

Konsekvenser av EU-lagstiftning

Hemställan efter genomförd uppföljning och utvärdering av Regelrådets uppdrag avseende konsekvensutredningar upprättade på EU-nivå

2019-10-29

Tillväxtverkets dnr. Ä 2019-1178, Regelrådets dnr. RR 2019-283

Hemställan om åtgärder för att förbättra arbetet med EU-lagstiftning

Beslutet att godkänna denna hemställan har fattats av generaldirektören Gunilla Nordlöf, Tillväxtverket och ordföranden Elisabeth Thand Ringqvist, Regelrådet

I handläggningen har från Regelrådet deltagit ledamöterna Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och från Tillväxtverket enhetschefen Henrik Tegehed, handläggarna Katarina Garinder Eklöw och Christian Pousette. Den sistnämnde var föredragande för ärendet.

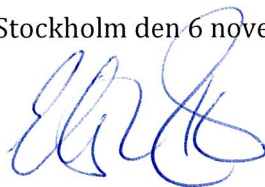
Stockholm den 5 november 2019



Gunilla Nordlöf

Generaldirektör Tillväxtverket

Stockholm den 6 november 2019



Elisabeth Thand Ringqvist

Ordförande Regelrådet

Innehåll

1	Uppdraget	9
1.1	Bakgrund	9
1.2	Mål	9
1.3	Metod	10
2	Slutsatser och rekommendationer	11
3	Intervjuer	13
4	Regler ur ett EU-perspektiv	17
4.1	EU-processen	17
4.2	Internationella erfarenheter	18
4.3	Nationella erfarenheter	19
5	Reflektioner och förslag	21
5.1	Förslag rörande Regelrådet	22
5.2	Förslag rörande Tillväxtverket	23
5.3	Förslag rörande Regeringskansliet	23
5.4	Behov av resursförstärkning för Tillväxtverket	24

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Regelrådets huvudsakliga uppdrag är och har varit att granska reglers effekter för företagen. Fokus ligger på regler som föreslås av svenska regelgivare. Sedan år 2011 har dock Regelrådet också i uppdrag att på begäran från regelgivare bistå dessa med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen (EU), som bedöms få stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.¹

Regelrådets granskning av konsekvensutredningar som har upprättats av EU-kommissionen (kommissionen) sker efter att de har lämnats till Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (rådet) och efter att svenskt departement eller myndighet har valt att remittera förslaget till Regelrådet.

En uppföljning gjordes av Regelrådets granskningsarbete av konsekvensutredningar till förslag från EU före 2015, som visade att de svenska regelgivarna ansåg att granskningen bidrog till nytta för deras arbete. Under 2017 och 2018 har Regelrådet utfört uppföljningar av hur de yttranden över EU-konsekvensutredningar som Regelrådet lämnade under dessa år användes av mottagarna, i syfte att säkerställa att Regelrådets arbete är till en konkret nytta för förslagsställarna. Efter genomgång av de inkomna svaren kan Regelrådet konstatera att det, bland de regelgivare som har svarat, inte finns någon enhetlig syn på effekten av Regelrådets granskning av EU-konsekvensutredningar. Det som är gemensamt för samtliga som har svarat på uppföljningen, är att inte någon av dessa regelgivare har följt Regelrådets rekommendation att upprätta en kompletterande konsekvensutredning. En översyn av uppdraget framstår mot den bakgrunden som nödvändig.

1.2 Mål

Regelrådets arbete med granskning av konsekvensutredningar syftar till att dessa ska hålla en god kvalitet. Effekter och kostnader för regler ska vara utredda och beräknade, för att de som berörs av förslagen ska ha kännedom om dessa och för att de som fattar beslut om förslagen ska göra det på fullständiga underlag. Syftet med granskning av konsekvensutredningar från EU är att identifiera delar som bedöms vara särskilt aktuellt att utreda vidare genom en kompletterande

¹ Tilläggsdirektiv till Regelrådet (N 2008:05), Dir 2011:71.

nationell konsekvensutredning, för att förslagets effekter för svenska företag ska bli tillräckligt belysta.

Tillväxtverkets arbete med konsekvensutredningar syftar till att, bland annat genom att tillhandahålla metodstöd, rådgivning och utbildning till regelgivare, underlätta arbetet med att åstadkomma konsekvensutredningar av god kvalitet. Bra konsekvensutredningar bidrar till enkla och ändamålsenliga regler där syftet nås till en så liten kostnad som möjligt. En bra konsekvensutredning redovisar såväl förväntade nyttor och kostnader, liksom motiveringar till både valda och bortvalda alternativ och ger därför beslutsfattare en möjlighet att fatta välgrundade beslut.

Konsekvensutredningar upprättade inom EU har sin utgångspunkt i konsekvenser för hela EU som en enhet, även om det också förekommer att vissa nationella förhållanden belyses i skilda delar. Kompletterande nationella konsekvensutredningar syftar till att säkerställa att det finns tillräckligt underlag för fastställande av den svenska förhandlingspositionen. Målet är att i tid uppmärksamma eventuella problem med föreslagen regelutformning för att vid behov ge möjlighet för svensk förhandlare att föreslå bättre lämpade lösningar innan reglerna beslutas på EU-nivå.

1.3 Metod

Som framgår ovan har Regelrådet under 2017 och 2018 genomfört uppföljande intervjuer av hur de 20 yttranden över EU-konsekvensutredningar som Regelrådet har lämnat under dessa år användes av mottagarna, i syfte att säkerställa att Regelrådets arbete är till en konkret nytta för förslagsställarna. Uppföljningarna hade också till syfte att få kunskap om de frågor som regelgivare kan ha kopplat till dessa ärenden. De remitterade konsekvensutredningarna är inom skilda områden och med olika komplexitet varför förutsättningarna för de olika ärendena varierar. Samtliga regelgivare har inte svarat men tillräckligt många svar har inkommit för att vissa slutsatser ska kunna vara möjliga. Ett par respondenter har valt att besvara utskickade frågor skriftligt.

I utredningen har vi även tagit del av nationella och internationella rapporter som har bäring för de slutsatser och förslag som presenteras.

2 Slutsatser och rekommendationer

Uppföljningen av Regelrådets uppgift att granska konsekvensutredningar från EU och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla visar på en väldigt begränsad nytta samtidigt som arbetet med granskningen är mycket resurskrävande. Flera utredningar har föreslagit tidigareläggande av svenska insatser, exempelvis hantering av samråd, identifiering av möjliga effekter och faktiskt utreda dessa, så att konsekvenser inte utreds först när reglerna ska införlivas i svensk rätt. En översyn har därför gjorts för att identifiera möjligheter till en förbättrad hantering. I rapporten presenteras förslag som förväntas kunna bidra till en förbättrad hantering av svenskt arbete med EU-lagstiftning. Ur ett längre perspektiv kan det finnas förutsättningar för att ytterligare förbättra arbetet.

Tillväxtverket och Regelrådet kan erbjuda stöd till regelgivare. Det är dock regelgivarna själva som behöver identifiera, kartlägga och förstå innebörden av föreslagen EU-lagstiftning och vilken påverkan förslagen kan få för svenska företag och därmed Sveriges konkurrenskraft. De åtgärder som föreslås förväntas medföra att regelgivare får ett förbättrat stöd i sitt arbete med EU-lagstiftning. På kort sikt innebär förslagen vissa kostnader. Samtidigt förväntas de långsiktiga samhällsekonomiska vinsterna av väl utformade EU-regler kunna bli betydande.

Förslag rörande Regelrådet

- Regelrådet får i uppgift att granska de kompletterande svenska konsekvensutredningarna.
- Regelrådet får i uppgift att granska kommissionens förslag. Granskningen skulle då kunna fokuseras på att identifiera delar i förslaget som kan vara särskilt problematiska för svenska företag och som därför kan behöva analyseras vidare.

Förslag rörande Tillväxtverket

- Tillväxtverket får i uppgift att tillhandahålla metodstöd och rådgivning för de svenska regelgivarnas konsekvensutredningsarbete under processen med framtagande av regler inom EU och vid internationella överenskommelser.
- Tillväxtverket får i uppgift att kartlägga hur svenska regelgivare arbetar med tidiga samråd vid framtagande av EU-regler och andra internationella regler och arbeta fram förslag till en effektivare process som kan spridas.

Förslag rörande Regeringskansliet

- Regeringskansliet måste skyndsamt säkerställa på vilket sätt de kan förstärka och förbättra arbetet med att ta EU-förslagens konsekvenser i beaktande i samband med att dessa förslag utarbetas och presenteras. Vid behov bör kompletterande konsekvensutredningar upprättas samt en prioritering göras utifrån de arbetsplaner som kommissionen presenterar.

3 Intervjuer

Om Regelrådets uppdrag

Regelrådet har yttrat sig över 29 EU-konsekvensutredningar sedan uppdraget tillkom, varav 7 under 2017 och 13 under 2018. Ärendena varierar mycket, både avseende omfattningen och bredden av förslagen, liksom avseende de effekter som förslagen bedöms få för svenska företag. Regelrådets yttranden i dessa ärenden har inte samma utformning som yttranden över konsekvensutredningar upprättade av en svensk förslagsställare. I yttranden över EU-konsekvensutredningar ges inga omdömen om konsekvensutredningen uppfyller kraven eller inte. Istället förs resonemang kring de delar som finns med i EU-konsekvensutredningen samt om en kompletterande konsekvensutredning behöver upprättas för att belysa förslagets effekter för företag i Sverige och vilka aspekter som särskilt behöver utredas i denna. Hittills har Regelrådet i samtliga yttranden rekommenderat att en kompletterande konsekvensutredning behöver upprättas av den svenske regelgivaren.

Positivt

Det har framförts positiva synpunkter på utformningen av Regelrådets yttrande, såsom att det är en bra sammanfattning av förslaget och att rekommendationerna presenteras tydligt i punktform. Det anses särskilt positivt att Regelrådet kort klargör om och hur specifik påverkan har identifierats för svenska företag. En regelgivare har framfört att Regelrådets yttrande har gett ett bra stöd i förhandlingsarbetet.

Utvecklingsområden

I uppföljningen har det framkommit att Regelrådets rekommendationer skulle kunna utökas med ett antal exempel för att göra dem ännu mer användbara. Dessa skulle kunna innefatta mer specifikt vilka företag som påverkas och varför, oavsett om berörda företag är enkla eller svåra att identifiera i sammanhanget. Fler exempel skulle göra det enklare för den svenska regelgivaren att påbörja en svensk kompletterande konsekvensutredning.

En del regelgivare tycker att avsnitten som återger förslaget utgör en alltför stor del av yttrandet. Vissa regelgivare hade gärna sett en djupare analys över vilka branscher och företag som påverkas och i vilken omfattning. I något fall har det efterfrågats att Regelrådet borde ha genomskådat att det fanns kostnadsökningar kopplade till ärendet, som inte framgick av kommissionens konsekvensanalys.

Vissa regelgivare har framfört att yttrandet har varit till begränsad nytta liksom att mängden arbete som de kan se att det blir för Regelrådet inte motsvarar nyttan som det blir för mottagaren av yttrandet.

Utformningen av Regelrådets uppdrag

Regelrådet har i uppföljningen fått synpunkter från regelgivarna som snarast är att härleda till Regelrådets uppdrag. Vissa skulle uppskatta om Regelrådet i sin analys kunde ta mer hänsyn till vad lagstiftningen syftar till. Om EU-förslaget exempelvis handlar om regelförenkling hade det varit värdefullt om Regelrådet hade fört en mer ingående diskussion om i vilken grad syftet uppnåddes i förslaget. Det har också kommit önskemål om Regelrådet kunde ge en uppskattning av omfattningen av den svenska konsekvensutredningen, vilket skulle hjälpa den svenske regelgivaren att avgöra om en utredning ryms inom de resurser som finns internt eller om en extern part behöver anlitas för att hjälpa till med konsekvensutredningsarbetet. Några regelgivare har efterfrågat rekommendationer avseende andra berörda aktörer och områden än företag.

Ytterligare en synpunkt är att det skulle vara värdefullt om Regelrådet kunde koppla sina rekommendationer närmare till det som har behandlats under hela EU-processen, eftersom tidsramarna ibland är väldigt korta vid EU-förhandlingarna. För att Regelrådet ska vara säkert på att hinna bilda sig en uppfattning om hur svenskt näringsliv har varit representerat i samrådet har det föreslagits att Regelrådet skulle kunna fånga upp synpunkter redan i samband med EU-samrådet. På så sätt skulle Regelrådets specifika rekommendationer avseende EU-kommissionens konsekvensanalys kunna bli bättre förankrade i vad som redan har tagits med från det svenska näringslivets input.

Det har framkommit synpunkter om att någon instans borde se till att identifiera effekter för samtliga företag, någon som snabbt kan titta på förslagen i syfte att hålla nere regelbördan för företag, men att det finns en utmaning med det med anledning av processen med EU-rätten.

Kompletterande konsekvensutredning

I uppföljningen har det framkommit att inte någon regelgivare har följt Regelrådets rekommendation att upprätta en kompletterande konsekvensutredning.

Exempel på förklaringar som har lämnats är de utmaningar som finns med en snäv tidsram. Det anses inte möjligt att upprätta en kompletterande konsekvensutredning eftersom förhandlingar ofta redan pågår. Andra förklaringar är att det inte alltid upplevs som berättigat varför det behövs en kompletterande svensk konsekvensutredning, och att Regelrådet skulle kunna förtydliga ytterligare varför det är motiverat att upprätta en sådan. Det har efterfrågats en rimlighetsbedömning av Regelrådet varför en kompletterande konsekvensutredning är nödvändig och inte att Regelrådet per automatik alltid svarar att en svensk fördjupad konsekvensutredning ska göras. En annan förklaring som har angetts är att det har varit resursbrist hos regelgivaren vilket har omöjliggjort upprättandet av en kompletterande konsekvensutredning. Andra förklaringar är att Regelrådet lämnar sitt yttrande i ett skede när

förslaget ändrar sig mycket och att nyttan med att upprätta en konsekvensutredning i det skedet ska vägas mot kostnaderna att göra en kompletterande utredning. Flera regelgivare har angett att fokus i det skedet av processen inte är på konsekvensutredningen utan på förslaget till rättsakt. Likaså uppger flera att kostnaderna för att utreda konsekvenserna av ett mycket komplext område överstiger nyttan med en utredning.

När i processen?

I uppföljningen har Regelrådet också fått olika synpunkter på när i processen som Regelrådet bör granska konsekvensutredningen. Vissa regelgivare menar att Regelrådets yttrande kommer för sent i processen och att Regelrådets medskick gärna hade mottagits tidigare, redan inom ett par veckor från det att ärendet inkom till den svenske regelgivaren. Om remittering hade skett först till endast Regelrådet hade den svenske regelgivaren genom Regelrådets frågor i yttrandet kunnat förstå vilka övriga som borde få del av remissen för att utreda frågorna vidare. I anslutning till sådana synpunkter har det framförts att Regelrådets yttrande behöver komma tidigare. Eftersom Regelrådets yttrande ofta dröjer en tid har regelgivaren vid den tidpunkten redan kännedom om de rekommendationer som Regelrådet lämnar. Av uppföljningen framgår också att de som svarar inte har en samsyn kring vad som är tidigt. Medan vissa regelgivare, som framgår ovan, anser att Regelrådets yttrande kommer alltför sent i processen tycker andra regelgivare att yttrandet kommer för tidigt i processen, eftersom förslaget till följd av förhandlingarna fortfarande ändrar sig mycket. En regelgivare har angett att Regelrådets granskning har gett värdefullt stöd i förhandlingsprocessen. Regelgivaren menar att det är positivt att kunna identifiera eventuella behov av kompletterande uppgifter i ett tidigt skede i förhandlingsprocessen för att kunna begära ytterligare information av kommissionen eller för att kunna ta fram ytterligare underlag nationellt, samt att om större ändringar skulle införas senare under förhandlingsprocessen ger en tidig granskning också stöd i att identifiera frågeställningar där konsekvenser kan vara särskilt betydande. En annan regelgivare har å andra sidan angett att det är svårt att göra detta relevant i EU-förhandlingar.

Tidigare utvärderingar²

Före 2015 granskade Regelrådet färre konsekvensutredningar från EU. Då hölls dock uppföljningsmöten med de departement som hade begärt granskningen. Inte heller i dessa fall upprättades några kompletterande konsekvensutredningar. Däremot framkom att Regelrådets granskning hade varit till nytta för svenska representanter

² Regelrådets slutrapport 2009-2014, sid 41.

i rådet och sågs som en kvalitetsstämpel. Departementen var ense om att Regelrådets yttranden över EU-konsekvensutredningar hade stor betydelse för det fortsatta arbetet med förslagen och att yttrandena utgjorde en del av det material som den svenska arbetsgruppen formerade den svenska ståndpunkten från.

Utvärderingarna visade också att Regelrådets bedömning ansågs vara det viktiga i yttrandet. Ju mer utvecklad den var desto mer användbart blev yttrandet. Utvecklade analyser i yttrandena ansågs underlätta för de svenska representanterna i rådet att argumentera utifrån svenska förhållanden gentemot andra medlemsstater och ordförandeskapet. Det har varit till stor hjälp när Regelrådet på ett tydligt sätt pekade ut de artiklar i förslaget som bedömdes kunna få omfattande konsekvenser för företag och om EU-konsekvensutredningarna har beskrivit dessa konsekvenser tillräckligt tydligt. Ett departement gav ett konsultbolag i uppdrag att genomföra en konsekvensutredning som beskrev effekterna av en specifik artikel för företag i Sverige, i syfte att använda denna konsekvensutredning i förhandlingarna i EU.

4 Regler ur ett EU-perspektiv

4.1 EU-processen

Inom EU har kommissionen satt bättre lagstiftning i centrum för sin politik. Det är också kommissionen som tar initiativ till och utarbetar förslag till direktiv och förordningar som sedan förhandlas, justeras och beslutas av Europaparlamentet och rådet.³ Innan kommissionen presenterar förslag publiceras meddelanden, grönböcker och vitböcker där inriktningen på förslagen beskrivs och under arbetets gång genomförs öppna konsultationer. Medlemsländer och enskilda aktörer har vissa möjligheter att lämna synpunkter för att påverka utformningen av förslagen i det här skedet. Nämnden för lagstiftningskontroll granskar och yttrar sig över kvaliteten på de konsekvensutredningar som EU-kommissionen upprättar, i de fall sådana upprättas. Nämnden för lagstiftningskontroll har en form av stoppfunktion vid bristfälliga konsekvensutredningar. Det förekommer dock också att kommissionens förslag genomgår ändringar efter att konsekvensutredningar har upprättats och innan förslagen presenteras för Europaparlamentet och rådet. När förslaget väl har presenterats startar förhandlingarna och förslaget genomgår ofta stora ändringar. I rådet deltar Sverige i förhandling med övriga medlemsländer om kommissionens förslag och har därmed möjlighet att påverka förslagens utformning.

Interinstitutionella förhandlingar har blivit praxis för godkännande av EU-regler. Förhandlingarna möjliggör för regelgivarna att nå överenskommelser. När rådet och Europaparlamentet var och en för sig förhandlat sina ståndpunkter ska de förhandla med varandra. Vanligtvis sker förhandlingarna mellan institutionerna genom så kallade triloger. Triloger är informella trepartssamtal mellan representanter från Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Överenskommelser som nås i trilogerna behöver formellt godkännas av både Europaparlamentet och rådet.⁴ Kritik har framförts gällande transparensen i trilogerna, att förhandlingarna sker bakom stängda

³ https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_sv

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/interinstitutional-negotiations.html>

dörrar utan möjlighet för bland annat företag att ha insyn eller att kunna delta i debatten.⁵⁶

Enligt interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning⁷ bidrar konsekvensbedömningar till att förbättra unionslagstiftningens kvalitet. Där framgår även att när Europaparlamentet och rådet anser att det är lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen, kommer de att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar av kommissionens förslag. Europaparlamentets utredningstjänst utför regelbundet preliminära utvärderingar av kvaliteten på kommissionens konsekvensbedömningar och genomför även egna konsekvensbedömningar av väsentliga ändringar som Europaparlamentet föreslagit. Rådet har inrättat en egen kapacitet för att bedöma sina egna väsentliga ändringar, men har däremot ännu inte använt den.⁸

4.2 Internationella erfarenheter

Av de andra oberoende granskningsorganen i Europa har också Nationaler Normenkontrollrat (NKR) i Tyskland ett liknande uppdrag som Regelrådet att granska konsekvensutredningar upprättade på EU-nivå. I Tyskland är ansvariga departement skyldiga att göra en "bedömning" när förslag från EU har beräknats medföra löpande kostnader som överstiger 35 miljoner euro utifrån kostnadsangivelser i EU-konsekvensutredningen. NKR kan sedan granska och yttra sig över den bedömning som departementet har gjort. Syftet är att få fram tillräckligt nationellt underlag gällande påverkan i Tyskland för att

⁵ <https://www.buinesseurope.eu/publications/transparency-trilogues-buinesseurope-strategy-paper>

⁶ Svenskt Näringslivs prioriteringar för framtida EU-politik, Program för ett framgångsrikt och konkurrenskraftigt EU, sid 15, april 2019.
https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporter/svenskt-naringslivs-prioriteringar-for-framtida-eu-politik_736266.html/BINARY/Svenskt%20N%C3%A4ringslivs%20prioriteringar%20f%C3%B6r%20framtida%20EU-politik.pdf

⁷ Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning av den 13 april 2016, punkt 12-18
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>.

⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Bättre lagstiftning: genomgång och vägen framåt (SWD(2019) 156 final).

använda det i förhandlingar i rådets arbetsgrupper, i syfte att minimera onödig börda.⁹

4.3 Nationella erfarenheter

I Sverige har det gjorts vissa utredningar kring det nationella arbetet rörande EU-regler. I betänkandet *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10) konstateras exempelvis att de svenska offentliga institutionerna framför allt saknar tillräckligt öppna och konsekventa kanaler för att möjliggöra inflytande på ett tidigt stadium i beslutsprocessen. Vidare framgår att störst formell möjlighet till delaktighet idag finns genom det svenska utrednings- och remissväsendet, som i huvudsak används först när beslut om ny EU-lagstiftning redan har fattats och påverkansutrymmet är minimalt. I betänkandet föreslår utredningen ett flertal åtgärder som syftar till ökad transparens och ökat samråd på ett mer systematiskt sätt och i ett tidigare skede under bland annat regelarbetet inom EU för att förbättra möjligheterna att påverka förslag när förutsättningarna för att lyckas med detta är som störst. Därutöver anges att när rättsakten antas på EU-nivå skulle ofta en stor del av förarbetet inför det nationella genomförandet redan vara klart. Slutligen framförs att tidigarelagda och bättre samrådsprocedurer bidrar till bättre beslutsunderlag, en starkare förhandlingsposition och ett förenklat genomförande av EU-lagstiftning.

Under 2015 presenterade Statskontoret rapporten *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU*¹⁰ där det bland annat rekommenderas att regeringen tydliggör sina förväntningar på myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet. I betänkandet och i Statskontorets rapport konstateras att rollen för svensk representant i skilda arbetsgrupper ibland är otydlig, det är inte tydligt om de deltar i egenskap av expert, som representant för myndighet/departement, för regeringen eller för Sverige. Vidare framgår att samråd med nationella intressenter under pågående regelarbeten i EU ofta sker ad hoc och utan systematisering. I båda utredningarna föreslås skilda åtgärder för att förbättra hanteringen.

Statskontoret fick sedan ett förnyat uppdrag¹¹ att göra en fördjupad analys av myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU. Arbetet presenterades i rapporten *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor. En analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete* i juni 2019.

⁹ OECD 2018, Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board, Sid 41.

¹⁰ Dnr 2015/148-5.

¹¹ Regeringsbeslut Uppdrag till Statskontoret att genomföra en fördjupad analys av myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU, dnr SB2018/01247/EU-kansliet.

Av den nya rapporten framgår det att det inte har skett några stora förändringar mot år 2015. En slutsats i rapporten är att myndigheter som återkommande deltar i EU-arbete som leder till bindande beslut ska sprida relativt detaljerad information om EU-arbetet och bjuda in till samråd på ett genomtänkt och varierat sätt. Vidare framförs vikten av ett proportionalitetstänkande utifrån effekterna för berörda – ju större effekter ett beslut får för berörda desto mer noggrann behöver myndigheten vara i sin beredning, exempelvis i sina konsekvensanalyser¹².

Under 2018 presenterades rapporten *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*¹³ där det bland annat framgår att flera viktiga reformer har genomförts av EU där det i efterhand har framgått att svenska beslutsfattare alltför sent har blivit varse konsekvenser som borde ha föranlett agerande från svensk sida, t.ex. för nationella undantag. I rapporten ifrågasätts om de svenska beredningarna inför beslut om nationella och europeiska reformer håller tillräckligt hög kvalitet.

I Statskontorets rapport från 2018¹⁴ om eventuell förändring av Regelrådets uppdrag föreslogs att Regelrådets granskning borde bli obligatorisk för samtliga EU-konsekvensutredningar. Statskontorets rapport kom dock innan Regelrådets uppföljning av området hade avslutats. Det framfördes också i rapporten att Regelrådet tillsammans med Tillväxtverket och mottagaren av Regelrådets yttranden borde kunna utveckla formerna för arbetet efter avslutad uppföljning.

¹² Rapporten s. 73.

¹³ Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5.

¹⁴ Statskontorets rapport *Fler uppgifter för Regelrådet. Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?* (2018:1).

5 Reflektioner och förslag

Regelrådets uppföljning visar på varierade synpunkter. Gemensamt för dem som har svarat är att ingen har följt rekommendationen att upprätta en kompletterande konsekvensutredning, vilket innebär att uppdraget inte har använts på det sätt som det var tänkt. Regelrådets och Tillväxtverkets resurser behöver arbeta på ett effektivt sätt, på ett sätt som gör nytta för, i detta fall, regelgivare och i förlängningen på ett sätt som gynnar svenska företag. Intervjuszvaren visar att nyttan med granskningen utifrån nuvarande hantering är väldigt begränsad, samtidigt som granskningsarbetet är mycket resurskrävande. Med anledning av detta anser Regelrådet och Tillväxtverket att det antingen behöver ställas krav på upprättande av kompletterande konsekvensutredningar eller att det görs en översyn och omarbetning av Regelrådets uppdrag att granska konsekvensutredningar upprättade på EU-nivå. I den här rapporten presenteras förslag som syftar till att åstadkomma en förbättrad svensk hantering under processen med att EU-lagstiftning arbetas fram.

Det kan av de inkomna svaren från utvärderingen inte utläsas att regelgivarna generellt tycker att Regelrådets synpunkter är onödiga – utan att det snarare är en fråga om när i processen och vad ett uppdrag till Regelrådet ska avse och omfatta. Avseende vissa av de inkomna synpunkterna i uppföljningen är det uppenbart att regelgivaren i fråga efterfrågar något annat än det som Regelrådet har till uppdrag att utföra i denna del. Exempelvis har vissa regelgivare efterfrågat synpunkter avseende andra berörda aktörer och områden än företag och ett bredare stöd än vad Regelrådets granskning i dagsläget omfattar. Flera av regelgivarna som har svarat har också angett att det är förslaget – inte konsekvensutredningen – som är den stora frågan i det skedet av processen som Regelrådets granskning görs i dagsläget, varför frågan om konsekvensutredning är sekundär.

För att kunna tycka till om och ha synpunkter på förslagen förutsätter det rimligtvis att det också finns en inblick i förväntade konsekvenser till följd av förslagen. Det kan därför ifrågasättas om det går att ha fokus endast på förslagen och inte på förslagens konsekvenser. Samtidigt behöver konsekvensutredning i det här skedet vara ett levande material och att det därmed finns begränsningar i hur detaljrik och komplett sådan utredning kan vara. En grundläggande fråga är också vilka resurser regelgivarna har tillgång till för att utföra behövligt arbete, vilket behöver tas i beaktande. Det finns behov av att tidigarelägga insatser för att kunna påverka utformningen av beslut som fattas på EU-nivå. Mot den bakgrunden finns det behov av en förbättrad hantering och av ett särskilt metodstöd för en effektiv arbetsprocess avseende konsekvensutredningsarbetet i tidigt skede. Syftet är att i tid kunna identifiera större problem för svenskt vidkommande, och förhoppningsvis kunna påverka utformningen för att minimera dessa problem, innan beslut om regler fattas inom EU och internationellt.

5.1 Förslag rörande Regelrådet

Regelrådets uppgift att granska EU-konsekvensutredningar och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla resulterar inte i att kompletterande konsekvensutredningar upprättas. Granskningen uppfyller således inte sitt syfte, samtidigt som arbetet för Regelrådet är mycket resurskrävande. För att komma tillrätta med det skulle krav kunna införas på upprättande av kompletterande konsekvensutredningar. Ett annat alternativ är att Regelrådet skulle granska meddelande, grönbok eller vitbok från EU-kommissionen för att i ett tidigare skede lämna råd om vilka konsekvenser som bör beaktas och analyseras vidare för svenskt vidkommande, exempelvis kartläggning av berörda marknader, hur de fungerar och göra lämpliga scenarioanalyser. Regelrådets uppföljning visar dock på flera utmaningar för svenska regelgivare med sådan hantering, särskilt med hänsyn till tid och resurser. Att enbart tidigarelägga Regelrådets granskning utan att införa en skyldighet att upprätta kompletterande konsekvensutredningar och utan att tillföra mer resurser bedöms därför inte vara framgångsrika alternativ i nuläget. Det finns ändå behov av att se över utformningen av Regelrådets uppgifter. Två alternativa förslag presenteras:

- Regelrådet får i uppgift att granska kvaliteten på upprättade kompletterande nationella konsekvensutredningar. Granskningen skulle således enbart omfatta de kompletterande konsekvensutredningar som faktiskt upprättas, vilket blir en effektivitetsvinst för Regelrådet. Eventuellt skulle ett gränsvärde, enligt tysk modell, kunna inrättas för att avgöra vilka förslag från kommissionen som kräver en kompletterande konsekvensutredning.
Förslaget innebär att Regelrådet har ett begränsat behov av utökade resurser för granskning men förutsätter att ansvarigt departement eller myndighet har tillräckligt med resurser och prioriterar arbetet med att upprätta kompletterande konsekvensutredningar.
- Regelrådet får i uppgift att granska kommissionens förslag för att identifiera delar av förslagen som kan vara problematiska för svenska företag och därför kan behöva analyseras vidare. Regelrådets synpunkter kan bidra till ett förbättrat underlag inför förhandlingsarbetet i rådets arbetsgrupper. Granskning bör ske först efter samråd med ansvarigt departement eller myndighet för att säkerställa att det finns behov av en granskning liksom en mottagarkapacitet.

Förslaget förutsätter en resursförstärkning på 3-10 årsarbetskrafter för Regelrådets granskning, beroende på ambitionsnivå, men en mer begränsad resursförstärkning för ansvariga departement och myndigheter för att hantera resultatet av Regelrådets granskning.

5.2 Förslag rörande Tillväxtverket

Av Tillväxtverkets webbaserade handledning för konsekvensutredning¹⁵ framgår att konsekvensutredningen är en viktig del av själva arbetsprocessen med att ta fram ett förslag till åtgärd för att åstadkomma ett efterfrågat resultat. Genom att starta konsekvensutredningsarbetet tidigt och arbeta med konsekvensutredningen parallellt med framtagandet av ett förslag kan analysen och lärdomarna påverka den slutliga utformningen av förslaget. På detta sätt får samhället bättre, mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva regler. Förhållningssättet är även tillämpligt vid framtagande av regler på EU-nivå och vid internationella överenskommelser för att kunna påverka utformningen. Det medför dock också särskilda utmaningar för nationella företrädare som inte själva förfogar över processen och när förslagen återkommande är föremål för ändringar. Därför föreslås att:

- Tillväxtverket får i uppgift att tillhandahålla metodstöd och rådgivning för konsekvensutredningsarbete under processen med framtagande av regler inom EU och vid internationella överenskommelser.

Förslaget förutsätter att Tillväxtverket tillförs resurser motsvarande tre årsarbetskrafter.

- Tillväxtverket får i uppgift att kartlägga hur förslagsställare arbetar med samråd i syfte att ta fram goda exempel och därifrån arbeta vidare med en modell för en mer effektiv process som kan marknadsföras till förslagsställare som vill utveckla och förbättra sin samrådsprocess. Förslaget presenterades i Tillväxtverkets återskärningskrav 2.2 i regleringsbrevet för 2018¹⁶ för nationell regelgivning men är även relevant vid framtagande av EU-regler.

Förslaget förutsätter att Tillväxtverket tillförs resurser motsvarande tre årsarbetskrafter.

5.3 Förslag rörande Regeringskansliet

Departementen har det övergripande ansvaret att tillse att konsekvenser utreds löpande under hela processen. Departementen behöver säkerställa att arbetet prioriteras och att tillräckligt med tid och resurser avsätts för arbetet.

¹⁵ <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning/varfor-konsekvensutreda.html>

¹⁶ Dnr Ä 2018-141

Gemensamt för de förslag som refereras ovan är att de endast i begränsad utsträckning och indirekt kan komma in i processen med att ta fram EU-rättsliga förslag på ett påtagligt tidigt stadium. För att tillgodose behovet av att exempelvis kunna ha en kontinuerlig kontakt med tjänstemän inom kommissionen medan dessa arbetar med att ta fram kommissionens förslag på ett effektivt sätt så krävs en förstärkt närvaro på plats i Bryssel. En sådan förstärkning skulle driva på förenklingsfrågorna men inte överta ansvaret för att utreda effekter av förslag för berörda och upprätta konsekvensutredningar.

Utifrån kommissionens arbetsplaner finns det möjligheter att välja ut vilka initiativ som bedöms vara särskilt prioriterade för Sverige. Berörda svenska regelgivare behöver lägga upp egna arbetsplaner hur de ska hantera initiativen, vilka nationella utredningar som bedöms vara lämpliga, i vilken omfattning, samt vilka samråd som behöver hållas. Att göra en sådan översyn skulle underlätta för Sverige som helhet att få en överblick så att tillräckligt med resurser läggs på de regelarbeten som anses vara mest prioriterade. Sammantaget föreslås att:

- Regeringskansliet måste skyndsamt säkerställa på vilket sätt de kan förstärka och förbättra arbetet med att ta EU-förslagens konsekvenser i beaktande i samband med att dessa förslag utarbetas och presenteras. Vid behov bör kompletterande konsekvensutredningar upprättas samt en prioritering göras utifrån de arbetsplaner som kommissionen presenterar.

5.4 Behov av resursförstärkning för Tillväxtverket

För att genomföra Regelrådets granskningsarbete av kommissionens förslag på en lägstanivå med en mer basal kvalitet förutsätts en resursförstärkning på två till fyra årsarbetskrafter. För en mer ambitiös granskning förutsätts en resursförstärkning på fem till sju årsarbetskrafter, medan en förstärkning av åtta till tio årsarbetskrafter skulle innebära ökade förutsättningar för att möta regelgivarnas behov utan att behöva neka en granskning med anledning av resursskäl.

För Tillväxtverkets arbete med att utveckla metodstöd och göra en översyn av regelgivarnas arbete med samrådsprocesser krävs en förstärkning av årsarbetskrafter med tre personer i vardera insatsen under ett år. Därefter krävs en löpande förstärkning avseende rådgivning med två årsarbetskrafter.

Åtgärd	Årsarbetskrafter	Ekonomiskt behov (milj. Kr)	Löptid
Granskning EU-förslag för Regelrådet	3-10	3,6-12	Löpande
Utveckling metodstöd	3	3,6	2021
Rådgivning	2	2,4	Löpande
Översyn samråd ¹⁷	3	3,6	2021

¹⁷ Förstärkning av tre årsarbetskrafter för samråd kring EU-förslag och nationella förslag, som presenterades i Tillväxtverkets återrapporteringskrav 2.2 i regleringsbrevet för 2018.

