftene, slik at også de materielle kostnadene kan bli redusert.

NHO mener:

- Enklere regler må være et overordnet mål i næringspolitikken.
- Arbeid med forenkling må være solid forankret i regjeringen og i Stortinget.
- Regjeringen må jevnlig informere Stortinget om mål, ambisjoner, resultater og planer for arbeidet med forenkling.
- Regjeringen og Stortinget må ha som mål å forenkle for bedriftene med 15 milliarder kroner før stortingsvalget i 2017.
- Sentralt næringslovverk må forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet.
- Regjeringen må vurdere om gjeldende informasjonskrav er godt nok begrunnet.
- Regjeringen må gjennomgå de reglene som påfører størst materielle kostnader, med sikte på å forenkle dem.



Forberedelse av nye reguleringer

Forberedelse av reguleringer må være systematisk

Det finnes allerede en rekke instruksjoner, veiledninger og rundskriv for hvordan myndighetene skal forberede nye reguleringer. Viktigst er utredningsinstruksen, fastsatt av regjeringen. Den gjelder arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget, og den omfatter mer enn rent regelverksarbeid. Innholdet i og etterlevelsen av utredningsinstruksen er viktig fordi den skal sikre god styring av offentlige utredninger, herunder sikre at berørte interesser blir hørt og tatt hensyn til. Av denne grunn bør man i hver enkelt sak dokumentere og offentliggjøre alle analyser og vurderinger som gjøres samt redegjøre for hvordan utredningsinstruksen er etterlevd.

Det er ikke alltid nødvendig å gi lover eller forskrifter

Når myndighetene vurderer å gripe inn for å fremme et ønsket mål, må de vurdere alternativer til lover og forskrifter. I en slik vurderingsrunde bør bedriftene eller bedriftenes organisasjoner konsulteres, blant annet for å undersøke om bransjestandarder, selvregulering, informasjon og veiledning eller liknende kan være et bedre egnet virkemiddel enn regulering. Vurderingen av hvorvidt regulering er det beste virkemidlet vil kunne falle annerledes ut når man har utarbeidet et ferdig forslag til regelverk. Alternativ til regulering må derfor vurderes under alle stadier i prosessen, og disse vurderingene må nedfelles i utredningsdokumentasjonen.

Bedriftene må involveres så tidlig som mulig

Det er bedriftene selv som best kjenner sine behov og hvilken effekt eventuelle regelverk vil ha på dem. Etter dagens praksis involveres berørte interesser ofte først når ferdig utredet forslag til regelverk sendes på alminnelig høring. Dette er for sent. Bedriftene har både synspunkter på hvordan eventuelle regler skal se ut og relevante opplysninger for saken. Myndighetene må innhente disse synspunktene og opplysningene så tidlig som mulig. Av mange årsaker er premissene i stor grad fastlagt når utredningsarbeidet har kommet et stykke på vei. Dette gjelder enten sakene blir forberedt av departementene alene, eller av offentlige utvalg. Det medfører fare for at vi får regler som ikke er treffsikre, ikke kan håndheves, det egentlig ikke er behov for eller som påfører bedriftene langt større kostnader enn forutsatt.

Konsekvensene for bedriftene må utredes bedre

Det må utredes hvilke konsekvenser reglene vil ha og hvilke kostnader de vil påføre bedriftene. Utgangspunktet i utredningsinstruksen er at «hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet.» Konsekvensene for næringslivet er et av eksemplene som er regnet opp i instruksen.

NHO mener at dagens analyser og vurderinger, i den grad de foretas, gjennomgående er for overflatiske og for lite konkrete. Ofte ser vi formuleringer som «ikke svært omfattende», «det er vanskelig å gi noe anslag på hva dette vil utgjøre beløpsmessig» og «vil resultere i utgifter» når det gjelder konsekvensene for bedriftene.

Regler må ha klart formulerte formål

Formålet med å gi nye eller endre regler må angis klart. Om det ikke blir formulert klare og entydige formål og begrunnelser for selve reglene og for hvorfor regler skal brukes som virkemiddel, øker risikoen for at reglene blir mindre effektive og treffsikre. Dersom klare formål ikke lar seg formulere, kan det indikere at det ikke er grunnlag for å regulere.

Klare formålsformuleringer er en viktig tolkningsfaktor, som bidrar til korrekt anvendelse av reglene. De hindrer også at regelverket anvendes for å fremme formål som ikke har vært gjennomtenkt eller utredet.

Gjennomføring av alminnelig høring

Når forvaltningen mener å ha utredet ferdig en regelverkssak skal forslaget sendes på alminnelig høring til berørte offentlige og private instanser. NHO mener det må legges mer arbeid enn det som i dag gjøres i utvalg av høringsinstanser. Alle interesser må gis anledning til å uttale seg og balansering av ulike interesser må sikres.

Ved høringer har høringsinstansene behov for tilstrekkelige frister til å kunne behandle saken, herunder forankre sine høringsuttalelser på en ordentlig måte. Hovedregelen etter utredningsinstruksen er at fristen normalt skal være tre måneder, og aldri kortere enn seks uker. Tre måneder er tilstrekkelig, men det oppleves ganske ofte at fristene settes kortere, herunder at fristen løper i ferietiden. Fristen på tre måneder må etterleves.

Evaluering av reguleringer eller bruk av solnedgangsklausuler

Om regler vil virke etter hensikten vil man ofte ikke vite sikkert når reglene blir vedtatt. Siden regler alltid påfører kostnader, ulemper eller innskrenket handlefrihet, bør man derfor med jevne mellomrom undersøke om virkemidlet faktisk har berettigelse. Målet med evalueringen må være å undersøke om regelverket virker etter sin hensikt, det vil si fremmer regelverkets formål. Avhengig av svaret på undersøkelsen kan regelverket oppheves, videreføres eller forbedres.

Utredningsinstruksen har bestemmelser om evaluering, men disse følges i liten grad. Det er sjelden å se bindende politiske formuleringer om evaluering. I noen tilfeller sier regjeringen at den vil evaluere regler etter at de har «virket i noen tid» eller liknende, men dette blir ikke gjort.

Et alternativ til evaluering er at man allerede når en regel blir gitt vurderer om den skal være i kraft kun i en begrenset periode – med såkalt solnedgangsklausul. Slike klausuler kan man bruke for eksempel der målet er at bedriftene utvikler beste praksis på et område. Når reglene har virket en tid, vil det vise seg om slik praksis gagnar bedriftene. I så fall vil de videreføre den uten lovgivning.

Etablering av et regelråd

De som forbereder lover og regler løper i realiteten liten eller ingen risiko når de ikke etterlever utredningsinstruksen. Det er ingen sanksjoner når den blir brutt. Heller ikke blir det ført noen systematisk kontroll med etterlevelsen.

NHO mener at myndighetene bør etablere et regelråd i Norge etter mønster fra land som Sverige, Storbritannia, Tyskland samt EU. Et regelråd vil gjennomgå forberedelsen av forslag til lover og regler og peke på forhold som ikke er godt nok utredet. Effektene av et regelråd vil være flere: Forvaltningens utredning av konsekvenser vil få høyere kvalitet fordi man vet at arbeidet vil bli etterprøvd. Uttalelsene fra et regelråd i den enkelte sak vil gjøre mangler ved utredningene synlige, slik at de kan bli avhjulpet. Et regelråd vil opparbeide betydelig kompetanse, som kan komme hele forvaltningen til gode ved en rådgivende funksjon. Ved å gjennomgå regelforslag vil man få god oversikt over gode og dårlige eksempler på regelforberedelse, som kan bli brukt av hele forvaltningen.

NHO mener at det er sentralt at et regelråd blir organisert slik at det får den integritet overfor departementene som er nødvendig for å kunne fungere som vaktbikkje. Organet må derfor være uavhengig, det vil si at det ikke er en del av ett eller flere departementer. Organet må bli etablert med en lang tidshorisont. Det bør ledes av en person med omfattende erfaring fra privat eller offentlig virksomhet med høy integritet, det må ha tilstrekkelig ekspertise og gode rutiner for saksbehandling, og det må rapportere grundig om sine undersøkelser. Regelrådets vurderinger må være offentlige.

NHO mener:

- **Utredningsinstruksen sikrer ikke på en tilstrekkelig måte god forberedelse av regler.**
- **Alternativer til regulering som virkemiddel må vurderes og synliggjøres bedre.**
- **Krav til å innhente synspunkt i en tidligere fase må inntas i instruksen.**
- **Evaluering må reguleres tydeligere.**
- **Analyser og vurderinger må være offentlige, slik at omverdenen kan se at de faktisk er utført.**
- **Forvaltningen må gjøre rede for hvordan instruksen er etterlevet i den enkelte sak.**
- **Det bør etableres et regelråd.**

Etterlevelse av reguleringer - veiledning og håndhevelse

Bedriftene vil etterleve reguleringene

Seriøse bedrifter som gjør så godt de kan for å være lovlydige, har store konkurranseulempen i forhold til jukse- makere som systematisk og med viten og vilje bryter lover og regler. Når lover og regler skal styre samfunnet, må bedriftene etterleve påbudene og forbudene for at dette målet skal bli nådd. Ovenfor har vi gjennomgått hvordan reguleringene bør være utformet for at bedriftene enklest kan etterleve dem.

Når det er gitt en lov eller forskrift, mener NHO at myndighetene må sørge for at bedriftene får informasjon om reglene, innholdet i dem og hvordan de vil bli praktisert. Uten slik informasjon blir det vanskelig for bedriftene å etterleve reguleringene. Myndighetene må legge til grunn at bedrifter flest tar mål av seg til å etterleve reglene. Slik etterlevelse er også i samfunnets interesse. Bedriftene har stort behov for at forvaltningen oppfyller den plikten de har etter forvaltningsloven til å veilede: «Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt.» Forvaltningen har etter loven adgang til å tilpasse veiledningen til sin «situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet». Dette hensynet til forvaltningens eget behov, i stedet for til bedriftenes behov, kan bidra til økt risiko for overtredelse.

Myndighetene må kunne sanksjonere lovbrudd

En trussel om sanksjon fra samfunnets side skal avskrekke bedriftene fra å bryte reglene. Den vanligste sanksjonen er straff, som for bedrifter som oftest vil bety bot. Straffesaker involverer politiet, påtalemyndigheten og domstolene. En annen ordning er at forvaltningsmyndigheter kan sanksjonere lovbrudd – såkalte administrative sanksjoner. Aktuelle sanksjoner kan da være overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig støtte, inndragning av penger/eiendeler, tap av offentlig rettighet eller formell advarsel.

Alvoret ved lovbrudd kan variere sterkt. Noen regler er viktigere å overholde enn andre, og overtredelser kan være mer eller mindre unnskyldelige. NHO mener derfor at sanksjonene må være best mulig tilpasset det enkelte lovbrudd. Det tilsier at myndighetene har et bredt spekter av muligheter til å sanksjonere. Straff bør man bare bruke når overtredelsene er alvorlige eller blir gjentatt. Når man gir lover og regler må man derfor alltid vurdere om andre former for sanksjoner er tilstrekkelig avskrekkende. En sentral vurdering er om det forvaltningsorganet som skal kunne ilegge administrative sanksjoner har den kompetansen som er nødvendig for å sikre en forsvarlig saksbehandling og en forsvarlig avgjørelse. En annen sentral vurdering er om overtredelser faktisk kan bli avdekket og håndhevet. Er det ikke mulig, må man revurdere om påbud/forbud er den riktige måten å regulere på.

En hel rekke lover gir allerede forvaltningen adgang til å sanksjonere lovbrudd. Dette er ganske nye ordninger, som ved flere anledninger har vist seg å være ufullstendige. Straffesaker blir behandlet daglig av politiet, påtalemyndigheten og domstolene, som har saksbehandlingsregler og lang erfaring å forholde seg til. Dette bidrar til rettssikkerheten for de mistenkte. For å styrke rettssikkerheten også i saker om administrative sanksjoner, mener NHO at Stortinget må etablere en helhetlig ordning der også forvaltningsorganene får klare rammer for hvordan de kan ilegge sanksjoner.

Bedriftene må ha rettssikkerhet i saker om overtredelser

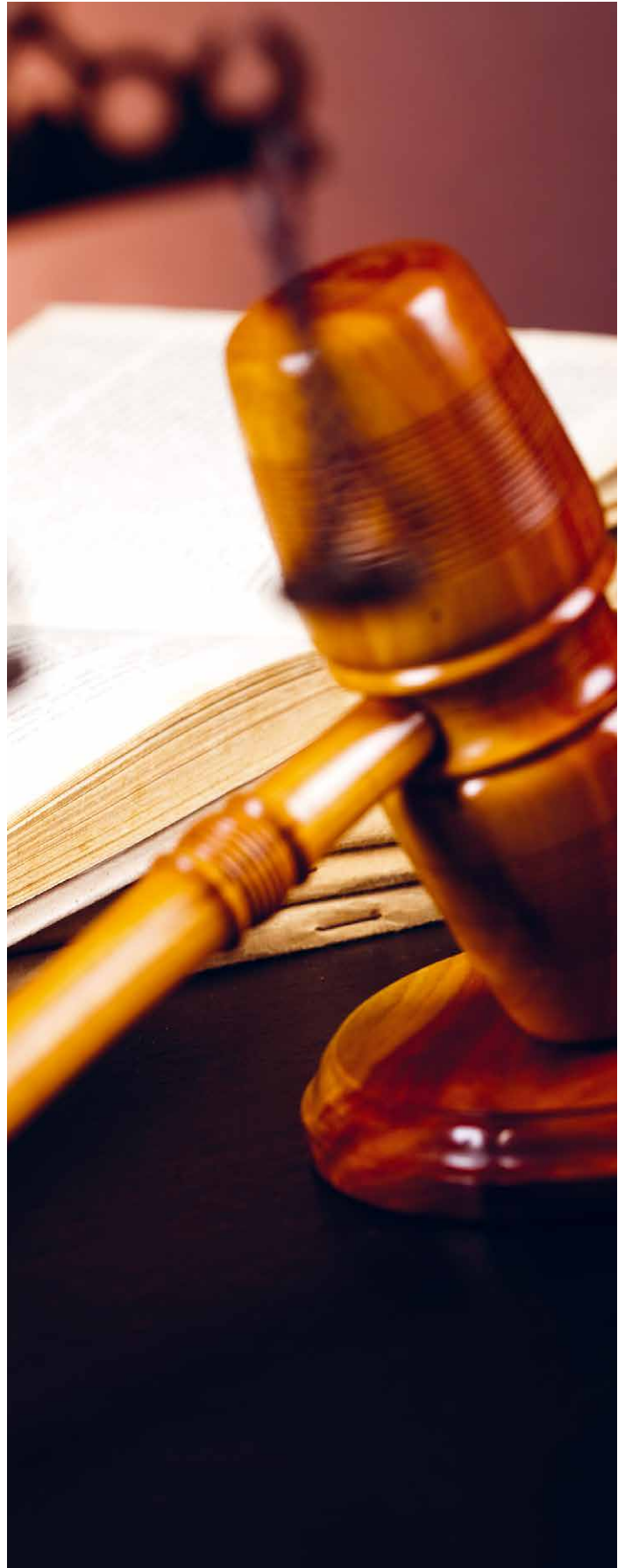
De fleste forvaltningsorganer håndhever lover og regler. De arbeider for å sikre at bedriftene etterlever lover og regler.

Forvaltningsorganene kan gripe betydelig inn i bedriftenes hverdag. I mange tilfeller kan ett og samme organ etterforske, kontrollere og sanksjonere brudd med straffeliknende sanksjoner, og behandle eventuelle klager uten at andre organer er involvert. Mye av dette ligner det politiet gjør i straffesaker, der man må følge straffeprosessloven, påtaleinstruks mv. Tilsvarende garantier for rettssikkerhet har bedriftene ikke overfor forvaltningen. I tillegg er det av og til snakk om at forvaltningsorganer håndhever regler de selv har forberedt eller selv vedtatt. Da er det enda viktigere at håndhevelsen er objektiv.

Når forvaltningens tilsyn med bedriftene er blitt stadig mer omfattende, har behovet for rettssikkerhet på bedriftenes side økt. NHO mener derfor at regjeringen må forberede lovregler som gir bedriftene klarere rettigheter og forpliktelser i saker der forvaltningen vurderer tvangsinngrep. I Danmark fikk man for eksempel «lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter» i 2004. Loven har blant annet en generell regel om at: «Tvangsindgreb må kun anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet.» Tilsvarende ordning i Norge vil gi bedriftene bedre muligheter til å forsvare seg mot uakseptabel saksbehandling.

NHO mener:

- Myndighetene må aktivt informere bedriftene om innhold i og praktisering av regler.
- Regjeringen må foreslå for Stortinget et helhetlig system for administrative sanksjoner.
- Regjeringen må utrede regler som gir bedriftene rettssikkerhet ved tvangsinngrep.



Effektiv tvisteløsning

Domstolene

Bedrifter kommer fra tid til annen i konflikt med myndighetene, forbrukere eller andre bedrifter. Hvis ikke partene selv løser konfliktene, må det offentlige stille et organ til disposisjon for effektiv rettslig tvisteløsning, nemlig domstolene. Effektiv tvisteløsning betyr at partene får rask og kompetent avklaring av en rettslig tvist til en fornuftig kostnad.

Når sak anlegges for domstolen, må den som regel først innom forliksrådet. Forliksrådet har kompetanse til både å mekle og i noen tilfeller å avsi dom. NHO mener at ordningen med forliksråd bør avvikles, i alle fall for tvister mellom næringsdrivende. Behandling i forliksrådet er et fordyrende og forsinkende element i rettsstvister. De oppgaver forliksrådene i dag har vil kunne ivaretas på andre måter.

Saksbehandlingen og kompetansen i forliksrådene er ofte ikke egnet til å løse tvister der næringsdrivende er part. Risikoen for uriktige eller dårlig begrunnede avgjørelser er derfor stor. Da må partene bringe saken inn for tingretten, og forliksrådet vil ha vært et forsinkende og fordyrende ledd i rettsprosessen. Om forliksrådet beholdes, bør det ikke lenger ha adgang til å avsi dommer, det bør holde seg til mekling mellom partene.

Av og til kommer spørsmålet opp om man bør ha egne mekanismer for å løse tvister som typisk krever særlig innsikt på ikke-rettslige fagfelt. Synspunktet er i så fall at dommere i de alminnelige domstolene ikke har den innsikten som er nødvendig for å kunne treffe riktige avgjørelser. En mekanisme er bruk av sakkyndige meddommere, en annen er regler om tvungent verneting og atter en annen er særdomstoler. NHO mener at disse mekanismene ikke bør avvises på prinsipielt grunnlag, men at bruken av slike mekanismer må vurderes fra saksområde til saksområde.

NHO mener for eksempel at særdomstol kan være en god løsning for bedre håndtering av tvister mellom næringsdrivende innen konkurranseretten, regelverket for offentlige anskaffelser, industrielle rettigheter og markedsføringsretten. I slike tvister vil det regelmessig være behov for innsikt i markeds-situasjonen og økonomiske forhold, herunder hvordan markedet virker, samt ofte også i tekniske forhold. Samtidig som disse sakene krever komplekse vurderinger, innebærer de også regelmessig markedsforstyrrelser, og da er det av stor viktighet at konflikten løses raskt. En særdomstol i form av en markeds-

domstol vil kunne sikre hurtig og korrekt avklaring av disse rettsstvistene. Hurtig avklaring sikres ved at særdomstolens dommer kan ankes direkte til Høyesterett, og ikke behøver å gå via lagmannsretten.

Utenrettslige klagenemnder

Tvister kan løses utenfor det ordinære domstolsapparatet. Behandling i nemnd er kostnadseffektiv sammenliknet med å bringe sak inn for domstolene, og senker dermed terskelen for å klage. På denne måten avlastes nemnder domstolene. Det finnes i dag rundt 20 avtalebaserte klagenemnder, etablert og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjoner, vanligvis Forbrukerrådet, samt noen offentlige. Avgjørelsene er rådgivende i den forstand at de kan bringes inn for domstolene. I realiteten er nemndene første og siste stoppested i de fleste tvister ettersom avgjørelsene i all hovedsak blir respektert og etterlevd.

For bedrifter som er tilsluttet nemndene er nemndene en del av kundepleien og arbeidet med seriøsitet. Nemndene finansieres derfor i hovedsak av bedriftene og bransjeorganisasjoner. I noen tilfeller må klager eller innklaget bedrift betale klagegebyr.

NHO mener at nemndene har vist sin berettigelse og må sikres fortsatt selvstyre. Lovgiver må være varsom med å regulere nemndenes organisering og drift.

Mekanismer som sikrer rask, kompetent og rimelig løsning av rettslige tvister er god næringspolitikk.

NHO mener:

- **Ordningen med forliksråd må avvikles, i alle fall i tvister mellom næringsdrivende. Eventuelt bør forliksrådet ikke kunne avsi dommer.**
- **Det bør etableres en markedsdomstol.**
- **Klagenemnder må sikres selvstyre.**

Lenker til nettsider og dokumenter om forenkling

NHO har en egen temaside om forenkling, www.nho.no/forenkling. På den siden finnes dette politikkdokumentet som pdf, med klikkbare lenker til nettsidene og dokumentene nedenfor.

Den norske regjeringen informerer om sitt arbeid med forenkling på [Næringsdepartementets side](#). Rapporter fra kartlegging av lovpålagte administrative kostnader for bedriftene finnes [her](#). På Stortinget behandler [næringskomiteen](#) forenklingspolitikken, mens saker som gjelder fagområder blir behandlet av den enkelte [fagkomité](#).

Verdensbankens *Doing Business*-undersøkelse sammenligner hvert år næringsklimaet i ulike land, og vurderingen av Norge finnes [her](#). Også [OECD](#) vurderer de ulike landenes reguleringspolitikk, og gir anbefalinger. Europakommisjonen har [en egen nettside](#) om *Smart Regulation*.

Ved kartlegging av lovpålagte kostnader for bedriftene brukes ofte standardkostmodellen. Den finnes det mer informasjon om [her](#).

Flere land har opprettet offentlige, men uavhengige, enheter som spiller en rolle ved regelutforming, som [Sverige](#), [Storbritannia](#), [Nederland](#) og [Tyskland](#). Både [Sverige](#) og [Danmark](#) har egne nettsteder der bedriftene kan foreslå regelendringer for myndighetene. Et tilsvarende prosjekt, www.enklereregler.no, ble etablert i Norge i 2011.

