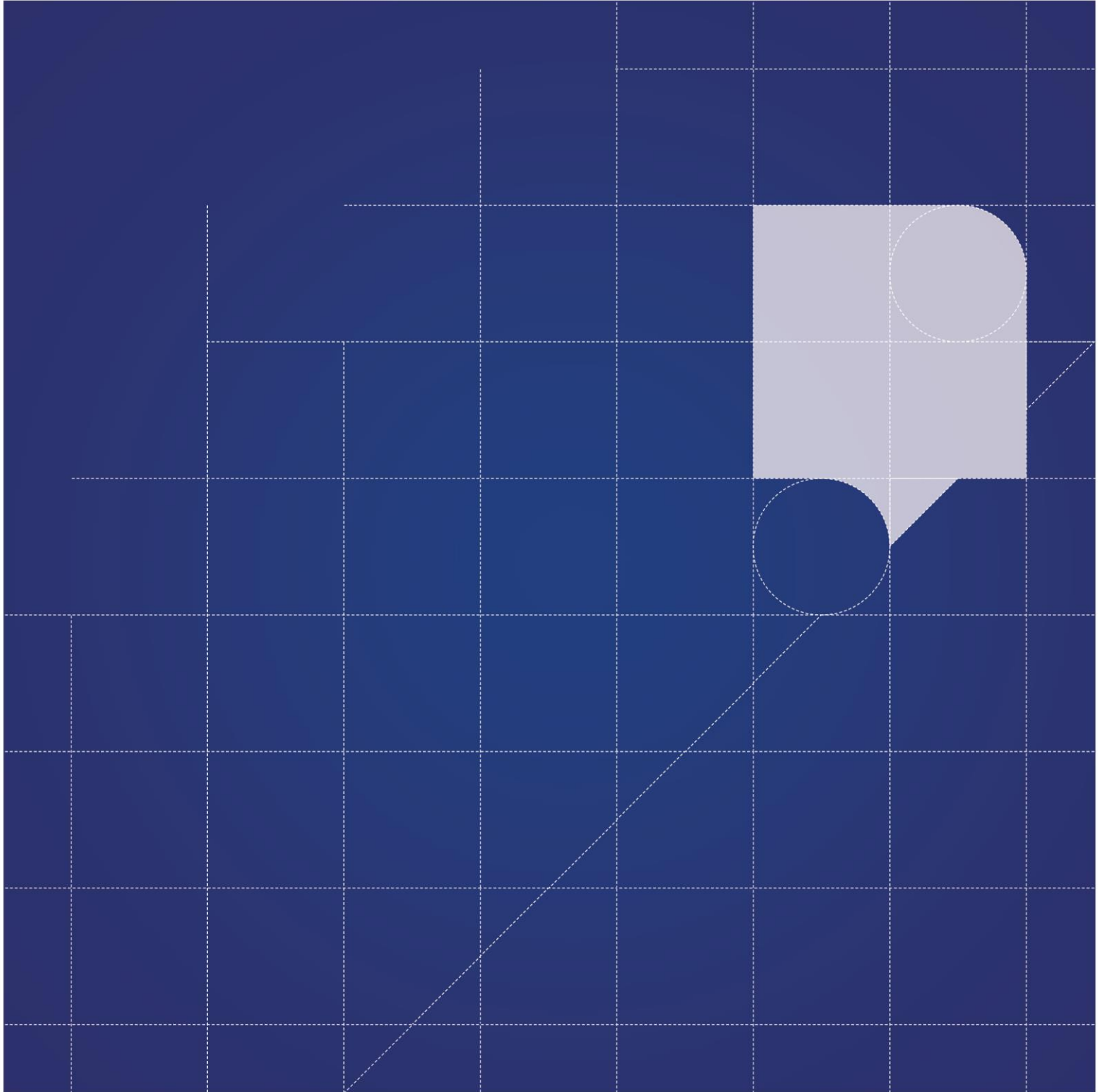


Regelrådets kartlegging av EØS-saker i 2019

Vår ref.: 20/00019

Dato: 19.5.2020

Saksbehandler: Sekretariatet



Regelrådets kartlegging av EØS-saker i 2019

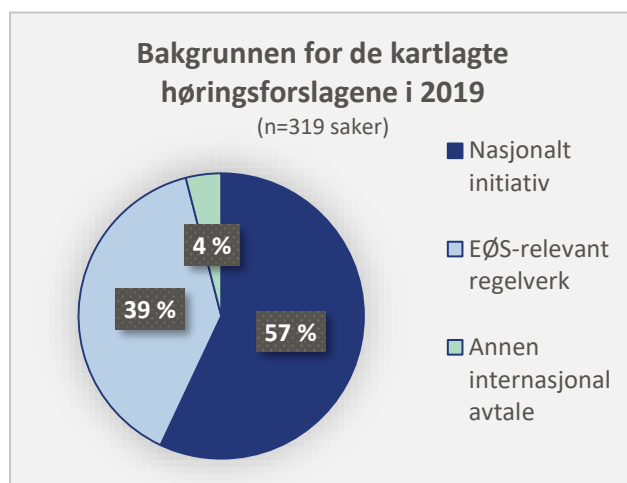
Grunnlaget for observasjonene er kartlegging av hørings saker innenfor Regelrådets mandat i 2019. Regelrådet kartlegger saker med bakgrunn i EØS når de sendes på høring i Norge med konkrete forslag til norsk regelverk. Høring i Norge av regelverk som enda ikke er vedtatt i EU, for eksempel høring av forslag fra EU-kommisjonen, regnes normalt som utenfor rådets mandat og kartlegges ikke.

Om lag 40 prosent av de kartlagte sakene i 2019 var EØS-saker

I 2019-kartleggingen vurderer vi at det var 123 EØS-saker (39 prosent av alle sakene) og 183 saker med nasjonalt initiativ (57 prosent av sakene), samt 13 saker med bakgrunn i annen internasjonal avtale, som for eksempel sjøfartsavtaler (4 prosent av alle sakene).

Vi kategoriserer en sak som EØS-sak der forslaget helt eller delvis har bakgrunn i at Norge

etter EØS-avtalen har en forpliktelse til å gjennomføre et nytt eller endret direktiv eller forordning i norsk rett. Så lenge nevneverdige deler av forslaget har bakgrunn i endringer i EØS-relevant EU-regelverk kategoriserer vi saken som EØS-sak. Hvis det er nasjonale endringer eller kun bruk av nasjonalt handlingsrom i EØS-relevant regelverk kategoriserer vi saken som nasjonalt initiativ.



EØS-sakene kom fra færre avsendere ...

De kartlagte EØS-sakene og sakene med nasjonalt initiativ er noe ulike. EØS-sakene er mer konsentrert hva gjelder

avsender: Mattilsynet, Finansdepartementet og Miljødirektoratet står alene for 46 prosent av alle EØS-sakene som Regelrådet kartla i 2019. Det var 20 departementer og direktorater som sendte ut EØS-saker på høring i 2019, mot 36 som sendte høringer med forslag basert på nasjonalt initiativ. Særlig Mattilsynet, Miljødirektoratet, Luftfartstilsynet, NVE og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet hadde en høy andel EØS-saker blant sakene de sendte på høring i 2019 og som var innenfor Regelrådets mandat.

... og gjaldt færre bransjer enn sakene med nasjonalt initiativ

I 2019 observerer vi at det EØS-relevante regelverket som ble sendt på høring i stor grad gjaldt industri¹, varehandel inkl. motorvogner², finans- og forsikring³ og lufttransport⁴, i tillegg til regler om arbeidsforhold og selskapsrett på tvers av næringer og enkelte saker som gjaldt jordbruk. Regelforslagene med bakgrunn i nasjonalt initiativ gjaldt en bredere gruppe næringer, hvorav fiske, fangst og akvakultur⁵ var området med flest enkeltsaker i 2019, innenfor Regelrådets mandat. Også jordbruk og skogbruk⁶, finans- og forsikring⁷, privat

¹ SN2007- C

² SN2007-G

³ SN2007-K

⁴ SN2007-H51

⁵ SN2007-A03

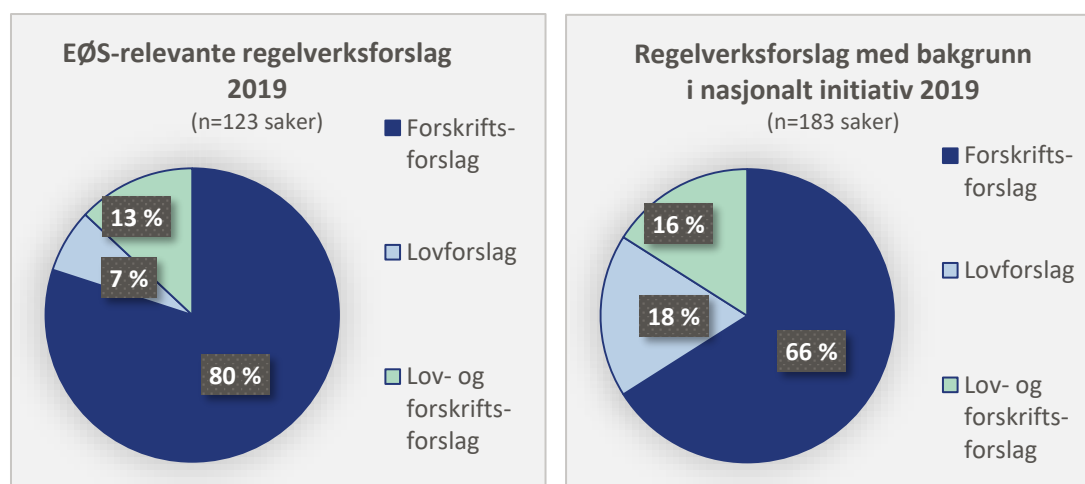
⁶ SN 2007-A01 og 02

⁷ SN2007-K

tjenesteyting⁸, skatt, regnskap og revisjon på tvers av næringer og bygg- og anlegg ble berørt av forslagene.

EØS-relevante forslag gjaldt oftest forskriftsforslag

Sekretariatet for Regelrådet kartlegger hvorvidt høringsforslagene gjelder forskrift, lov eller både lov- og forskriftsforslag. 80 prosent av de kartlagte EØS-sakene i 2019 gjaldt regelverk på forskriftsnivå. Til sammenligning gjaldt 66 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ kun forskrifter, mens det var flere forslag som gjaldt lovforslag eller både lov- og forskriftsforslag i denne gruppen høringsforslag. Figurene nedenfor viser fordelingen av lov- og forskriftsforslag for EØS-relevant regelverk og saker med bakgrunn i nasjonalt initiativ, kartlagt i 2019.



Høyere andel EØS-saker med antatt små kostnadsvirkninger for næringslivet, men også noen store EØS-saker i 2019

Regelrådets sekretariat registrerer om et høringsforslag kan antas å gjelde få eller mange bedrifter. Vi gjør også et skjønnsmessig anslag på om forslaget vil innebære økte kostnader (lave eller høye) eller netto besparelser for næringslivet som berøres. Selv om departement eller direktorat skriver at forslaget ikke har nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for næringslivet, kan Regelrådet ha en annen vurdering.

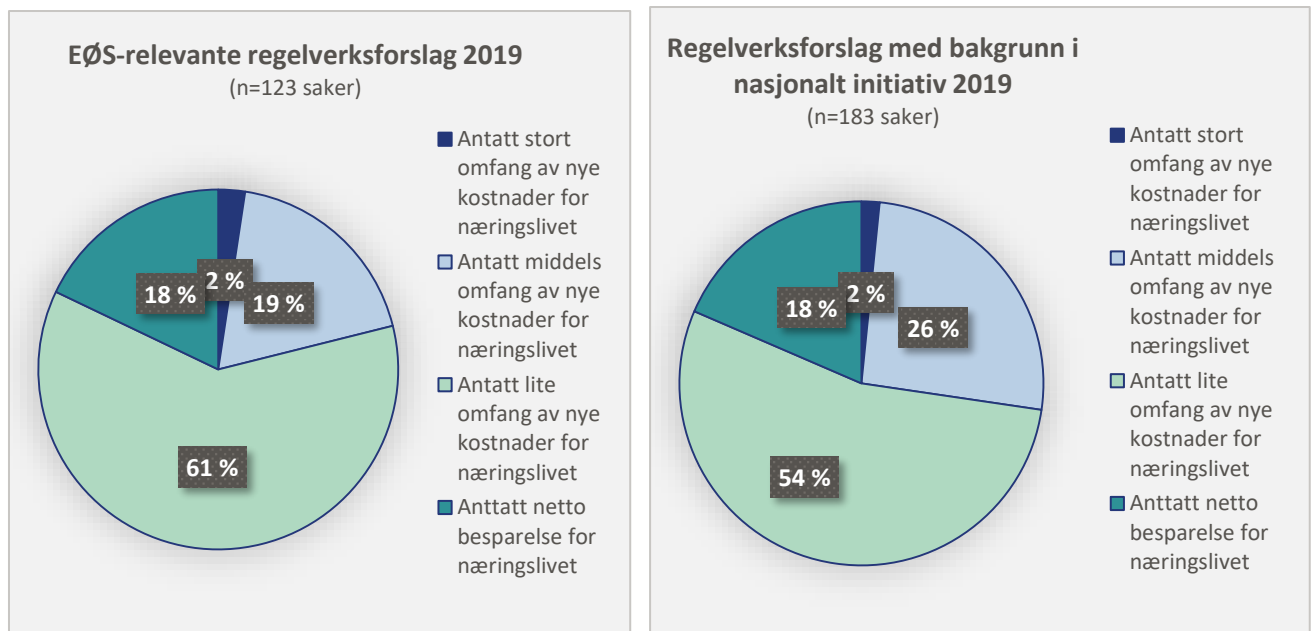
Basert på disse vurderingene anslår vi omfanget av nye kostnader for næringslivet som følge av hvert forslag i en av fire kategorier:

- stort omfang av nye kostnader: forslaget omfatter mange bedrifter og hver bedrift får høye kostnader,
- middels omfang av nye kostnader: forslaget omfatter få bedrifter som får høye kostnader, eller mange bedrifter som får lave kostnader,
- lite omfang av nye kostnader: forslaget omfatter få bedrifter som får lave kostnader,
- netto besparelse: forslaget omfatter få eller mange bedrifter som får netto besparelser.

⁸ SN2007-M,N,S,T

Det er mange skjønsmessige vurderinger vi gjør når vi anslår omfanget av nye kostnader, og ofte er ikke informasjonen i høringsnotatet tilstrekkelig til å kunne være sikker hverken på antallet berørte bedrifter eller hva forslaget vil medføre av kostnader i praksis. Derfor må det understrekes at dette kun er sekretariatet for Regelrådets vurderinger basert på skjønn etter å ha lagt informasjonen i høringsnotatet til grunn og gitt tiden til rådighet til å se på hver enkelt sak.

Med disse forbeholdene kan vi si at våre kartleggingsdata for 2019 viser en forskjell mellom EØS-saker og saker med nasjonalt initiativ når det gjelder anslått omfang av nye kostnader for næringslivet. En større andel av EØS-sakene anslås å ha lite omfang av nye kostnader. Samtidig er det en lik andel saker med anslått stort omfang av nye kostnader blant sakene med bakgrunn i EØS og sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ. I 2019 var det 6 saker totalt der sekretariatet for Regelrådet vurderte at omfanget av nye kostnader var stort, 3 (50 prosent) av disse var EØS-saker. Det er verdt å merke seg at andelen forslag med antatt netto besparelse også er lik for de to gruppene. Figurene nedenfor viser fordelingen av vårt anslag for kostnader for næringslivet i EØS-relevant regelverk og saker med bakgrunn i nasjonalt initiativ, kartlagt i 2019.



EØS-sakene var noe dårligere utredet

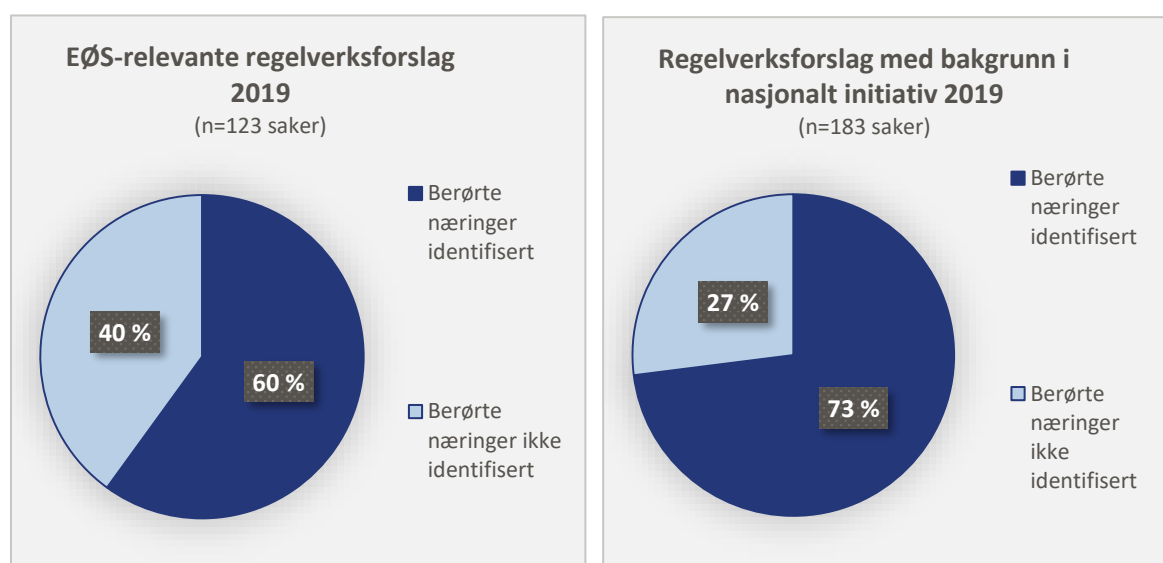
Regelrådet observerer en rekke svakheter i den generelle utredningskvaliteten i hørings saker og bemerker dette blant annet i årsrapportene. Vi mener å se at EØS-relaterte forslag gjennomgående er noe dårligere utredet enn "nasjonale" forslag. Resultatene av Regelrådets kartlegging i 2019 underbygger dette synet.

I mange regelverksforslag kom det ikke klart frem hvem som blir berørt

Et nødvendig utgangspunkt for en god vurdering av virkninger av et forslag er å identifisere og beskrive de berørte. For Regelrådets del, ser vi etter beskrivelsen av berørt næringsliv.

Sekretariatet for Regelrådet vurderer, som en del av kartleggingen av høringsforslaget, om det kommer frem i høringsnotatet hvilke næringer som blir berørt av høringsforslaget. Vi registrerer at berørte næringer er identifisert dersom det er nevnt hvilke næringer som blir berørt. Næringen trenger ikke være nærmere beskrevet med kjennetegn som antall bedrifter, kostnadsstruktur, geografisk fordeling mv. for at vi skal registrere "ja". Det holder imidlertid ikke at leseren forstår indirekte gjennom teksten hvilke næringer forslaget dreier seg om. Det holder heller ikke å bare skrive "virksomhetene" eller "bransjen" uten å forklare hvilke virksomheter eller bransjer det er snakk om.

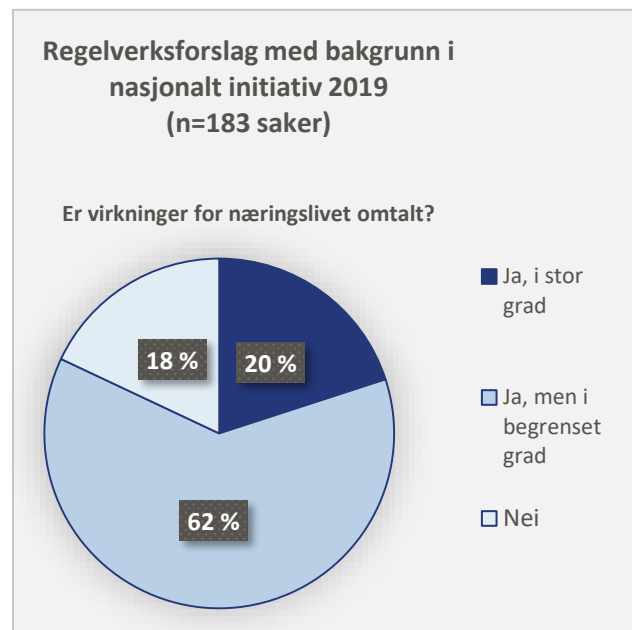
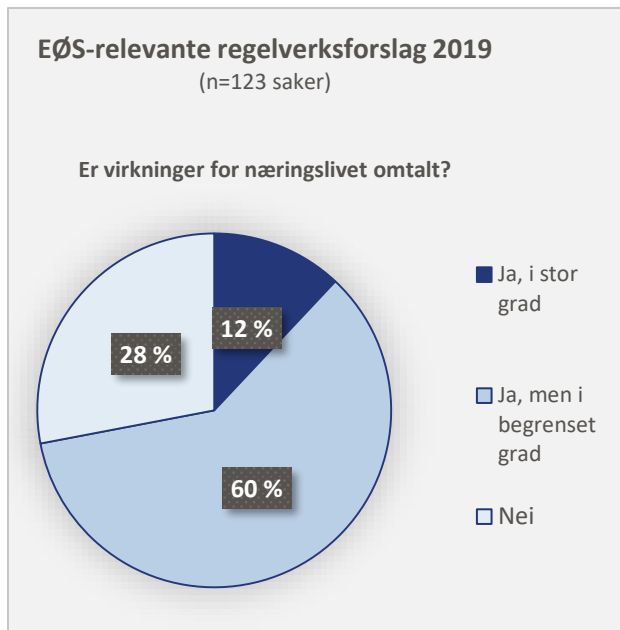
Vi vurderte at berørte næringer var identifisert i om lag 60 prosent av de kartlagte sakene som gjaldt EØS-relevant regelverk i 2019. Til sammenligning vurderte vi at berørte næringer var identifisert i om lag 73 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ.



Virksomheter for næringslivet ble omtalt sjeldnere i EØS-sakene

Regelrådets sekretariat vurderte, som en del av kartleggingen, at bare om lag 12 prosent av de EØS-relevante sakene i stor grad inneholdt en omtale av virkningene for næringslivet. I disse sakene skal det være beskrevet både hvem som påvirkes og hvordan de påvirkes og beskrivelsen skal virke grundig og god. Til sammenligning vurderte vi at om lag 20 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ hadde en slik omtale.

I om lag 60 prosent av sakene med EØS-regelverk kartlagt i 2019 vurderte vi at omtalen av virkningene for næringslivet var begrenset, det vil si at den var overordnet og hadde mangler. Tilsvarende tall for sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ var 62 prosent. I hele 28 prosent av de kartlagte sakene av type EØS-regelverk, vurderte vi at virkninger for næringslivet ikke



var omtalt. Tilvarende tall for regelverk med nasjonalt initiativ som bakgrunn var 10 prosentpoeng lavere; 18 prosent.

Vi noterer også om enkelte virkninger for næringslivet er tallfestet. I 90 prosent av EØS-sakene vi kartla i 2019 var det ikke tallfesting av virkninger for næringslivet, mot 77 prosent av sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ. Det var altså en høyere andel saker med tallfesting av virkninger for næringslivet blant sakene med bakgrunn i nasjonalt initiativ enn blant EØS-sakene.

Vi observerer at enkelte etater ikke utreder virkningene av høringsforslaget sammenlignet med nullalternativet, men heller skriver for eksempel «*Endringen i det norske regelverket medfører ikke økonomiske konsekvenser fordi norske bedrifter uansett må oppfylle EU sine krav for å få tilgang til de europeiske markedene*»⁹. Vi mener dette ikke oppfyller utredningsinstruksens krav om utredning av virkninger.

Ikke utredet alternativer i over halvparten av sakene

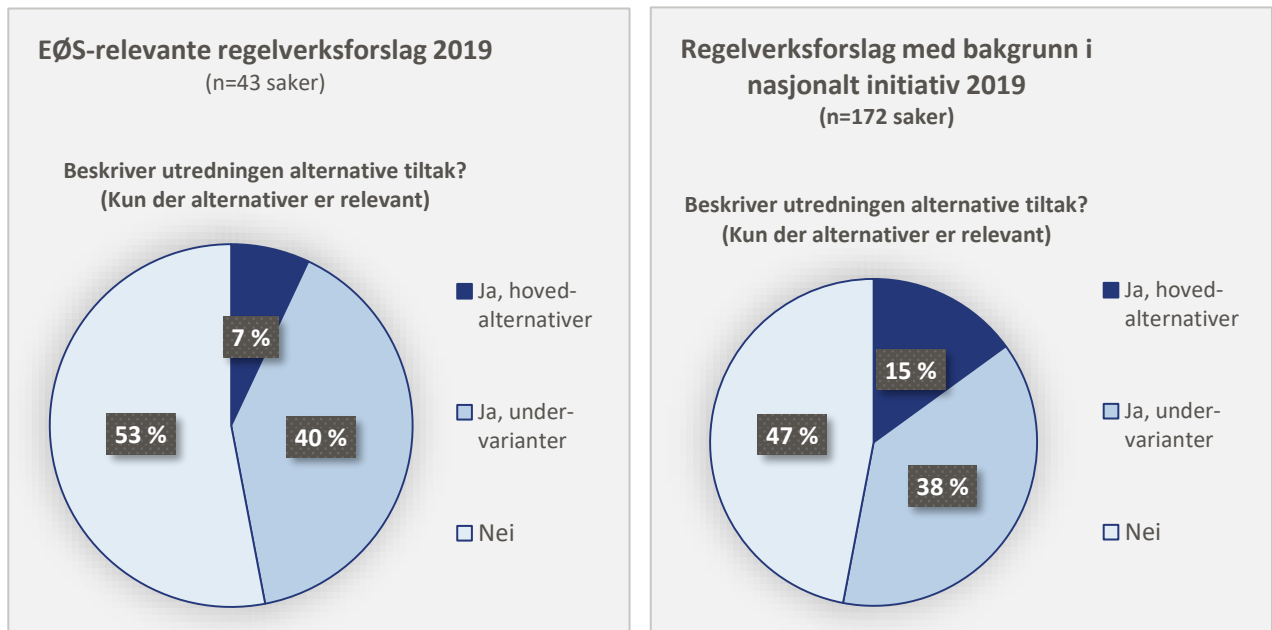
I en stor andel (65 prosent) av de EØS-relevante regelverksforslagene som vi kartla i 2019, vurderte vi at det ikke var relevant å stille krav til utredning av alternative tiltak. Dette gjelder i hovedsak forslag som innebærer å ta inn en EØS-relevant forordning ordrett i nasjonalt regelverk, og det ikke er nasjonalt handlingsrom/mulighet for nasjonale valg (vi regner det ikke som et alternativ at Norge ikke følger EØS-avtalen).

Blant de gjenværende 43 EØS-sakene der vi vurderte det som relevant å utrede alternativer, fant vi at om lag 53 prosent av sakene ikke inneholdt slik utredning. Figurene nedenfor viser fordelingen mellom EØS-saker og nasjonale saker når det gjelder utredning av alternativer.

Hovedalternativer noterer vi i saker der mulighetsrommet på en god måte er synliggjort og det er vurdert konkurrerende hovedalternativer eller konsepter. Dette kan gjelde valg mellom ulike virkemidler eller prinsipielt ulike måter å løse det samme problemet på.

⁹ Fra [høring om tre endringer i REACH-forskriften \(2019/11518\)](#) publisert 24. oktober 2019

Vi registrerer at det er utredet undervarianter der det er diskutert ulike utforminger av deler av reguleringen, for eksempel alternative utforminger av en av paragrafene, to ulike terskelverdier eller lignende. Det trenger ikke være vurdert varianter på alle delene av forslaget for at undervarianter skal registreres.



Hensynet til små bedrifter sjeldnere vurdert i EØS-saker

I 9 prosent av EØS-sakene, mot 16 prosent av sakene med nasjonalt initiativ, vurderte vi at hensynet til små bedrifter var vurdert. Det er tilstrekkelig at hensynet er vurdert for at svaralternativet «ja» skal velges, det kreves ikke at det faktisk er gjort tilpasninger av hensyn til små bedrifter.