

Fler uppgifter för Regelrådet

Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?



DATUM
2018-01-12
ERT DATUM
2017-07-20

DIARIENR
2017/174-5
ER BETECKNING
N2017/04846/FF

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna förslag
avseende utökade uppgifter för Regelrådet**

Regeringen gav den 20 juli 2017 Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna att utöka Regelrådets uppgifter vad gäller arbetet med införlivande av EU-lagstiftning. I uppdraget har också ingått att lämna förslag på om och hur Regelrådet bör beakta huruvida nya och ändrade regler är utformade med hänsyn tagen till den digitala utvecklingen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Fler uppgifter för Regelrådet. Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?* (2018:1).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Karl Nilsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Karl Nilsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.2	Avgränsningar	10
1.3	Disposition och genomförande	10
2	Regelförenkling i Sverige och EU	13
2.1	Näringspolitiken, förenklingsarbetet och Regelrådet	13
2.2	Regelrådets roll	14
2.3	Regelförenklingens historia	18
2.4	Regelförenkling inom EU	18
2.5	Regelförenkling i andra länder	19
2.6	Lagstiftningsprocessen i EU och Sverige	23
3	Regelförenkling i förberedelsefasen	27
3.1	Sammanfattande iakttagelser	27
3.2	EU-kommissionen: Nämnden för lagstiftningskontroll	27
3.3	Implementeringsrådet	28
4	Regelförenkling under förhandlingsfasen	31
4.1	Sammanfattande iakttagelser	31
4.2	Regelrådet under förhandlingsfasen: Granskning av EU-kommissionens konsekvensanalyser	31
4.3	Regelförenkling i Danmark under förhandlingsfasen	33
5	Regelförenkling vid implementeringsfasen	35
5.1	Sammanfattande iakttagelser	35
5.2	Regelrådet granskar svenska konsekvensutredningar	35
5.3	Implementeringsrådet ger råd tidigt i implementeringen	37
6	Utvärdering och regelförenkling av existerande lagstiftning	39
6.1	Sammanfattande iakttagelser	39
6.2	Regelförenkling av existerande lagstiftning i Sverige	39
6.3	Regelförenkling av existerande lagstiftning i Danmark	40
6.4	Refit-plattformens arbete med existerande lagstiftning	41
7	En jämförelse mellan Implementeringsrådet och Regelrådet	43
7.1	Sammanfattande iakttagelser	43
7.2	Verksamhetens övergripande mål	43
7.3	Rådets mandat	43
7.4	Ledamöternas roller och sekretariatets funktion	44
7.5	Tidpunkter för insatsen	44
7.6	Mottagare av rådets förslag och granskningar	45

8	Digitalisering och regelförenkling	47
8.1	Sammanfattande iakttagelser	47
8.2	Regeringens syn på digitalisering och förenkling	47
8.3	Internationell jämförelse	49
8.4	Digitaliseringen i Regelrådets nuvarande arbete	49
8.5	Förutsättningar för nytt uppdrag att granska digitaliseringsaspekter	50
9	Statskontorets slutsatser och förslag	53
9.1	Sammanfattande slutsatser och förslag	53
9.2	Regelrådets arbete med att granska konsekvensanalyser bör utökas	53
9.3	Regelrådet bör inte få ett nytt uppdrag utöver att granska konsekvensanalyser	55
9.4	Organisation, resurser och författningsförändringar	60
	Referenslista	63

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	65
---	--------------------	----

Finns att ladda ner på www.statskontoret.se

2	Regelgranskning i EU: några tendenser efter 1995 Konsultrapport av professor Daniel Tarschys, december 2017	
---	--	--

Sammanfattning

Regelrådet har i uppgift att granska de konsekvensutredningar som görs i samband med utredningar, lagstiftning och annan regelgivning. I granskningarna undersöker Regelrådet om utredningarna lever upp till de krav som ställs på att konsekvenserna för näringslivet ska vara tillräckligt beskrivna.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningarna för att ge Regelrådet utökade uppgifter. I uppdraget har det ingått att ta ställning till om Regelrådet bör få en utökad roll vid införlivandet av EU-lagstiftning och om de bör arbeta med tidigare införlivad EU-lagstiftning. Statskontoret ska även undersöka om rådet bör beakta om nya och ändrade regler är utformade med hänsyn till den digitala utvecklingen i sina granskningar. Om vi föreslår att Regelrådet ska få nya uppgifter ska vi också ta ställning till om rådet bör omorganiseras.

Statskontoret föreslår att Regelrådets arbete med EU-kommissionens konsekvensanalyser utvecklas. Regelrådet bör också beakta digitaliseringsfrågor i sina granskningar. Statskontoret anser dock att det saknas förutsättningar för att ge Regelrådet utökade uppgifter vid införlivandet av EU-lagstiftning, utöver granskningen av konsekvensanalyser. Förutsättningar saknas också för att ge rådet i uppgift att arbeta med tidigare införlivad EU-lagstiftning.

De förändringar som Statskontoret föreslår föranleder inte att Regelrådet behöver omorganiseras.

Regelrådets granskningsverksamhet kan utvecklas

Statskontoret bedömer att Regelrådets arbete med att granska konsekvensanalyser kan utvecklas på två sätt. Rådet kan dels göra fler granskningar av EU-kommissionens konsekvensanalyser, dels även ha ett digitaliseringsperspektiv i granskningarna av svenska konsekvensutredningar.

För närvarande granskar Regelrådet konsekvensanalyser från EU-kommissionen när Regeringskansliet begär det. Det innebär att endast en handfull sådana granskningar görs per år. Statskontoret bedömer att dessa granskningar kan utvecklas till att bli betydelsefulla beståndsdelar i den process som föregår implementeringen av lagförslag med EU-bakgrund. Det förutsätter att Regelrådet får möjlighet att granska alla sådana konsekvensanalyser och att rådet tillsammans med mottagarna utvecklar granskningarnas metodik. Statskontoret föreslår därför att det blir obligatoriskt för Regeringskansliet att skicka EU-kommissionens konsekvensanalyser på remiss till Regelrådet.

Statskontorets utredning visar att digitaliseringens möjligheter för närvarande har en relativt undanskymd roll i Regelrådets granskningar, trots att digitaliseringsfrågan är av stor vikt både för regelförenklingsarbetet och för samhället i stort. Statskontoret bedömer att digitaliseringsaspekter bör ingå i konsekvensutredningarna och därmed också i Regelrådets granskningar. Statskontoret föreslår ett tillägg med den innebörden i förordningen som styr konsekvensutredningar. Regelrådet och Tillväxtverket bör gemensamt utveckla vilka aspekter av digitalisering som bör ingå i konsekvensutredningarna.

Regelrådet bör inte få ett nytt uppdrag utöver att granska konsekvensutredningar

Statskontoret har jämfört Regelrådets uppdrag med hur det danska Implementeringsrådet arbetar. Tillsammans med annat utredningsmaterial visar jämförelsen att det saknas några viktiga förutsättningar för att ge Regelrådet ett uppdrag vid införlivandet av EU-lagstiftning, utöver granskningen av konsekvensanalyser. Framför allt bedömer Statskontoret att det inte på ett tillräckligt enkelt sätt går att göra de förändringar utanför Regelrådet som skulle behövas. I den nuvarande svenska beredningsprocessen för lagförslag finns det inget delmoment där en rådgivning av det slag som Implementeringsrådet utför skulle ha avsedd effekt. Det existerar heller inte någon process för att utvärdera existerande lagstiftning där initiativ från Regelrådet skulle kunna tas om hand på ett effektivt sätt. Jämförelsen med Danmark visar också vikten av att regelförenklingsförslag kan dömas av mot andra prioriteringar. I Danmark sker detta i en kommitté av ministrar, men det är inte självklart att en sådan lösning skulle fungera i Sverige.

Statskontoret bedömer inte att Regelrådet behöver organiseras om som en följd av förslagen för att utveckla granskningen. Däremot är det viktigt att Regelrådet har förutsebara resurser till sitt förfogande. Denna fråga bör tas upp mellan Regeringskansliet och Tillväxtverket.

1 Inledning

Arbetet med att förenkla regler för företag är en del av näringspolitiken. Avsikten är enkelt uttryckt att se till att företagen kan koncentrera sig på sina kärnverksamheter genom att göra det så enkelt och billigt som möjligt att följa lagar och regler. En komponent i förenklingsarbetet är kravet att nya eller förändrade lagar och regler ska åtföljas av en konsekvensanalys som visar effekterna för företagen. I Sverige har Regelrådet till uppgift att granska dessa konsekvensanalyser och bedöma om de lever upp till kraven som ställs på att utreda konsekvenserna för företagen. Regelrådet består av fem ordinarie ledamöter och är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. Det är personal från Tillväxtverket som bereder Regelrådets ärenden.

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna att utöka Regelrådets uppgifter. I uppdraget har Statskontoret identifierat fyra utredningsfrågor.

- Statskontoret ska enligt uppdraget ”utreda förutsättningarna att utöka Regelrådets uppgifter vad gäller arbetet med införlivande av EU-lagstiftning”.

Frågan har ett framåtblickande perspektiv, eftersom den handlar om Regelrådets roll i processen för att ta fram *kommande* lagar och regler.

- Statskontoret ska också ”överväga om Regelrådets uppgifter kan utökas till att identifiera om tidigare införlivad EU-lagstiftning i nationell rätt kan göras mindre betungande för företagen, utan att det leder till lägre skyddsnivåer”.

Denna fråga påminner om den första, men behandlar Regelrådets potentiella roll för att förenkla *redan existerande* lagar och regler.

- Statskontoret ska också ”lämna förslag på om och hur Regelrådet i sitt granskande arbete bör beakta huruvida nya och ändrade regler är utformade med hänsyn tagen till den digitala utvecklingen”.

Denna fråga omfattar hela Regelrådets arbete med att granska konsekvensanalyser, oavsett om reglernas ursprung är nationellt eller har sin grund i EU-lagstiftning.

- Statskontoret ska också ”bedöma om de utökade uppgifterna för Regelrådet medför att Regelrådet bör organiseras på ett annat sätt än som ett särskilt beslutsorgan i Tillväxtverket och om så är fallet, lämna förslag på lämplig organisationsform”.

Denna fjärde fråga ska alltså besvaras utifrån svaret på de tre första frågorna. I denna fråga ingår också att redogöra för ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser. Statskontoret ska också lämna förslag om anpassningar i berörda författningar, om det behövs.

I uppdraget anger också regeringen ett antal förutsättningar som Statskontoret ska förhålla sig till i arbetet. Statskontoret ska ta hänsyn till och värna den svenska modellen inom områdena arbetsrätt och arbetsmiljö. Statskontoret ska också förhålla sig till att förenklingsarbetet inte ska leda till lägre skyddsnivåer och att medlemsstaters rätt att behålla eller införa högre skyddsnivåer än enligt minimidirektiv ska respekteras. Statskontoret ska också ta hänsyn till tidsfristerna för att införa EU-rätt i den nationella lagstiftningen. Statskontoret ska också förhålla sig till regeringens mål för förenklingsarbetet och särskilt målet att minska kostnader som uppstår till följd av regler.

Regeringen anger specifikt i uppdraget att Statskontoret ska ta hänsyn till erfarenheter från det danska Implementeringsrådet samt från andra nationella och internationella aktörer. I uppdraget ingår också att föra dialog med berörda myndigheter och andra aktörer.

Regeringens uppdrag till Statskontoret finns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Avgränsningar

Några viktiga avgränsningar för vårt arbete är följande.

Statskontorets uppdrag gäller regelförenkling av EU-direktiv som införs i Sverige. Uppdraget berör inte EU-förordningar, eftersom de gäller som lag direkt.

Vår utredning behandlar Regelrådets arbetssätt, samt det stöd som Tillväxtverket ger för att Regelrådet ska kunna utföra sitt arbete. Vi behandlar däremot inte andra delar av Tillväxtverkets arbete med regelförenkling.

Statskontoret har inte i uppdrag att utvärdera Regelrådets nuvarande arbete med att granska konsekvensanalyser. Utredningen fokuserar på eventuella nya uppgifter som gäller EU-lagstiftning och digitalisering. Statskontoret tar därför ställning till organiseringsfrågan utifrån slutsatserna i dessa utredningsfrågor.

1.3 Disposition och genomförande

Rapporten är upplagd och genomförd på följande sätt:

Kapitel 2 i utredningen beskriver regelförenklingsarbetet i Sverige och Europa generellt. Kapitlet beskriver också översiktligt lagstiftningsprocessen i EU och Sverige, uppdelad i fyra faser. Denna process är central för analysen av utredningens två första frågor. Båda dessa frågor handlar om Regelrådets potentiella roll för att förenkla regler i lagstiftning som har EU-ursprung, men i olika faser av processen.

I kapitlen 3, 4, 5 och 6 beskriver vi närmare dessa fyra faser (förberedelser, förhandling, implementering och utvärdering) och beskriver vilka regelförenklingsinsatser som är aktuella vid vilken tidpunkt. I dessa kapitel jämför vi särskilt de regelförenklingsinsatser som görs i Sverige respektive Danmark. Vi beskriver också vilka regelförenklingsinsatser som sker på EU-nivå i olika faser.

I kapitel 7 jämför vi specifikt Regelrådet med det danska Implementeringsrådet, och identifierar viktiga skillnader.

Analysen i kapitlen 3–7 bygger till stor del på intervjuer i Sverige och Danmark. Vi har intervjuat både de ordinarie medlemmarna i Regelrådet och den personal på Tillväxtverket som bereder Regelrådets granskningar. Analysen bygger i viss mån också på intervjuer med tjänstemän vid några myndigheter (inklusive Regeringskansliet) i deras roller som mottagare av Regelrådets granskningar. Vi har också använt oss av granskningar och rapporter från Regelrådet.

I Danmark har vi intervjuat ordföranden för Implementeringsrådet och den ansvariga kanslipersonalen. För att förstå Implementeringsrådets uppbyggnad och funktion har vi också studerat rapporter, protokoll och annat skriftligt material från rådet. I Danmark har vi också intervjuat ansvariga tjänstemän vid Virksomhedsforum (en del av Erhvervsstyrelsen).

Vår beskrivning och analys av regelförenklingsarbetet inom EU-institutionerna bygger till stor del på en konsultrapport som professor Daniel Tarschys tagit fram på uppdrag av Statskontoret. Konsultrapporten redovisas i sin helhet i bilaga 2, som återfinns i elektronisk form på Statskontorets hemsida.

I kapitel 8 behandlar vi utredningsfrågan om Regelrådet och digitalisering. Utredningsfrågan avser om Regelrådets nuvarande granskningar av konsekvensanalyser kan utökas och uttryckligen beakta digitaliseringsaspekter. Frågan rör Regelrådets granskningar av konsekvensanalyser generellt, oavsett om reglernas ursprung är nationellt eller har sin grund i EU-lagstiftning. Analysen i kapitel 8 bygger främst på intervjuer med Regelrådets ledamöter och personal vid Tillväxtverket, samt skriftligt material om digitalisering.

Kapitel 9 består av Statskontorets slutsatser och förslag. Där svarar vi på utredningsfrågorna, inklusive den fjärde frågan om Regelrådets organisation. Vi diskuterar också några möjliga alternativ för att hantera förenkling av regler med grund i EU-lagstiftning. Vi föreslår även anpassningar i relevanta författningar och styrdokument.

Utöver de intervjuer som redan nämnts har vi under utredningens gång också intervjuat företrädare för intresseorganisationerna Näringslivets regelnämnd (NNR), Företagarna och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).

1.3.1 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har genomförts av en projektgrupp bestående av Karl Nilsson (projektledare) och Ola Norr. Till projektet har en intern referensgrupp varit knuten. Vissa beskrivande avsnitt har faktagranskats av tjänstemän på Tillväxtverket som arbetar åt Regelrådet.

2 Regelförenkling i Sverige och EU

I detta kapitel beskriver vi Regelrådets funktion inom näringspolitiken och regelförenklingsarbetet. Vi beskriver också översiktligt hur regelförenklingsarbetet är organiserat i några jämförbara länder och inom EU. Slutligen beskriver vi schematiskt processen när ett EU-direktiv tas fram och blir till svensk lagstiftning.

2.1 Näringspolitiken, förenklingsarbetet och Regelrådet

En viktig del av den svenska näringspolitiken är det som kallas förenkling, och som på olika sätt ska minska krångel och kostnader för företagen. Regeringen delar in förenklingsarbetet i två fokusområden: ”mer ändamålsenliga regler” och ”bättre service”. Regelrådets arbete bidrar i första hand till ”mer ändamålsenliga regler”. Tanken är att rådet ska medverka till bättre beslutsunderlag vid regelgivning genom att granska om konsekvensutredningar är rätt genomförda. Detta förbättrar i sin tur förutsättningarna för att de regler som beslutas är ändamålsenliga.¹

Fokusområdet ”mer ändamålsenliga regler” har två mål: att färre företag ska uppleva regler som tillväxthinder och att administrativa kostnader till följd av regler ska minska. Båda målen har år 2020 som slutdatum. Målet om administrativa kostnader följs dessutom upp årligen av Tillväxtverket. I regeringens utredningsuppdrag till Statskontoret uppmärksammas att företagens administrativa kostnader för att följa nya lagar och regler enligt uppföljningen ökade från nära noll till 3,6 miljarder kronor mellan 2015 och 2016. Vi kan dock konstatera att siffrorna för enskilda år kan ge en något förenklad bild och påverkas mycket av enstaka åtgärder. Den största enskilda kostnaden för 2016 är på 2,1 miljarder kronor för att införa unionstullkodex (främst IT-kostnader). Men dessa kostnader har i praktiken redan tagits under tidigare år eftersom de flesta exporterande företag redan rapporterar digitalt till Tullverket.² På sikt är dessutom tanken att unionstullkodex ska innebära lägre kostnader för de exporterande företagen.³

Målen för fokusområdet ”bättre service” är dels att förkorta handläggningstiderna, dels att genom digital teknik göra det enklare för företagen att lämna uppgifter till myndigheterna. Indirekt berör Regelrådets arbete också dessa mål, med tanke på det

¹ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/forenkla-for-foretagen/>

² Svar i riksdagen från närings- och innovationsminister Mikael Damberg på skriftlig fråga 2016/17:1318

³ Tillväxtverket, Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2016

samband som finns mellan reglers utformning och möjligheten att fullt ut använda digitala lösningar (se vidare kapitel 8 om digitalisering och Regelrådet).

2.2 Regelrådets roll

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. Själva rådet består av ordförande, vice ordförande och tre övriga ledamöter. Till det kommer fyra ersättare.⁴

Rådets ledamöter och ersättare utses av regeringen. De ordinarie ledamöterna har olika bakgrund och erfarenheter. Flera av dem är disputerade. De har bakgrund bland annat från intresseorganisationer (näringsliv och fack), högskola och Regeringskansliet.

Rådets ärenden bereds av tjänstemän vid Tillväxtverket. De flesta av dem delar sin arbetstid mellan Regelrådet och Tillväxtverket. Förslag till yttranden tas fram av tjänstemännen och beslutas av rådet efter eventuella justeringar utifrån rådets diskussioner.

Det är cirka 10 tjänstemän från Tillväxtverket som ger stöd åt Regelrådet. De arbetar motsvarande cirka 6 årsarbetskrafter åt Regelrådet. På sin resterande arbetstid arbetar tjänstemännen antingen med att på olika sätt främja regelgivarnas arbete med konsekvensutredningar eller med andra uppgifter på Tillväxtverket.

Att tjänstemännen arbetar för både Regelrådet och Tillväxtverket innebär särskilda utmaningar när det gäller resursfördelningen. Det finns en överenskommelse mellan Tillväxtverkets generaldirektör och Regelrådets ordförande om att Regelrådet ska få tillräckliga resurser för sin verksamhet. Vid våra intervjuer med Regelrådets ledamöter och med Tillväxtverkets personal som arbetar med Regelrådets ärenden har det framkommit att det ibland är svårt att leva upp till denna överenskommelse.

Om båda verksamheterna har arbetstoppar samtidigt är det i praktiken cheferna på Tillväxtverket i dialog med verksamhetsledaren för Regelrådet som avgör resursfördelningen. Prioriteringen kan då utgå från vilka uppgifter som är regeringsuppdrag eller på annat sätt har deadlines. Risken finns att stödet till Regelrådet då begränsas, vilket kan innebära att antalet svar utan substans, så kallade kanslisvar, ökar.

⁴ Sedan den 1 januari 2018 har ledamöterna inte personliga ersättare. Det totala antalet ledamöter och ersättare har också minskat från 13 till 9.

2.2.1 Regelrådets uppgifter⁵

Regelrådets huvuduppgift är att granska kvaliteten på de konsekvensutredningar till författningsförslag från myndigheter, departement och kommittéer som kan få betydande effekter för företag. Enligt Tillväxtverkets instruktion ska rådet

- yttra sig över konsekvensutredningar som upprättats i enlighet med kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och som har legat till grund för ett förslag till föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företag
- yttra sig över andra konsekvensutredningar som har legat till grund för ett förslag som kan få effekter av betydelse för företag, om Regeringskansliet begär det
- bistå regelgivarna, om dessa begär det, med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla
- tillgängliggöra sina yttranden på en webbplats
- varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning av resultat och slutsatser av föregående års uppgifter.⁶

Av instruktionen framgår alltså att rådets huvuduppgift är att yttra sig över konsekvensutredningar som andra tagit fram. Rådet har däremot inte någon uppgift att ta egna initiativ till regelförenkling.

Rådet bildades ursprungligen 2008 som en kommitté med tidsbegränsat uppdrag fram till 2010. Rådets uppgift var från början begränsat till att påpeka om ett regel-förslag har brister i konsekvensutredningen eller om det kan förväntas orsaka administrativa kostnader för företagen som inte är motiverade med hänsyn till den föreslagna regleringens syfte. Regelrådet skulle inte bedöma den politiska grunden för förslaget eller yttra sig över andra konsekvenser av ett förslag än de som gäller företagens administrativa kostnader. Regelrådet skulle också vara rådgivande i förhållande till regelgivarens ordinarie berednings- och beslutsorganisation.

Utöver den granskande rollen skulle Regelrådet även

- följa utvecklingen inom regelförenklingsområdet
- i möjligaste mån bistå kommittéer vid utformningen av konsekvensutredningar
- med hänsyn till den rådgivning som lämnas av andra aktörer på regelförenklingsområdet lämna information och råd som kan främja en kostnadsmedveten och effektiv regelgivning.

⁵ Beskrivningen av Regelrådets historia bygger på Statskontorets rapport 2012:27, *Vad gör Regelrådet?*

⁶ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Uppdraget förlängdes till och med 2014 och år 2011 fick rådet delvis ett nytt uppdrag. I det nya uppdraget fick främjande av myndigheternas arbete med konsekvensutredningar en mer framträdande roll. Rådet skulle då

- tydligare avgränsa sin granskning av förslag och konsekvensutredningar utifrån syftet med den föreslagna regleringen
- lämna tydlig vägledning till regelgivaren om hur konsekvensutredningarna bör kompletteras
- i sin rådgivande roll prioritera stödet till kommittéerna i deras arbete med att upprätta konsekvensutredningar
- bistå regelgivarna om dessa begär det med att granska konsekvensutredningar på sådana förslag från EU som bedöms ha påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla
- upprätta en exempelsamling, som görs tillgänglig på Regelrådets webbplats, över hur konsekvenser kan beskrivas på ett bra sätt
- upprätta och analysera statistik i syfte att bidra till utvecklingen av arbete med konsekvensutredningar.

Direktivet framhåller att Regelrådets kompetens bör komma in så tidigt som möjligt i regelgivningsprocessen och att det kunnande som byggts upp kommer regelgivarna till del.

Regelrådet fick sin nuvarande organisationsform den 1 januari 2015. Regelrådet är nu ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. Regelrådets arbete fokuserar nu på granskningar, medan Tillväxtverkets enhet för bättre regler ansvarar för att främja myndigheternas arbete med konsekvensutredningar.

2.2.2 Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Regelrådets bedömningar sker för myndigheter utifrån kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kommittéer måste också följa förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Det beror på att de ska följa kommittéförordningen (1998:1474) även när det gäller utformningen av konsekvensutredningar och denna förordning hänvisar till förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslag från Regeringskansliet ska enligt beslut i Regeringskansliet också följa samma förordning. Det betyder att konsekvensutredningar för all regelgivning i Sverige från myndigheter, kommittéer och regeringen ska utgå från förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.⁷

⁷ Regeringskansliet, *Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet* (Näringsdepartementet, 2008-06-13).

Förordningen preciserar sju saker som en konsekvensutredning ska innehålla. Det är

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på
5. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Vidare anger förordningen att om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen dessutom innehålla en beskrivning av

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

2.2.3 Regelrådets yttranden

Under 2016 yttrade sig Regelrådet över 162 svenska konsekvensutredningar. Rådet bedömde att 52 procent av konsekvensutredningarna detta år sammantaget var tillräckligt bra. Rådet bedömde att 48 procent inte når upp till den nivån.

Utöver yttrandena i sak lämnade rådet så kallat kanslisvar – det vill säga svar utan substans – till ytterligare 209 remisser. Enligt Regelrådet finns det ingen fastslagen gräns för vilka förslag som anses vara av så stor betydelse att ett substantiellt yttrande ska lämnas, utan det avgörs från fall till fall. Kanslisvaren gäller främst utredningar

som Regelrådet bedömer att de inte har så stor betydelse för företagen. Resurs- och tidsskäl kan också vara anledningar till att rådet lämnar kanslisvar.

På begäran från Regeringskansliet granskar Regelrådet också konsekvensanalyser av planerad EU-lagstiftning. Under 2016 fick rådet 12 sådana remisser. Regelrådet yttrade sig i substans över 4 remisser och lämnade kanslisvar på övriga. Under 2017 har Regelrådet yttrat sig över sju konsekvensanalyser från Kommissionen och lämnat två kanslisvar (fram till 20 november).

2.3 Regelförenklingens historia⁸

Klagomål över krångliga regler har framförts på nationell nivå tidigt från både företag och medborgare. Inte minst skedde det i reaktion mot de kristidsregleringar som infördes under och efter andra världskriget. För att möta denna kritik inrättades särskilda organ i många länder, många med inspiration av *Federal Paperwork Commission* i USA. I Sverige fick ett konsultativt statsråd under 1950-talet i uppdrag att bevaka krångelfrågor. År 1969 tillsattes utredningen om företagets uppgiftsplikt och på utredningens förslag tillsattes senare delegationen för företagets uppgiftslämnande, båda med metodstöd av Statskontoret. Regeringen föreslog 188 åtgärder mot krångel och onödig byråkrati i en proposition 1978. Översyner av uppgiftsbördan initierades genom flera utredningar om den offentliga statistiken. En huvudlinje blev att försöka avskaffa krav på uppgifter om sådant som myndigheterna redan känner till.

I ett andra skede inleddes försök att angripa regelbördan mer analytiskt och systematiskt. I USA utarbetades metoder för *regulatory impact analysis (RIA)* som senare togs över och vidareutvecklades inom OECD.

2.4 Regelförenkling inom EU

I takt med att det europeiska samarbetet på 1990-talet fördjupades och breddades, kom det alltmer att talas om ett ”demokratiskt underskott” i unionen. Friktioner mellan å ena sidan Europeiska unionens institutioner och å andra sidan grupper av medborgare och företag ledde till en efterfrågan på reformer för att förstärka EU:s politiska legitimitet. Kommissionens vitbok om unionens styrelseformer 2001 är en milstolpe, med ett antal olika reformförslag. En viktig komponent var att öka transparensen i unionens arbetsprocesser, genom exempelvis konsultationer med intressenter och olika typer av remissförfaranden. Som ett led i denna strävan har Kommissionen också utvecklat olika former för regelförenkling.⁹ I dag är det särskilt två

⁸ Avsnitten 2.3 och 2.4 bygger på professor Daniel Tarschys PM om regelförenkling, som finns i bilaga 2.

⁹ Även Europaparlamentet och Europeiska rådet har olika typer av regelförenklingsorgan, men tyngdpunkten i regelgranskningen ligger i kommissionen.

regelgranskande funktioner inom Kommissionen som är av intresse: Nämnden för lagstiftningskontroll ("Regulatory scrutiny board") och Refit-plattformen.

I tidiga skeden i lagstiftningsprocessen fungerar Nämnden för lagstiftningskontroll som en slags grindvakt, innan lagförslag från de ansvariga generaldirektoraten kan tas upp av generalsekretariatet (se vidare avsnitt 3.2).

Den så kallade Refit-plattformen har sedan några år syftet att förenkla lagstiftning som redan införts.¹⁰ Plattformen består av två arbetsgrupper: en med representanter från näringslivet och en med representanter från medlemsstaternas regeringar. De båda grupperna arbetar med att identifiera delar av den existerande lagstiftningen som kan och bör förenklas. Förutom att de båda gruppernas egna medlemmar kan ta initiativ till förenklingar kan också medborgare och företagare komma med förslag till förenklingar. Refit-grupperna lämnar sedan rekommendationer till Kommissionen om vilka behov som finns av att förändra existerande lagstiftning (se vidare avsnitt 6.4).

Arbetet inom Refit och Nämnden för lagstiftningskontroll hänger på flera sätt samman. Exempelvis är ordföranden i nämnden också ordförande på Refits gruppmöten.

2.5 Regelförenkling i andra länder

2.5.1 Danmark

I Danmark finns två organ som på olika sätt arbetar med regelförenkling, Implementeringsrådet och Virksomhedsforum.

Implementeringsrådet

Implementeringsrådet ligger under Beskæftigelseministeriet/STAR (motsvarande Arbetsmarknadsdepartementet/Arbetsförmedlingen). I Implementeringsrådet sitter totalt 15 personer. De flesta av dem representerar olika intresseorganisationer. Regeringen utser vilka organisationer som ska vara representerade i rådet, medan organisationerna utser vilka personer som ska representera organisationen. Ordföranden och tre experter utses direkt av regeringen.¹¹

Rådets sekretariat består av två personer på heltid och två på deltid.

¹⁰ "REFIT" står för "Regulatory fitness and performance Programme".

¹¹ De organisationer som finns företrädade i rådet är näringslivsorganisationerna Dansk Industri, Dansk Erhverv, Landbrug og Fødevarer, Dansk Byggeri, Håndværksrådet, Danske Rederier, Dansk Arbejdsgiverforening, Forsikring & Pension, Finans Danmark, fackförbundet LO samt konsumentorganisationen TÄNK.

Implementeringsrådet ger råd och förslag till regeringen. Rådets förslag går i de flesta fall vidare direkt till Implementeringsudvalget, en kommitté som består av åtta ministrar. Udvalget avgör om rådets förslag ska följas.

Implementeringsrådet arbetar inom tre områden:

1. ”tidig intressevaretagelse”
2. rådgivning vid implementering av EU-lagstiftning
3. ”nabotjeks”, dvs jämförelser med grannländerna, av existerande lagstiftning.

”Tidlig intressevaretagelse” innebär att uppmärksamma regeringen på frågor som regeringen bör bevaka i förhållande till EU-kommissionen när direktiv tas fram. Initiativ till att lägga förslag till Implementeringsudvalget kommer i huvudsak från rådets ledamöter (se vidare i avsnitt 3.3).

Rådgivningen vid införande av EU-lagstiftning handlar främst om att ge synpunkter på den implementeringsplan regeringen ska ta fram (se vidare i avsnitt 5.3).

Implementeringsrådet ger även förslag till Implementeringsudvalget på så kallade nabotjeks. Nabotjeks är jämförelser med andra länder hur de har infört EU-lagstiftning. I första hand jämförs då med grannländer. Syftet är att se om Danmark har infört EU-lagstiftning på ett sätt som missgynnar danskt näringsliv. Implementeringsudvalget avgör om de förslag till nabotjeks som rådet lämnar ska utföras (se vidare avsnitt 6.3).

Rådets arbete utgår från fem principer som regeringen formulerat.

1. Den nationella regleringen bör som utgångspunkt inte gå utöver minimikraven i EU-regleringen.
2. Danska verksamheter bör inte ställas i sämre dager i den internationella konkurrensen, varför implementeringen inte bör vara mer belastande än den förväntade implementeringen i liknande EU-länder.
3. Flexibilitet och undantagsmöjligheter i EU-regleringen bör utnyttjas.
4. I den utsträckning det är möjligt och lämpligt bör EU-regleringen implementeras genom alternativ till reglering.
5. Belastande EU-reglering bör träda i kraft så sent som möjligt, med hänsyn tagen till de gemensamma datumen för ikraftträdande.

Virksomhedsforum

Virksomhedsforum bildades 2012 för att minska regelbördan för företag. Organet ligger under Erhvervsministeriet/Erhvervsstyrelsen (motsvarande Näringsdepartementet/Tillväxtverket). Forumet består av ordförande, tio näringslivsorganisationer, tre fackföreningar, sex representanter från företag och två experter på regelgivning. Ledamöterna utses av regeringen.

Virksomhedsforum arbetar enbart med existerande lagstiftning, i huvudsak med nationellt ursprung.¹² Förslag eller tips om regler som behöver ses över kan komma från någon ledamot i forumet eller från ansvarig myndighet. Tips kan också lämnas på Erhvervsstyrelsens webbplats.

Förslag från Virksomhedsforum skickas till regeringen. Där behandlas de av ”Ekonomiudvalget”, en kommitté som består av ett antal ministrar.¹³ Antingen ska regeringen följa förslagen eller så ska regeringen förklara varför de inte följer dem.

2.5.2 Tyskland

I Tyskland tillkom det federala *Nationaler Normenkontrollrat* 2006. Inrättningen beskrevs i regeringsprogrammet, förankrades i lag och fick ett sekretariat inom ramen för förbundskanslerns kansli. Rådet har 15 tjänstemän. Verksamhetens resultat redovisas varje år vid ett regeringssammanträde. Vid den senaste redovisningen hävdade rådets företrädare att dess initiativ lett till besparingar för näringslivet på 1,4 miljarder euro. Vissa förbundsländer har också inrättat egna organ för regelförenkling.

Det tyska rådet arbetar enligt principen ”en in – en ut”. För att en ny regel ska antas måste en gammal mönstras ut. Rådet samarbetar med olika regelgivande myndigheter. Ett gemensamt projekt med det federala hälsodepartementet har nyligen lett till 20 förenklingar i läkarnas och tandläkarnas rutiner. Stor uppmärksamhet ägnas åt möjligheterna att rensa i företagens uppgiftsflora genom digitalisering.

2.5.3 Nederländerna

Det holländska *Adviescollege toetsing regeldruk* (ACTAL; på engelska *Advisory Board on Regulatory Burden*) är ett rådgivande organ till både regeringen och parlamentet, med tidsbegränsat mandat som löper ut 2021. ACTAL agerar under flera delar av beslutsprocessen. De kan yttra sig över utredningsförslag och delta i regeringens beredningsprocess, men också vända sig till parlamentet med sina synpunkter och förslag. Rådet yttrar sig inte enbart om ny lagstiftning utan kan också uppmärksamma problem i gällande rätt.

ACTAL kan påverka genom flera kanaler. Utöver skriftliga utlåtanden ger rådet också informella synpunkter och muntliga råd, vilket gör att kanalerna delvis är formlösa. Många impulser till rådet kommer från näringslivet, men kontaktytan gentemot samhället är bredare än så. Rådet uppmärksammar också regler som rör medborgarna, det civila samhället, statliga myndigheter och kommuner.

¹² En samordning sker med Implementeringsrådet för att undvika att båda råden tar upp samma fråga.

¹³ Jämför med Implementeringsudvalget.

2.5.4 Storbritannien

Regulatory Policy Committee (RPC) i Storbritannien har bland annat till uppgift att granska de konsekvensanalyser som presenteras i underlagsrapporter och utredningsförslag om nya regler. De ska då rapportera om granskningarna till de ministrar de berör i så god tid att de kan påverka den fortsatta handläggningen. Granskningen av beräknade effekter för näringslivet sker i enlighet med principer fastslagna i lag (Small Business, Enterprise and Employment Act 2015). Kraven på precision är långt drivna. Kostnaderna ska värderas i pengar till närmaste 100 000 pund. Därefter ska måttet "the equivalent annual net direct cost to business" (EANDCB) multipliceras med det antal år som regleringen planeras att gälla, eller för parlamentets maximala mandattid på fem år.

RPC beskrivs som ett oberoende organ med uppgift att ge råd till regeringen. RPC stöds inte enbart av näringslivet utan också av den brittiska fackföreningsrörelsen. Enligt årsrapporten för 2016–2017 granskade rådet under detta verksamhetsår 324 förslag, varav 231 från regeringskansliet och 93 från andra reglerande myndigheter. En annan uppgift är att undersöka analyser av verkställighet (post-implementation reviews), men här klagar rådet över att dessa analyser inte genomförs i den utsträckning som de ska.

RPC har långtgående befogenheter att bevaka även känsliga politiska beredningsprocesser.¹⁴

2.5.5 Samarbete mellan nationella regelråd

Andra systerorgan till Regelrådet är Finnish Council of Regulatory Impact Assessment (FCRIA), Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) i Tjeckien och Norges Regelråd. Tillsammans har dessa och ytterligare några nationella regelförenklingsorgan bildat gruppen RegWatch Europe som i vissa frågor agerar gemensamt gentemot EUs institutioner.¹⁵ Regelrådets ordförande deltar i möten med

¹⁴ När *Financial Times* efterlyste en närmare granskning av regeringens förslag i Brexit-förhandlingarna replikerade rådets ordförande: "What is needed is an independent body, set up to offer expert, impartial objective opinions on the evidence base supporting such measures. As chairman of the independent Regulatory Policy Committee, I want to ensure your readers are aware that we are resourced and ready to carry out this function. We are widely respected for our independent opinions on the evidence base for government regulations, and we have Whitehall security clearance for assessing negotiation-sensitive material. We expect to scrutinise Brexit-related evidence in line with the usual government processes; your readers, and indeed parliamentarians, can read our consequent opinions and thereby increase their confidence where it is justified, or demand change where it is not. The quality of evidence and debate can thereby increase." *Financial Times* 24 november 2017.

¹⁵ RegWatch Europe består av motsvarigheterna till Regelrådet från Nederländerna, Tyskland, Norge, Tjeckien, Storbritannien, Sverige och Finland.

RegWatch Europe. Eftersom flera andra systerorgan har vidare mandat än Regelrådet är dessa också mer drivande i förhållande till EU.

En annan grupp med likartat namn är Better regulation watchdog som förenar ett antal mer regelvänliga organisationer med facklig, konsumentpolitisk, hälsopolitisk och miljöpolitisk inriktning. Budskapet från denna senare grupp är att förenklingssträvandena inte får gå ut över viktiga sociala och miljöpolitiska landvinningar, trots att det finns skäl att kritiskt granska överdrivna och föråldrade regelkrav.

2.6 Lagstiftningsprocessen i EU och Sverige

Processen när ett EU-direktiv blir till nationell författning kan förenklat delas in i fyra faser: *förberedelser*, *förhandlingar*, *implementering* och *utvärdering*.

2.6.1 Förberedelser¹⁶

Inom EU är det Kommissionen som har rätten att initiera ny eller förändrad lagstiftning. Genom framåtblickande idédokument som grönböcker och vitböcker är det möjligt att relativt lång tid i förväg se vilket lagstiftningsarbete som Kommissionen planerar. I sina årliga arbetsprogram konkretiserar Kommissionen detta arbete ytterligare.

I förberedelsearbetet för ny eller förändrad lagstiftning ingår en mängd olika externa och interna processer. Externt inhämtar det ansvariga generaldirektoratet in synpunkter från exempelvis fackexperter och intresseorganisationer. Internt inom kommissionen ska de olika generaldirektoratens syn jämkas samman, så att det slutgiltiga förslaget återspeglar hela Kommissionens syn.

I förberedelsefasen inom Kommissionen har Nämnden för lagstiftningskontroll en nyckelroll (se vidare 3.2).

2.6.2 Förhandlingar

När Kommissionen beslutat att lägga fram ett lagförslag påbörjar Kommissionen, Rådet och Europaparlamentet en förhandling. I underlaget som Kommissionen presenterar ingår en konsekvensanalys av förslagen.

I förhandlingsfasen förbereder respektive medlemsland sin position i Rådet. Sveriges position bereds av regeringen, med en aktiv roll också för riksdagen (både sakutskotten och EU-nämnden). Kommissionens förslag måste antas både av EU-parlamentet och av Rådet för att bli lag.

¹⁶ Se exempelvis Regelrådets rapport *Synpunkter på regeringens arbete med EU-lagstiftning*, sid 4–5, för en mer detaljerad beskrivning av denna fas.

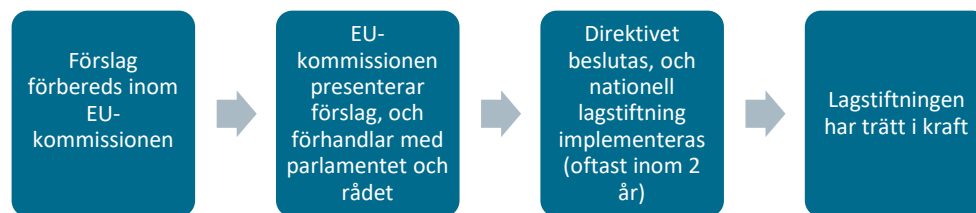
2.6.3 Implementering

EU:s direktiv fastställer vilka mål som ska uppnås men lämnar ett visst utrymme till medlemsstaterna att själva bestämma hur detta ska gå till. När beslutet om ett direktiv är fattat på europeisk nivå är Sverige och andra medlemsländer skyldiga att genomföra direktivet genom att införliva det i den nationella lagstiftningen. I vissa fall kan förvaltningsmyndigheterna i Sverige själva införa direktiven via föreskrifter. Men det kräver att regeringen ger förvaltningsmyndigheten mandat att göra detta. Regeringen kan också begära att få pröva föreskrifterna innan de träder i kraft.

I andra fall genomförs direktiv genom att nya lagar införs. Då följs i stort sett samma process som vid annan lagstiftning. Ofta tillsätts en offentlig utredning, som remissbehandlas i vanlig ordning, innan regeringen lägger fram en proposition som riksdagen behandlar. Vid behov granskas förslaget av lagrådet.

Sverige och andra medlemsländer har i regel två år på sig att genomföra direktiv. Det förekommer att Sverige inte förmår att genomföra direktiv i tid. Sverige har av detta skäl fällts flera gånger för fördragsbrott i EU-domstolen. Vid åtminstone ett tillfälle har Sverige varit sämst i EU på att införliva direktiv i tid.¹⁷

EU:s förordningar får direkt status av lag i Sverige och andra medlemsländer. De kan dessutom leda till följdändringar i svenska regelverk.



Lagstiftningsprocessen (direktiv) inom EU och medlemsländerna (principskiss)

2.6.4 Utvärdering

När det gäller att förenkla regler finns det en fjärde fas som innebär att utvärdera lagstiftning som redan är införlivad i den svenska lagstiftningen. Sverige har ingen särskild process för att systematiskt utvärdera hur olika lagar fungerar. Ändring av lagar följer samma procedurer som processen för att stifta nya lagar. Där är det regeringen eller ledamöter/partier i riksdagen som initierar förändringar i den existerande lagstiftningen.

¹⁷ SIEPS (2012:4), Att göra rätt och i tid, sid 36–40.

Enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska myndigheter följa upp konsekvenser av föreskrifter och allmänna råd som myndigheten utfärdar.¹⁸ Vårt intryck är att denna regel om uppföljning från myndigheternas sida inte verkar ha så stort genomslag.

Men det finns exempel från EU och från andra länder där det finns en systematisk process för att fånga upp och ta om hand synpunkter på hur de existerande lagarna och reglerna fungerar. Inom EU finns sedan några år Refit-arbetet (se vidare avsnitt 6.4). I Danmark finns också flera olika instanser som arbetar med förenkling av existerande lagstiftning, inklusive införlivade EU-direktiv (se avsnitt 6.3).

¹⁸ Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 10 § ska en myndighet följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras.

3 Regelförenkling i förberedelsefasen

Nationella regeringar, intresseorganisationer och företag utför ett omfattande påverkansarbete gentemot EU-kommissionen för att få in önskade perspektiv och sakfrågor långt innan ett förslag på direktiv tillkännages. Traditionellt regelförenklingsarbete har däremot inte haft en lika naturlig plats i tidiga skeden av beslutsfattandet. Regelrådet har för närvarande ingen uppgift under denna fas av lagstiftningsprocessen. Det finns inte heller någon annan svensk statlig instans som systematiskt arbetar med regelförenkling under förberedelsefasen. I detta kapitel redovisar vi därför främst hur EU-kommissionen och det danska Implementeringsrådet arbetar med regelförenklingsfrågor när ny lagstiftning förbereds inom EU.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Inom själva EU-kommissionen har regelförenklingsarbetet fått en större tyngd när lagstiftning förbereds, genom att Nämnden för lagstiftningskontroll granskar en tidig version av konsekvensanalyser från det ansvariga generaldirektoratet. Förslagen kan inte behandlas av EU-kommissionen som helhet utan att nämnden har godkänt dem.

Danmark har etablerat en struktur med att få in regelförenklingsperspektivet redan under förberedelsefasen. Genom en strukturerad process identifierar Implementeringsrådet tidigt det danska näringslivets intressen och kommunicerar dem till Implementeringsudvalget (en kommitté bestående av åtta ministrar).

3.2 EU-kommissionen: Nämnden för lagstiftningskontroll¹⁹

Innan EU-kommissionen lägger fram förslag till ny lagstiftning för medlemsländerna har det föregåtts av olika konsultationer och interna förhandlingar. EU-kommissionens generalsekretariat strävar efter att olika konflikter åtminstone ska vara kartlagda, men om möjligt också lösta innan de skickar sitt utkast till nytt regelverk till kommissionskollegiet för att de ska ta ställning till utkastet.

Nämnden för lagstiftningskontroll (*regulatory scrutiny board*) har en nyckelroll i detta arbete.²⁰ Gruppen bestod ursprungligen av ett antal erfarna högre kommissions-tjänstemän, men har numera kompletterats med några externt rekryterade experter. Tågordningen är den att utkast till nya regler, såväl direktiv som förordningar, ska utarbetas inom det ansvariga generaldirektoratet och därefter gå till nämnden för

¹⁹ Detta avsnitt bygger på Daniel Tarschys rapport, som återfinns som bilaga på Statskontorets hemsida (bilaga 2). Se också Nämnden för Lagstiftningskontroll hemsida: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sv

²⁰ Tidigare Konsekvensbedömningsnämnden ("Impact assessment board").

granskning. Genom att granska ett utkast till konsekvensanalys till de nya reglerna verifierar nämnden att EU-kommissionen har genomfört tillräckligt mycket inre och yttre beredning. Vidare prövas argumenten för att subsidiaritets- och proportionalitetskriterierna är uppfyllda och att det således finns goda grunder för reglering på EU-nivå i stället för eller utöver de åtgärder som medlemsstaterna genomför själva. Nämnden försöker förutse de invändningar som kan komma att resas senare i lagstiftningsprocessen och utifrån dessa förutsägelser se till att de föreslagna argumenten håller. Om nämnden bedömer att argumenten inte håller återremitteras förslaget till det berörda generaldirektoratet för fortsatt beredning.

Processen är i stora delar transparent. Generaldirektoratets förslag läggs ut på webben, liksom granskningsorganets kommentarer och slutsatser. Detsamma gäller den eventuellt fortsatta skriftväxlingen. När kommissionens förslag senare presenteras finns alltså dessa förarbeten i många fall tillgängliga.

3.3 Implementeringsrådet²¹

Det danska Implementeringsrådet har sedan starten 2015 arbetat med att få in regel-förenklingsperspektivet i tidiga skeden i lagstiftningsprocessen. Deras metod kallas ”tidlig intressevaretagelse” och kan sammanfattas på följande sätt:²²

- En medlemsorganisation i Implementeringsrådet identifierar en kommande lagstiftningsprocess, där det är viktigt att direktiven utformas med hänsyn tagen till regelförenkling. Detta sker oftast genom organisationens omvärldsbevakning, där branschorganisationer i Bryssel och andra nätverk är viktiga informationskällor.
- Medlemsorganisationen föreslår att Implementeringsrådet tar upp frågan genom att fylla i formuläret för ”Tidlig intressevaretagelse”. Där ska medlemmen motivera varför det är befogat för den danska regeringen att driva frågan.
- Implementeringsrådet tar gemensamt ställning till om frågan ska leda till en rekommendation till Implementeringsudvalget. Avgörande är om frågan ryms inom rådets mandat för implementering. Förslag som avvisas blir inte offentliga.
- Implementeringsudvalget tar emot Implementeringsrådets förslag, och överväger innehållet inför Danmarks kontakter med främst EU-kommissionen inför ny lagstiftning. Eftersom sådana kontakter inte är offentliga, sker ingen återrapportering till Implementeringsrådet om vad som händer med rådets förslag.

Det är svårt att med säkerhet säga vilken effekt Implementeringsrådets arbete med ”Tidlig intressevaretagelse” har haft. För det första har arbetet bara pågått sedan

²¹ Detta avsnitt bygger på intervjuer vid Implementeringsrådet den 10 november samt på Implementeringsrådets processbeskrivning för ”Tidlig intressevaretagelse”.

²² På engelska använder Implementeringsrådet termen ”proactive political lobbying”.

2015, vilket medför att det inte är möjligt att se slutet på de flesta av de lagstiftningsprocesser som Implementeringsrådet uppmärksammat. För det andra är lagstiftningsprocessen som helhet mycket komplex och inte särskilt transparent. Detta gör att det också efter att en process slutförts är svårt att bedöma vilken effekt Implementeringsrådets arbete haft. Implementeringsrådets representanter bedömer dock själva att deras tidiga arbete gör skillnad.²³

Vi kan konstatera att Implementeringsrådet sedan starten 2015 skickat 51 rekommendationer om "Tidlig intressevaretagelse" till Implementeringsudvalget. Av dessa har Implementeringsudvalget antagit 41 (cirka 80 procent), avvisat 4 stycken (cirka 5 procent), medan de återstående rekommendationerna väntar på behandling.

²³ Intervjuer med Implementeringsrådet, 10 november.

4 Regelförenkling under förhandlingsfasen

Förhandlingsfasen börjar när EU-kommissionens förslag till nya direktiv blir offentliga. Slutpunkten på denna fas är när direktiven antas efter att Rådet, Europaparlamentet och EU-kommissionen har förhandlat om dem. I Sverige samordnar regeringen den svenska förhandlingspositionen. Förslagen behandlas också av riksdagen. Det är också vanligt att sakmyndigheter har en aktiv roll under denna fas, med tanke på den kompetens de besitter i sakfrågorna. Även Regelrådet har en uppgift i förhandlingsfasen, och hur den utförs framgår i detta kapitel.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Under förhandlingsfasen finns EU-kommissionens lagförslag med tillhörande konsekvensanalys tillgängliga. Även om denna konsekvensanalys håller sig på en övergripande, europeisk nivå, är den tillräckligt konkret för att ett nationellt granskningsorgan som Regelrådet ska kunna behandla den. I Sverige är denna granskning för närvarande inte obligatorisk, utan sker på begäran av Regeringskansliet.

I Danmark har Implementeringsrådet ingen uttalad funktion under förhandlingsfasen.

4.2 Regelrådet under förhandlingsfasen: Granskning av EU-kommissionens konsekvensanalyser

Tillsammans med förslagen till direktiv ska EU-kommissionen också presentera konsekvensanalyser av förslagen.²⁴ Om frågan har stor betydelse för näringslivet kan Regeringskansliet välja att låta Regelrådet granska dessa konsekvensanalyser.²⁵ Detta sker i så fall samtidigt som förslaget går på remiss till andra myndigheter och organisationer.

Regelrådet har hittills behandlat relativt få av EU-kommissionens konsekvensanalyser. Under 2016 yttrade sig Regelrådet över fyra sådana konsekvensanalyser och lämnade kanslisvar på ytterligare åtta. Den vanligaste orsaken till att Regelrådet valde att lämna kanslisvar (det vill säga att inte svara i substans) var resursskäl. Under 2017 har Regelrådet yttrat sig över sju konsekvensanalyser fram till den 20

²⁴ Det kan noteras att dessa är de slutgiltiga versionerna av de konsekvensanalyser som Nämnden för lagstiftningskontroll granskar i ett tidigare skede, se avsnitt 3.2.

²⁵ Jämför med de nationella regelgivarna, vars konsekvensutredningar det är obligatoriskt att skicka till Regelrådet om de har betydelse för näringslivet.

november och lämnat kanslisvar på ytterligare två.²⁶ Ett skäl till att antalet yttranden har ökat är att Regelrådet nu gör en annan tolkning av när det ska räknas som att Regeringskansliet begär en granskning.²⁷ Eftersom det inte är obligatoriskt för Regeringskansliet att låta granska dessa konsekvensanalyser, bedömer Regelrådet att det inte är säkert att de mest relevanta EU-konsekvensanalyserna når rådet. Det är osäkert om alla berörda tjänstemän känner till möjligheten att låta Regelrådet granska EU-kommissionens konsekvensanalyser.²⁸

Förutsättningarna för Regelrådet att arbeta med EU-kommissionens konsekvensanalyser skiljer sig på några punkter från arbetet med svenska konsekvensutredningar. Vid granskningar av svensk reglering ska Regelrådet utgå från förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, och de krav förordningen ställer på vad en sådan utredning ska innehålla. EU-kommissionens konsekvensutredningar följer inte någon liknande mall. Detta innebär enligt Regelrådets ledamöter en viss utmaning. I praktiken används därför tillämpliga delar av förordningen som utgångspunkt för granskningarna av EU-kommissionens konsekvensanalyser. Enligt ledamöterna i rådet krävs det större kunskap om sakfrågorna för att kunna göra en meningsfull bedömning av dessa konsekvensanalyser, än vid andra konsekvensanalyser.²⁹

En viktig skillnad jämfört med andra granskningar är att mottagarna i dessa fall inte själva har utformat konsekvensanalyserna. De är i stället tjänstemän som ska använda konsekvensanalyserna, vid beredning inför förhandlingar i Europeiska rådet eller vid genomförandet i Sverige.

En återkommande observation i Regelrådets granskningar av EU-kommissionens konsekvensanalyser är att analyserna inte är tillräckligt detaljerade för att beskriva svenska förhållanden. Därför brukar Regelrådet rekommendera att en kompletterande svensk konsekvensanalys ska göras.

Det finns ännu ingen samlad kunskap om hur Regeringskansliet har använt Regelrådets granskningar av EU-kommissionens konsekvensanalyser. Det är heller inte känt om Regeringskansliet har följt rekommendationerna om att göra svenska konsekvensanalyser eller inte. Men Regelrådets personal arbetar med att sammanställa erfarenheterna från tidigare granskningar (november 2017). Personalen bedömer

²⁶ För statistik över Regelrådets granskningar, se rådets årsrapport för 2016.

²⁷ Tidigare krävdes att Regeringskansliet uttryckligen bad Regelrådet att ta ställning till en av EU-kommissionens konsekvensanalyser. Numera räcker det med att lagförslaget inklusive konsekvensanalys skickas på remiss till Regelrådet.

²⁸ Intervju 30 november med Regelrådets personal. Intervjuer med tjänstemän vid Regeringskansliet under november/december.

²⁹ Intervjuer med Regelrådets ledamöter och personal vid Tillväxtverket under oktober/november.

utifrån tidigare kontakter med berörda tjänstemän att granskningarna kan fylla flera olika funktioner. Förutom att formellt bedöma om det behövs en svensk konsekvensutredning kan det vara en fördel för de ansvariga handläggarna att generellt få en "second opinion" om ett nytt lagförslag och dess konsekvenser. I åtminstone ett fall har också Regeringskansliet låtit översätta Regelrådets granskning, och använt den som ett argument i förhandlingarna med andra medlemsländer i Europeiska rådet.³⁰ Tjänstemän vid Regeringskansliet som Statskontoret varit i kontakt med under utredningen bedömer också att Regelrådets granskningar av EU-kommissionens konsekvensanalyser har varit eller skulle kunna vara användbara.³¹

4.3 Regelförenkling i Danmark under förhandlingsfasen

Statskontoret konstaterar att det inte förekommer någon aktiv regelförenklingsinsats i Danmark under förhandlingsfasen. Implementeringsrådets representanter betonar att Utrikesministeriet ensamt har ansvaret för att föra fram den danska positionen i förhandlingarna under denna fas.³² Men de inspel som Implementeringsrådet har gjort under den tidigare fasen ("tidig interessevaretagelse") kan ingå i Utrikesministeriets underlag för förhandlingarna.

³⁰ Intervju med Regelrådets personal, 30 november.

³¹ Intervjuer under november/december med tjänstemän vid SB-EU, Socialdepartementet och Finansdepartementet.

³² Motsvarande ansvar i Sverige återfinns hos Statsrådsberedningen.

5 Regelförenkling vid implementeringsfasen

När ett direktiv antagits på EU-nivå, genomförs det av EU:s medlemsländer. Oftast finns det ett handlingsutrymme för medlemsländerna för hur de ska genomföra direktiven. Exempelvis är det vanligt med minimidirektiv, där medlemsländerna är fria att införa mer omfattande bestämmelser än vad som bestäms i direktiven. I det följande redogör vi för hur regelförenklingsfrågorna behandlas i Sverige och Danmark när EU-lagstiftning ska implementeras på nationell nivå.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Både Sveriges och Danmarks regelförenklingsorgan har aktiva roller i fasen då EU-lagstiftning genomförs på nationell nivå. Men uppgifterna skiljer sig åt när det gäller tidpunkt och funktion.

Det danska Implementeringsrådet kommer in i implementeringsfasen redan några veckor efter att ett direktiv har beslutats. Implementeringsrådet yttrar sig då om ministeriernas första utkast till hur lagstiftningen ska genomföras. Regelrådet kommer i stället in alldeles i slutet av processen, när det redan finns ett färdigt svenskt lagförslag med tillhörande konsekvensutredning.

Implementeringsrådet ger relativt detaljerade förslag för hur lagar och regler ska införas. Sakkunskapen om nya regler kommer i hög grad från Implementeringsrådets medlemsorganisationer. De fem övergripande principerna för implementering av EU-lagstiftning i Danmark vägleder arbetet. Regelrådet yttrar sig däremot inte om reglerna i sak, utan om de konsekvensutredningar som regelgivarna har gjort. Förordningen om konsekvensutredningar vid regelgivning vägleder granskningarna.

Implementeringsrådets förslag tas alltid emot av det ansvariga ministeriet. I de fall som ministeriet inte avser att följa förslagen, måste detta stämmas av och godkännas av Implementeringsudvalget (en kommitté bestående av åtta ministrar). För Regelrådet varierar det vem mottagaren är, beroende på vem som gjort konsekvensutredningen. Mottagaren kan vara ett departement, men också en myndighet eller en utredningskommitté. Dessa har ingen skyldighet att besvara eller på annat sätt genomföra åtgärder utifrån Regelrådets granskningar.

5.2 Regelrådet granskar svenska konsekvensutredningar

Implementeringen av EU-lagstiftning i Sverige följer samma process som annan lagstiftning. I den processen har Regelrådet sin huvuduppgift, nämligen att granska de konsekvensutredningar som svenska regelgivare är skyldiga att göra. Regelrådet gör ingen skillnad mellan att granska lagstiftning med nationellt eller europeiskt ur-

sprung. Däremot kan vi konstatera att förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning säger att konsekvensutredningarna ska bedöma om regleringen i fråga överensstämmer med eller går utöver Sveriges skyldigheter gentemot EU.

Sedan Regelrådet blev ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket, har kvaliteten på de konsekvensutredningar som Regelrådet granskar långsamt blivit bättre, att döma av statistiken över antalet godkända utredningar.³³ Enligt Regelrådets egen statistik verkar förbättringen särskilt komma från de myndigheter som återkommande arbetar med konsekvensutredningar. Detta kan tolkas som att Regelrådets arbete har effekt: myndigheterna lär sig mer och mer om att göra konsekvensutredningar, där Regelrådets granskningar bidrar till detta lärande.

Däremot visar statistiken att konsekvensutredningarna från SOU:er och Regeringskansliet fortfarande ofta är undermåliga. När det gäller SOU:erna kan en förklaring vara att det är svårt att få till en "lärandecykel". Det beror på att utredningskommittéerna i praktiken ofta är upplösta när Regelrådet lämnar sina synpunkter.³⁴ För Regeringskansliet är det svårare att se ett entydigt skäl till varför andelen godkända konsekvensutredningar inte är högre. En tänkbar förklaring kan vara att en del av de krav som ställs på konsekvensutredningar i praktiken inte är aktuella, om det redan från början står klart vilka politiska prioriteringar som kommer att vägleda vilken lagstiftning som införs.³⁵ Det gäller särskilt kravet på att utreda alternativa åtgärder, som finns i förordningen om konsekvensutredningar. Ett annat skäl kan vara att Regeringskansliet i sitt beredningsarbete inte har möjlighet att rådgöra med olika intressenter. Det arbetet börjar för Regeringskansliet i samband med att remissrundan börjar.³⁶

Slutligen kan vi konstatera att Regelrådets arbete med bedömningar av konsekvensutredningar är ett indirekt sätt att arbeta med regelförenkling. För att reglerna ska bli så enkla som möjligt krävs att de som i slutändan fattar beslut tar stor hänsyn till vad som står i konsekvensutredningarna.

³³ Se Regelrådets årsrapport 2016.

³⁴ Se också Statskontorets rapport 2012:27 Vad gör Regelrådet?

³⁵ Framfört vid intervjuer med Regelrådets ledamöter under oktober/november.

³⁶ Framfört vid intervjuer med tjänstemän på Regeringskansliet under november/december.

5.3 Implementeringsrådet ger råd tidigt i implementeringen³⁷

Som namnet antyder är arbete med regelförenkling i implementeringsfasen en viktig uppgift för det danska Implementeringsrådet. Processen går till enligt följande:

Senast fyra veckor efter att EU officiellt publicerat ett antaget direktiv ska det ansvariga ministeriet skicka en *implementeringsplan* till Implementeringsrådet. Implementeringsplanen följer en utarbetad mall, och ska innehålla ett antal punkter om lagstiftningen i fråga. Dit hör en bedömning om direktivet kommer få betydande påverkan på det danska näringslivet.³⁸ Ministeriet ska också i planen bedöma i vilken utsträckning medlemsländerna själva kan bestämma hur reglerna ska utformas för att leva upp till direktivens krav. Det ingår också att beskriva hur direktivet ska genomföras (exempelvis genom att ändra existerande reglering, införa ny lagstiftning, administrativa föreskrifter eller liknande).

Implementeringsplanen är med nödvändighet översiktlig, eftersom den skrivs i början av implementeringsprocessen.³⁹ Men det är ändå den som Implementeringsrådet har som underlag för att ge råd om implementeringen av den nya lagstiftningen. Implementeringsrådets kommentarer till implementeringsplanen skickas tillbaka till det ansvariga ministeriet. Dessa kommentarer kan innehålla råd av olika karaktär. En kärnpunkt i Implementeringsrådets kommentarer är hur de tar ställning till om det är önskvärt för det danska näringslivet att införa regler utöver miniminivån. Implementeringsrådets övergripande principer leder ofta till att rådet är restriktivt när det gäller så kallad överimplementering. Det kan exempelvis yttra sig i att Implementeringsrådet förordar att Danmark ska använda sig av olika undantag som direktiven tillåter och som möjliggör mindre betungande regler.

Implementeringsrådet kan också lämna andra sorters kommentarer. Några exempel finns i protokollet från september 2017. Där kommenterar rådet bland annat samsarbetsformer och rollfördelning mellan olika statliga instanser när ett direktiv ska genomföras. De ger också förslag på intresseorganisationer som bör vidtalas vidare, ger råd om vilka exakta ord som bör användas i den danska lagstiftningen samt gör regeringen uppmärksam på aspekter som inte framgår direkt av direktivet.⁴⁰

Ministerierna kan välja om de ska följa Implementeringsrådets rekommendationer. Om de väljer att inte göra det måste förslaget först godkännas av Implementeringsudvalget. Detta gäller också om ministeriet på något annat sätt frångår någon av

³⁷ Detta avsnitt bygger på Implementeringsrådets processbeskrivning för ”National implementering” samt på intervjuer med Implementeringsrådets personal den 10 november.

³⁸ Att direktivet har en sådan påverkan är en förutsättning för att planen ska skickas till Implementeringsrådet.

³⁹ Intervjuer vid Implementeringsrådet, 10 november 2017.

⁴⁰ Implementeringsrådet, Beslutningsreferat från möte hållet den 27 september 2017

principerna för hur EU-lagstiftning ska införas. Därefter blir lagförslaget offentligt och presenteras vid en offentlig hearing.

Vi kan konstatera att Implementeringsrådet yttranden spänner över ganska breda fält, och att implementering av lagstiftning i det här sammanhanget ska ses i vid bemärkelse. Det är också tydligt att medlemsorganisationernas djupa och detaljerade sakkunskaper kommer till användning när Implementeringsrådet lämnar kommentarer.

6 Utvärdering och regelförenkling av existerande lagstiftning

En mycket stor del av lagstiftningen i Sverige och andra EU-länder har sitt ursprung i EU-lagstiftningen. En aspekt av regelförenkling av EU-lagstiftning är därför också att förenkla den lagstiftning som redan är genomförd. Vår andra uppdragsfråga gäller om det är möjligt att ge Regelrådet uppgiften att arbeta med tidigare införlivad EU-lagstiftning. Denna uppdragsfråga gäller alltså denna fas.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

Både på EU-nivå och i medlemsländer som Danmark finns det olika processer för att på ett strukturerat sätt identifiera och åtgärda onödigt invecklade regler. Ett gemensamt drag för dessa processer är att de delvis drivs av regelanvändarnas egna erfarenheter. Det innebär att företag och deras organisationer till de olika regelförenklingsorganen kan föreslå vilka regler som behöver förändras. De kan också föreslå hur reglerna borde ändras. Med tanke på den nästan oöverskådliga mängden existerande regler, är detta en mekanism för att prioritera mellan olika insatser för att förenkla regler.

I Sverige finns för närvarande inte någon motsvarande mekanism, även om myndigheterna kontinuerligt arbetar med regelförenkling.

6.2 Regelförenkling av existerande lagstiftning i Sverige

Regelrådet arbetar för närvarande inte med att förenkla existerande lagstiftning. Såvitt Statskontoret kunnat konstatera har inte heller någon annan statlig instans något uttalat övergripande ansvar för att förenkla redan existerande lagstiftning. Men det betyder inte att en sådan förenkling inte förekommer.

För det första förändras svensk lagstiftning löpande vartefter förändringsbehov uppstår. Sådana behov kan uppstå som en följd av domstolsutslag, lika väl som efter förändringar i den politiska inriktningen. Då finns möjligheten att samtidigt förenkla reglerna.

För det andra kan enskilda myndigheter ta initiativ till att förenkla reglerna. Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska myndigheterna "följa upp konsekvenser av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats ska den omprövas och en ny

konsekvensutredning genomförs”⁴¹. Ett aktuellt exempel är att Arbetsmiljöverket för närvarande genomför en ”regelomstrukturering” av den reglering som styr arbetsmiljöområdet. En stor del av de reglerna har sitt ursprung i EU-lagstiftning.⁴²

6.3 Regelförenkling av existerande lagstiftning i Danmark

I Danmark är förenkling av existerande lagstiftning centralt i regelförenklingsarbetet. Detta gäller såväl införd EU-lagstiftning, som lagstiftning och andra regler med nationellt ursprung. *Implementeringsrådet* arbetar med att förenkla införd EU-lagstiftning. *Virksomhedsforum* initierar förenkling av regler med nationellt ursprung.

6.3.1 Implementeringsrådets ”nabotjeks”⁴³

Implementeringsrådets arbete med införd lagstiftning består av så kallade ”nabotjeks”, det vill säga jämförelser av hur grannländer har genomfört olika EU-direktiv. Jämförelserna har ett tydligt konkurrenskraftsperspektiv, och utgår från att det danska näringslivet inte ska missgynnas i förhållande till konkurrenterna i grannländerna.

Initiativet till ”nabotjeks” kommer från Implementeringsrådets ledamöter, utifrån deras erfarenheter och omvärldsbevakning. Ledamoten i fråga beskriver då i en inlägga till rådet varför en viss ”nabotjek” bör göras. Om rådet som helhet bifaller förslaget går en rekommendation om att göra en nabotjek vidare till Implementeringsudvalget för bedömning. Implementeringsrådet föreslår också vilka länder som Danmark då ska jämföras med. Ofta görs den med traditionellt närbesläktade grannländer som Tyskland, Sverige, Nederländerna och Finland. Särskilt när det gäller jordbruksfrågor är det vanligt att Implementeringsrådet föreslår en jämförelse med Polen, som är ett viktigt konkurrentland för det danska jordbruket.

Om Implementeringsudvalget bifaller Implementeringsrådets förslag sätter det ansvariga ministeriet igång en ”nabotjek”. Denna jämförelse varierar i omfattning beroende på frågans storlek och komplexitet. En stor ”nabotjek” genomförs av en anlitad konsult, medan små görs av tjänstemän vid det ansvariga ministeriet. Resultatet redovisas till Implementeringsrådet.

Arbetet med ”nabotjeks” är relativt nytt, och enligt Implementeringsrådets representanter är det för tidigt att slutgiltigt utvärdera resultaten. Implementeringsrådet har hittills föreslagit 57 ”nabotjeks” (sedan december 2015). Av dessa har Implementeringsudvalget antagit 32 och avvisat 15. Skälen till att ett förslag avvisas kan vara

⁴¹ Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 10 §

⁴² Intervjuer vid Arbetsmiljöverket 17 november samt myndighetens hemsida: <https://www.av.se/om-oss/regel-och-foreskriftsarbete/regelfornyelse/>

⁴³ Detta avsnitt bygger på Implementeringsrådets processbeskrivning för ”National evaluation” samt intervjuer med Implementeringsrådets personal och ordförande, 10 november.

flera. Ett skäl kan vara att Implementeringsudvalget bedömer att frågan inte är politiskt prioriterad. Ett annat kan vara att de bedömer att frågan redan behandlas på något annat sätt, exempelvis genom någon pågående förhandling på EU-nivå eller i en beredningsprocess vid ministeriet. Det förekommer också att regeringen initierar en förenklingsprocess direkt, utan att först göra en ”nabotjek”.⁴⁴

6.3.2 Virksomhedsforums arbete med existerande lagstiftning⁴⁵

Medan Implementeringsrådet alltså arbetar med implementerad EU-lagstiftning, har Virksomhedsforum en liknande uppgift när det gäller regler som har ett nationellt ursprung. Som beskrivs i avsnitt 2.5 är Virksomhedsforum uppbyggt på ett liknande sätt som Implementeringsrådet, med ett aktivt medlemskap av i huvudsak intresseorganisationer. Dessa medlemsorganisationer initierar en stor del av Virksomhedsforums förslag till förenklingar. Dessutom kan enskilda medborgare och företag rapportera till Virksomhedsforum om regler som är onödigt krångliga.

Virksomhedsforums förslag till förenklingar skickas vidare till Ekonomiudvalget, en ministerkommitté som fattar beslut om Virksomhedsforums förslag till förenklingar ska genomföras eller inte.⁴⁶ Ekonomiudvalget följer då principen ”följ eller förklara”. Det innebär att Ekonomiudvalget tydligt måste motivera när de inte följer Virksomhedsforums förslag.

6.4 Refit-plattformens arbete med existerande lagstiftning⁴⁷

Inom EU har regelförenklingsarbetet, exempelvis inom Nämnden för lagstiftningskontroll och dess föregångare, tidigare i huvudsak inriktats på förenkling av ny lagstiftning. Från 2002 och framåt har EU-kommissionen dock deltagit i ett antal överlappande program för att förenkla existerande lagstiftning. Från 2012 har dessa översyner fortsatt inom det så kallade Refit-programmet. Refit-programmet etablerades utifrån ett kommissionsmeddelande om bättre reglering, och leds av förste vice kommissionsordföranden Timmermans. Programmet består av två rådgivande kommittéer, en med regeringsrepresentanter och en med näringslivsföreträdare och andra intressenter. I regeringsgruppen deltar från Sverige Tillväxtverkets generaldirektör, Gunilla Nordlöf. I intressentgruppen sitter bland annat chefen för Svenskt Näringslivs Brysselkontor, Jens Hedström.

⁴⁴ Sammanställning från Implementeringsrådet, ”Oversikt anbefalinger nabotjek”. Intervjuer med Implementeringsrådets och Implementeringsudvalgets personal, 10 november.

⁴⁵ Detta avsnitt bygger på intervjuer med Virksomhedsforums personal, 10 november.

⁴⁶ Ekonomiudvalgets funktion för Virksomhedsforum är jämförbar med Implementeringsudvalgets funktion för Implementeringsrådet.

⁴⁷ Detta avsnitt bygger på Daniel Tarschys rapport. Se bilaga 2.

Under parollen ”lätta bördan” välkomnar Refit-programmet förslag från alla berörda parter. Förslagen offentliggörs och analyseras, liksom de yttranden som programmet själv formulerar. Förslag om förenklingar från myndigheter, allmänheten och andra aktörer analyseras av EU-kommissionen. Refit-programmet uppdaterar löpande en resultattavla över godtagna förenklingar.

Refit ingår numera i EU-kommissionens årliga arbetsprogram med förslag till nya initiativ och översyn av befintlig EU-lagstiftning. EU-kommissionen gör konsekvensbedömningar av förslagens fördelar och kostnadsbesparingar, utvärderar EU-lagstiftningens genomslag och håller samråd med olika intressenter. I arbetet deltar även parlamentet, rådet, medlemsstaterna, branschorganisationer och andra berörda parter.

7 En jämförelse mellan Implementeringsrådet och Regelrådet

I Statskontorets utredningsuppdrag ingår det att beakta erfarenheterna av det danska Implementeringsrådets arbete. I kapitlen 3-6 beskrivs både Regelrådets och Implementeringsrådets arbete i de fyra olika faserna av lagstiftningsprocessen. I detta kapitel jämför vi mer direkt hur de båda rådens arbete skiljer sig åt.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

Till skillnad från Regelrådet, har Implementeringsrådet tydliga styrande principer för arbetet. Medan Regelrådet bedömer konsekvensutredningars kvalitet, ger Implementeringsrådet direkta råd om vilka effekter regler har eller kan komma att ha för företag. Som en följd av sitt bredare mandat kan Implementeringsrådet komma in vid flera tidpunkter- både tidigare och senare än Regelrådet.

Ledamöterna i Implementeringsrådet lägger aktivt fram förslag till insatser. De flesta representerar olika intresseorganisationer och använder sig av dessa organisationers omvärldsbevakning och resurser. Ledamöterna i Regelrådet har i jämförelse en reaktiv roll och representerar inte några organisationer. Som en följd av de skilda arbetsätten är Implementeringsrådets kansli betydligt mindre än Regelrådets.

En viktig skillnad mellan de båda råden är vem som tar emot förslagen. Implementeringsrådets olika förslag behandlas i regel på hög politisk nivå, av Implementeringsudvalget. Regelrådets granskningar tas emot av de tjänstemän som ansvarat för konsekvensutredningen i fråga.

7.2 Verksamhetens övergripande mål

Det danska arbetet med att införa EU-lagstiftning styrs av fem övergripande principer, där enkelhet och konkurrenskraft gentemot andra länder är en övergripande ledstjärna. Motsvarande övergripande principer finns såvitt Statskontoret känner till inte tydligt formulerade för det svenska arbetet med att införa EU-lagstiftning.

7.3 Rådets mandat

Implementeringsrådet ger råd om framtida, planerade och existerande reglers effekter för företag. Regelrådets arbete med regelförenkling är snarare indirekt, och fokuserar på att bedöma konsekvensutredningar av planerade regler.

Ett hypotetiskt fall kan illustrera skillnaderna. Vi tänker oss en ny regel som innebär stora kostnader för företagen i en viss bransch, men där konsekvenserna är utförligt

beskrivna i en konsekvensutredning. I ett sådant fall skulle sannolikt Implementeringsrådet verka för att reglerna förenklas. Regelrådet skulle däremot i sin granskning ge "tummen upp", så länge som konsekvensutredningen visar kostnaderna.

7.4 Ledamöternas roller och sekretariatets funktion

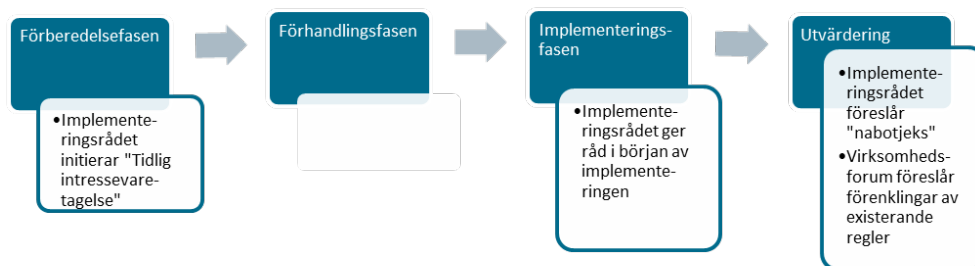
Implementeringsrådet har betydligt fler ledamöter än Regelrådet. Implementeringsrådets ledamöter är också representanter för sina respektive organisationer. Därför förväntas de komma med förslag på regelförenklingar utifrån sina medlemmars intressen. Gemensamt antas de ha en sakkunskap som spänner över många områden. De förväntas också ha kapacitet att med hjälp av sina respektive organisationer skriva själva förslagen till insatser för att förenkla lagar och regler.

Flera av Regelrådets ledamöter har en bakgrund i olika intresseorganisationer, men de utses av regeringen på personliga mandat. De initierar inte förslag, utan arbetar med utkast till yttranden, som de tjänstemän från Tillväxtverket som arbetar åt Regelrådet skriver. Även om ledamöterna gemensamt har stor kunskap, har inte rådet heltäckande kunskap om alla viktiga branscher.

Kansliernas arbete skiljer sig åt till följd av de olika rollerna som de båda rådens ledamöter har. De tjänstemän som arbetar åt Regelrådet gör en stor del av arbetet med att bedöma konsekvensutredningarna. Uppemot 10 personer arbetar med sådana arbetsuppgifter. Implementeringsrådets kansli arbetar snarare med samordning och stöd till ledamöterna i rådet, såvitt Statskontoret kan bedöma. Kansliet består av 3–4 tjänster.

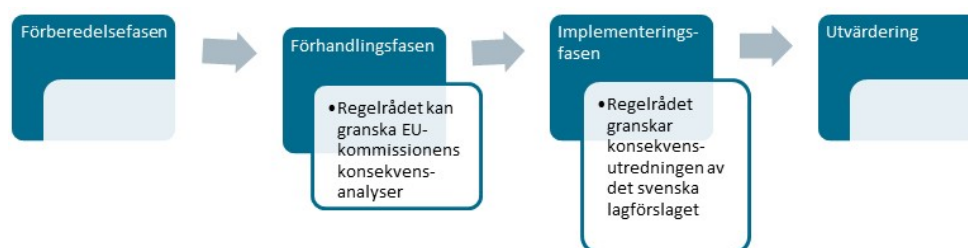
7.5 Tidpunkter för insatsen

Implementeringsrådet kan initiera regelförenklingsinsatser vid olika tidpunkter i lagstiftningen (se figur). Implementeringsrådets bedömning av implementeringsplanen vid ny EU-lagstiftning är obligatorisk. "Tidlig intressevaretagelse" och "nabotjek" drivs däremot av att ledamöterna upplever att det finns ett behov av regelförenkling.



Regelrådets insatser koncentreras till de tidpunkter där det finns konsekvensutredningar att bedöma. I första hand gäller arbetet konsekvenser av färdiga svenska lagförslag, i slutet av implementeringsprocessen. I vissa fall kommer Regelrådet

också in i början av förhandlingsfasen, och bedömer EU-kommissionens konsekvensanalyser (se figur).



7.6 Mottagare av rådets förslag och granskningar

Regelrådets granskningar adresseras i regel till den myndighet som ansvarar för de nya reglerna. När konsekvensutredningen hör till en avslutad utredning, skickas granskningen till det ansvariga departementet. I praktiken är Regelrådets granskningar en del av en remissrunda, där de mottagande tjänstemännen samtidigt behöver hantera en mängd inspel från olika organisationer.

När det gäller två av tre förslagstyper tar Implementeringsudvalget emot Implementeringsrådets förslag. Implementeringsudvalget är en ministerkommitté som väger rådets förslag mot andra prioriteringar. Därmed tydliggör kommittén för de ansvariga departementen hur de ska arbeta med rådets förslag. När det gäller den tredje förslagstypen (vid implementeringen) används en särskild process inom departementen för att ta hand om rådets förslag. Också vid denna process har Implementeringsudvalget en roll, och kan vid behov avgöra viktigare frågor.

8 Digitalisering och regelförenkling

Digitalisering är ett viktigt inslag i närings- och förvaltningspolitiken. Regeringen ser digitaliseringen som ett verktyg för att öka de svenska företagens konkurrenskraft och för att bidra till regelförenkling. I detta kapitel beskriver vi relationen mellan digitalisering och regelförenkling och hur Regelrådet och andra aktörer arbetar med digitaliseringsfrågor.

8.1 Sammanfattande iakttagelser

Flera andra länder tar också upp digitalisering i samband med regelförenkling. Men det finns ännu ingen gemensam metod för att använda digitalisering i förenklingsarbetet.

Statskontoret konstaterar att digitalisering i dag har en relativt undanskymd plats i Regelrådets arbete, liksom i Tillväxtverkets arbete med att främja bättre konsekvensanalyser. Detta beror framför allt på att digitalisering inte nämns i förordningen om konsekvensanalyser vid regelgivning.

Regelrådets ledamöter och personalen på Tillväxtverket som arbetar åt Regelrådet bedömer att det kan vara möjligt att även granska hur digitalisering behandlas i konsekvensanalyser. De nämner då vissa förutsättningar för att detta ska kunna ske på ett bra sätt. Några exempel på sådana förutsättningar är att ett tillägg görs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, att Tillväxtverket utvecklar handledningen för konsekvensutredning och att det finns tillräcklig kompetens för att göra granskningarna både i Regelrådet och hos de tjänstemän som bereder Regelrådets ärenden.

8.2 Regeringens syn på digitalisering och förenkling

Regeringen har tagit flera initiativ för att utveckla både den offentliga förvaltningen och samhället i stort genom digitalisering. Regeringen har 2017 lagt fram en digitaliseringsstrategi där de lyfter fram digitaliseringen som en mycket viktig faktor för att påverka konkurrenskraft, sysselsättning samt den ekonomiska, sociala och miljömässiga hållbarheten.⁴⁸ Men redan i budgetpropositionen för år 2015 presenterade regeringen en satsning under 2015–2018 för att genom digitalisering modernisera

⁴⁸ Regeringskansliet, För ett hållbart digitaliserat Sverige

och effektivisera den offentliga sektorn för att ge bättre service åt medborgarna till en lägre kostnad.⁴⁹

8.2.1 Regeringens digitaliseringsstrategi

Regeringen har 2017 presenterat en övergripande digitaliseringsstrategi som syftar till att bidra till konkurrenskraft, full sysselsättning samt ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Regeringens vision är ett hållbart digitaliserat Sverige och det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.

Strategin betonar vikten av att det svenska näringslivet får bästa möjliga förutsättningar att verka i och bidra till den digitala ekonomin. Exempelvis uttrycker regeringen att aktörer som vill återanvända offentlig information så långt som möjligt ska få tillgång till data. Regeringen konstaterar också att lagar och regler i dag ofta är konstruerade på ett sätt som innebär att en människa måste utföra en handling, som en maskin skulle ha kunnat utföra.

Strategin säger också att det är viktigt att företag, organisationer och människor kan möta offentliga verksamheter på ett enkelt sätt. Den påpekar att det är viktigt att regelverk fungerar för den digitala omställningen. Det kan till exempel handla om att regelverk inte ska förutsätta en hantering på papper. Exempel på förenklingar som regeringen ger i strategin är

- att uppgifter, där det är möjligt och relevant, bara ska behöva lämnas en gång
- att offentlig sektor ska kunna utbyta information och samarbeta samt öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar samtidigt som den personliga integriteten värnas
- att en fullt ut digital ärendehantering gör det lättare för företag att göra rätt från början, att få en snabbare ärendehantering och att lättare få besked om ärendestatus.

8.2.2 Digitalt först

När det gäller den digitala utvecklingen av den offentliga förvaltningen lyfte regeringen i budgetpropositionen för år 2015 fram att ökad samordning genom digital samverkan är en utvecklingspotential i den offentliga förvaltningen. Regeringen uppdrog då åt ett antal statliga myndigheter att vara utvecklingsmyndigheter och att genomlysna utpekade områden ur ett digitaliseringsperspektiv. Ett av dessa områden var förenklat företagande.

⁴⁹ Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 22 s. 148 ff.

Regeringen gav 2017 Tillväxtverket i uppdrag att vara utvecklingsmyndighet för arbetet med att skapa enkla digitala myndighetskontakter för företag.⁵⁰ Uppdraget gäller åren 2017–2019 och ska främja digital förnyelse genom att tillgängliggöra information och stötta berörda myndigheter att tillämpa principen digitalt först i företagens myndighetskontakter. Arbetet ska ske i nära samarbete med berörda statliga och kommunala myndigheter.

8.3 Internationell jämförelse

I flera länder har arbetet för regelförenkling kopplats ihop med ambitionerna att digitalisera inom den offentliga sektorn och i kontakterna med företag. Ett exempel är Tyskland, som arbetar för att rensa i uppgiftsfloran med hjälp av digitalisering. Vid våra besök i Danmark kunde vi dock konstatera att digitalisering inte hade en märkbart mer framträdande plats i arbetet med att minska regelbördan för företag än i Sverige.

Såvitt Statskontoret kunnat konstatera finns det ingen internationellt etablerad, standardiserad metod för att hantera digitalisering och regelförenkling.

8.4 Digitaliseringen i Regelrådets nuvarande arbete

Detta avsnitt beskriver hur digitalisering tas upp i den nuvarande hanteringen av konsekvensutredningar och granskningen av dem.

8.4.1 Inget explicit om digitalisering i förordningen

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning kräver inte uttryckligen att konsekvensutredningen ska belysa möjligheter med och konsekvenser av digitalisering. Enligt förordningen ska de alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå beskrivas. Det kan då förekomma digitala lösningar såväl i huvudförslag som i alternativ och därmed beskrivs även dessa lösningar och deras konsekvenser.

8.4.2 Regelrådets yttranden

Det finns alltså inget uttryckligt krav på att ta upp digitalisering i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta har också gjort att Regelrådet tagit ställning för att inte belysa frågor om digitalisering i sina yttranden. Vid en av våra intervjuer med personal som arbetar med granskningar åt Regelrådet nämner personalen dock att det förekom att digitalisering togs upp före rådets omorganisering 2015.⁵¹

⁵⁰ Regeringsbeslut N2017/04844/FF

⁵¹ Intervjuer med Tillväxtverkets personal, 30 november.

8.4.3 Om digitalisering i Tillväxtverkets handledning

Den handledning för konsekvensutredningar som Tillväxtverket har tagit fram i samarbete med Naturvårdsverket, Ekonomistyrningsverket, Folkhälsomyndigheten och Regelrådet utgår från ett regeringsuppdrag, som i sin tur hänvisar till kraven i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Digitalisering nämns inte uttryckligen i regeringsdirektivet eller förordningen. Därmed behandlas digitalisering i stort sett inte alls i handledningen. Men i avsnittet om alternativa lösningar anges att en fråga i det sammanhanget kan vara om det finns digitala lösningar som kan underlätta och effektivisera.

Det innebär att de som nu använder handledningen får ett mycket begränsat stöd när det gäller att beskriva aspekter på digitalisering i myndighetens verksamhet och att på annat sätt ta upp digitaliseringens konsekvenser i konsekvensutredningen. Men Tillväxtverket arbetar för att komplettera handledningen med frågor kring digitalisering.⁵²

8.5 Förutsättningar för nytt uppdrag att granska digitaliseringsaspekter⁵³

I intervjuer med Regelrådets ledamöter och med den personal som ger stöd till Regelrådet framkommer olika uppfattningar om lämpligheten och möjligheten för Regelrådet att även granska frågor om digitalisering i konsekvensutredningarna. De flesta menar att det är möjligt att även granska konsekvensutredningarna ur detta perspektiv. Detta gäller under förutsättning att digitalisering förs in i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Men i intervjuerna framkommer en del frågetecken och tveksamheter. En genomgående synpunkt är att det behöver preciseras vad som avses med digitalisering om Regelrådet ska kunna granska konsekvensutredningarna ur denna aspekt.

En annan vanlig synpunkt är att både de tjänstemän från Tillväxtverket som arbetar åt Regelrådet och själva rådet kan behöva stärka sin kompetens när det gäller digitalisering. Vilken kompetens detta gäller beror på vilka aspekter som ska granskas. Om det handlar om att se om digitalisering behandlats i konsekvensutredningen är behovet av breddad kompetens begränsat. Handlar det i stället om att bedöma om förslaget är det bästa sättet att ta tillvara digitaliseringens möjligheter blir kravet på kompetens större. En ledamot i Regelrådet framför även tvivel på om Regelrådet är rätt forum för den mer ingående granskningen.

⁵² Intervjuer med Tillväxtverkets personal 2017-11-30.

⁵³ Detta avsnitt bygger på intervjuer under oktober/november med Regelrådets ledamöter samt personal vid Tillväxtverket som arbetar med att bereda Regelrådets ärenden.

Ytterligare en aspekt på behovet av kompetens som de intervjuade nämner är att kompetensen också behövs hos regelgivarna. Detta uppfattas vara ett problem, särskilt i offentliga utredningar. I det sammanhanget påpekar de intervjuade att även Regeringskansliets kommittéhandbok skulle behöva kompletteras när det gäller att belysa möjligheter med och konsekvenser av digitalisering.

9 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel svarar vi på de fyra utredningsfrågor som har ingått i vårt uppdrag:

- Bör Regelrådet få en utökad roll vid införlivandet av EU-lagstiftning?
- Kan Regelrådets uppgifter utökas till att arbeta med tidigare införlivad EU-lagstiftning?
- Bör Regelrådet beakta om nya och ändrade regler är utformade med hänsyn till den digitala utvecklingen?
- Bör Regelrådet omorganiseras om de får utökade uppgifter?

9.1 Sammanfattande slutsatser och förslag

Statskontoret bedömer att Regelrådet bör få en något utökad roll vid införlivandet av EU-lagstiftning, genom att granskningen av EU-kommissionens konsekvensanalyser görs obligatorisk. Däremot bör Regelrådet inte få en utökad roll i form av andra uppgifter än att granska konsekvensanalyser.

Enligt Statskontoret bör Regelrådets uppgifter inte utökas till att arbeta med tidigare införlivad EU-lagstiftning.

Statskontoret anser att Regelrådet kan och bör ta hänsyn till den digitala utvecklingen i sina granskningar.

Statskontoret bedömer inte att Regelrådet behöver organiseras om.

9.2 Regelrådets arbete med att granska konsekvensanalyser bör utökas

I detta avsnitt diskuterar vi möjligheterna att utöka Regelrådets nuvarande granskningsarbete. Vi redogör dels för hur Regelrådets arbete med EU-konsekvensanalyser kan utvecklas (delar av den första utredningsfrågan), dels för hur rådet kan ta hänsyn till den digitala utvecklingen när de granskar konsekvensanalyser (tredje utredningsfrågan).

9.2.1 Regelrådet bör yttra sig över samtliga konsekvensanalyser från EU-kommissionen

Som vi beskrev i avsnitt 5.2 granskar Regelrådet endast en del av EU-kommissionens konsekvensanalyser. Ett sätt att utöka rollen skulle därför kunna vara att göra granskningarna av EU-konsekvensanalyser obligatoriska på samma sätt som gäller för rådets granskningar av svenska konsekvensanalyser.

Statskontoret konstaterar att Regelrådet hittills har granskat relativt få konsekvensanalyser från EU-kommissionen. Detta beror både på att Regeringskansliet inte har skickat alla sådana konsekvensanalyser till Regelrådet på remiss, och på att Regelrådet av olika skäl valt att inte lämna substantiella svar på de som kommit in. Det svårt att dra några definitiva slutsatser av nyttan med de granskningar som gjorts eftersom det inte har gjorts någon systematisk uppföljning av dem. Men enligt personalen som arbetar för Regelrådet så har de berörda tjänstemännen på Regeringskansliet bedömt att granskningarna har varit till nytta.

Regelrådet sammanställer och analyserar för närvarande vilken nytta deras granskningar av EU-konsekvensanalyser har haft. När den analysen är klar bör Regelrådet, Tillväxtverket och mottagaren tillsammans kunna utveckla formerna för arbetet. Jämfört med granskningen av andra konsekvensanalyser är arbetet mindre styrt av förordningar. Regelrådet skulle därför kunna anpassa granskningarna så att de blir till större nytta i förhandlingsfasen. Vi bedömer att ett sådant utvecklingsarbete sannolikt underlättas om arbetsuppgiften återkommer mer regelbundet. Sammantaget finns det således förutsättningar för att granskningarna kan utvecklas till att bli betydelsefulla beståndsdelar i den process som föregår implementeringen av lagförslag med EU-bakgrund. Det förutsätter dock att Regelrådet får möjlighet att granska alla sådana konsekvensanalyser och att rådet tillsammans med mottagarna utvecklar granskningarnas metodik.

Statskontorets förslår därför att det blir obligatoriskt för Regeringskansliet att skicka EU-kommissionens konsekvensanalyser på remiss till Regelrådet (se avsnitt 9.4.2). Statskontoret förslår också att Regelrådet och Tillväxtverket tillsammans med Regeringskansliet får i uppdrag att utveckla innehållet och formerna för granskningen av EU-kommissionens konsekvensanalyser.

9.2.2 Regelrådets granskningar bör ta hänsyn till digitaliseringen

Tillämpningen av regler kan underlättas med hjälp av digitalisering exempelvis genom digitala vägledningar och inrapportering i digital form. Likaså kan digitaliseringen underlätta och effektivisera kommunikationen mellan myndigheter och företag. Dessutom kan rätt utformade regler också gynna utvecklingen av digitala innovationer. Detta innebär att det finns skäl för att Regelrådet i sina granskningar bör bedöma om konsekvensanalyserna tar hänsyn till den digitala utvecklingen.

Statskontoret bedömer att den största vinsten med att låta Regelrådet granska om den digitala utvecklingen beaktats i konsekvensanalyserna är att regelgivaren då får anledning att överväga vilka möjligheter (och nackdelar) som digitaliseringen ger. Men det finns också vissa frågor som bör observeras för att dessa fördelar ska nås. Bland annat behövs det kompetens för att hantera dessa frågor på Tillväxtverket, i Regelrådet, hos regelgivarna (myndigheter, inklusive Regeringskansliet) och i de offentliga utredningarna. Ett ytterligare hinder är att det för närvarande inte är tillräckligt tydligt på vilket sätt regelgivarna ska ta hänsyn till digitaliseringsaspekten.

Det innebär att det också blir oklart vilka kriterier Regelrådet ska ta hänsyn till vid en granskning av digitaliseringsaspekter i konsekvensanalyserna. Men Statskontoret bedömer att Regelrådet och Tillväxtverket gemensamt bör kunna precisera detta. Tillväxtverket arbetar redan i dag med att komplettera handledningen för konsekvensanalyser med digitaliseringsfrågorna. Tillväxtverkets regeringsuppdrag om att vara utvecklingsmyndighet för att skapa enkla digitala myndighetskontakter för företag bör kunna ge underlag till kompletteringen av handledningen.⁵⁴ Förutom i handledningen bör frågan om digitaliseringen också kunna tas upp i de utbildningar Tillväxtverket håller om konsekvensutredningar och även i den övriga främjande verksamheten.

Statskontoret föreslår därför att Regelrådet i sitt arbete ska granska om regelgivarna i konsekvensutredningarna har tagit hänsyn till den digitala utvecklingen. Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning behöver därför ändras (se avsnitt 9.4.2). Regeringen bör även ge Tillväxtverket i uppdrag att i samarbete med Regelrådet utveckla hur regelgivarna och Regelrådet ska ta hänsyn till digitaliseringsaspekten. Dessutom behöver regeringen försäkra sig om att Regelrådet har tillräcklig kompetens i digitaliseringsfrågor.

9.3 Regelrådet bör inte få ett nytt uppdrag utöver att granska konsekvensanalyser

I utredningens första fråga ingår enligt Statskontorets tolkning att bedöma om Regelrådet bör få ett uppdrag som går *utöver* granskandet av konsekvensanalyser. Också den andra frågan, om regelförenkling av införlivad lagstiftning, handlar om ett uppdrag som går utöver granskning av konsekvensanalyser.

I detta avsnitt redogör vi för först hur ett tänkt utvecklat uppdrag till Regelrådet skulle kunna se ut. Vår redogörelse utgår från vår analys av den europeiska och svenska lagstiftningsprocessen, samt från de erfarenheter som finns från jämförbara länders arbete med att förenkla EU-lagstiftningen (särskilt erfarenheter från Danmark). Vi beskriver förutsättningarna för ett nytt uppdrag och vilka andra möjligheter som kan finnas för att uppnå syftet med ett utökat uppdrag. Därefter bedömer vi vilka för- och nackdelar som följer av ett nytt uppdrag.

9.3.1 Interna och externa förutsättningar för ett nytt uppdrag

Om Regelrådet ska arbeta med tidigare införlivad EU-lagstiftning eller med annat än konsekvensanalyser, kommer rådet att behöva arbeta mer direkt med att bedöma reglerna och reglernas effekter. Det skulle också innebära att Regelrådet kommer in vid fler tidpunkter i lagstiftningsprocessen. Regelrådets roll i dag är att granska EU-kommissionens konsekvensanalyser i början av förhandlingsfasen samt de svenska

⁵⁴ I vilken utsträckning ytterligare aspekter behöver belysas får bedömas utifrån resultatet av regeringsuppdraget.

konsekvensanalyserna i slutet av implementeringsfasen. Den rollen skulle kompletteras med att lämna rådgivning till regelgivarna i början av implementeringsfasen. Rådet skulle också få i uppgift att identifiera förenklingsbehov i EU-lagstiftning som redan är införlivad, det vill säga i utvärderingsfasen. Eventuellt skulle rådet likt det danska Implementeringsrådet kunna lämna inspel till regeringen redan när Kommissionen förbereder lagstiftning.

Förutsättningarna för ett nytt uppdrag kan delas in i interna och externa förutsättningar. Interna förutsättningar handlar om vilka resurser och vilka förändringsbehov som Regelrådet självt har i dag, jämfört med det tänkta nya uppdraget. Externa förutsättningar gäller de krav som ett förändrat uppdrag skulle ställa på de som interagerar med Regelrådet.

Rådets kompetens och arbete skulle behöva förändras

En intern förutsättning skulle vara att Regelrådet får en *bredare samlad kompetens* än i dag. För att kunna bedöma vilken påverkan olika förslag och regler skulle få (eller redan har) på företagen, skulle rådet behöva ha djupare sakkunskap om fler ämnesområden än i dag. Ett sätt att försäkra sig om den kompetensen är att ha ledamöter som tydligt representerar organisationer av regelanvändare, på samma sätt som Implementeringsrådet i Danmark. Ledamöterna skulle då kunna dra nytta av sina organisationers sakkunskap, kompetens och analyskapacitet. Ledamöterna skulle också ha en mer aktiv roll än i dag och kunna ta initiativ till regelförenklingsinsatser i olika skeden.

Sannolikt skulle Regelrådet också behöva ha *fler ledamöter* än i dag för att täcka fler sakområden. En förändring av själva rådet skulle också innebära en *förändring av personalens uppgifter*. Vi kan konstatera att Implementeringsrådet, trots att det har fler uppgifter än Regelrådet, har ett betydligt mindre kansli. Förklaringen är att Implementeringsrådets medlemsorganisationer gör en stor del av arbetet med att förbereda ärenden, och att kansliet då främst koordinerar möten.

Ett nytt uppdrag kräver tydliga principer och en annan mottagningskapacitet

Det danska Implementeringsrådets arbete utgår från fem principer som regeringen formulerat. Statskontoret bedömer att dessa har stor betydelse för att arbete ska få genomslag. Även i andra länder utgår regelförenklingsarbetet från fasta principer och förutsättningar som ibland är lagstadgade.

Statskontoret bedömer att en extern förutsättning för om Regelrådet ska få ett nytt uppdrag är att det även i Sverige i så fall finns *tydliga och övergripande principer* för arbetet med att förenkla reglerna. Dessa principer bör beslutas på politisk nivå, och ska sammanfatta målen för förenklingsarbetet. Principerna ska också kunna ge vägledning när lagstiftning ska införlivas. En sådan vägledning är särskilt viktig om intresseorganisationer får en större roll. Vägledningen kan då minska risken för att arbetet blir styrt av särintressen. Om det inte finns vägledande principer kommer det

sannolikt blir mycket svårt för Regelrådet att i någon större utsträckning kunna förändra redan införlivad eller ny EU-lagstiftning.

De internationella erfarenheterna visar också att det av central betydelse att det finns en *mottagningskapacitet* för att ta hand om Regelrådets förslag. Regelrådets förslag och rekommendationer när det gäller nya regler skulle behöva vara tillgängliga vid de tillfällen där mottagaren har möjlighet att ta hänsyn till dem och göra eventuella förändringar utifrån dem. Det är svårt att i den nuvarande svenska lagstiftningsprocessen identifiera sådana tillfällen, utöver de remissrundor där Regelrådet redan i dag bidrar.

Mottagningskapaciteten är också ett problem när det gäller att förenkla existerande lagstiftning. Regelrådet skulle sannolikt kunna identifiera förenklingsbehov i existerande lagstiftning. Men Statskontoret bedömer att det för närvarande inte finns någon beredskap för att ta hand om sådana förslag hos Regeringskansliet eller myndigheterna.

En annan aspekt av mottagningskapaciteten är förmågan att väga olika prioriteringar mot varandra. Om Regelrådet skulle arbeta direkt med rådgivning om regelutformning, skulle det sannolikt uppstå målkonflikter där regelförenkling står mot andra uttalade mål. För att hantera detta skulle det krävas en instans med mandat att i varje fall prioritera mellan dessa olika mål. Statskontoret bedömer att det behövs en djupare analys för att identifiera vilken instans som på ett funktionellt sätt skulle kunna hantera dessa prioriteringar. I Danmark har denna fråga lösts genom att regelförenklingsbehov vägs mot andra frågor av kommittéer som består av olika ministrar. Men de grundläggande skillnaderna mellan svensk och dansk förvaltningsjuridik medför att ett sådant arrangemang inte säkert är lämpligt i Sverige.

9.3.2 Andra möjligheter att förenkla regler med ursprung i EU

Ett nytt uppdrag skulle övergripande syfta till att göra regler med ursprung i EU-direktiv mindre betungande för företagen, utan att sänka ambitionsnivån för de avsedda effekterna av reglerna. För att kunna pröva ändamålsenlighet med ett sådant uppdrag har Statskontoret undersökt om detta syfte kan uppnås på något annat sätt. Under arbetet med denna utredning har vi identifierat några andra möjliga tillvägagångssätt som regeringen kan överväga.

Mer svensk aktivitet i EU

Det finns utrymme för nationella regeringar att påverka den del av lagstiftningsprocessen som sker på EU-nivå, utöver att påverka hur reglerna införlivas i nationell rätt. Vi har inom ramen för detta uppdrag kunna identifiera två skeden där det kan finnas utrymme för ett tydligare svenskt agerande för att förenkla regler med ursprung i EU.

Det första skedet är när kommissionen tar fram förslag till direktiv. De formella möjligheter som då står till buds för att göra inspel för utomstående är främst i expertgrupper och öppna samråd. Men det förekommer även direkta kontakter för att påverka kommissionens förslag till direktiv. Information om vad som är på gång i kommissionen brukar vara känt hos många, inte minst hos intresseorganisationer. Exempel från Danmark visar att det finns möjligheter för medlemsländernas regeringar att redan i detta skede uppmärksamma frågor om att förenkla reglerna.

Refit-programmet är centralt när det gäller den redan existerande lagstiftningen. Förslag på vad som behöver förenklas kan lämnas till Refit-programmet av allmänheten, intresseorganisationer och regeringar. Till Refit-programmet är en regeringsgrupp och en intressentgrupp knutna, och Sverige finns representerat i båda. Regeringen kan överväga om det svenska medlemskapet i regeringsgruppen kan utnyttjas mer proaktivt.

EU-sakråd kan användas mer

Sakråd är en relativt ny arbetsmetod i Regeringskansliet som kan användas i en avgränsad sakfråga för att ta del av kunskap och perspektiv från det civila samhället och från andra aktörer. Sakråden kompletterar därmed andra former av samråd och ökar kvaliteten i regeringens underlag. Sakråd som behandlar EU-lagstiftning kallas för EU-sakråd. Dessa råd kan vara ett alternativt sätt att ge regelförenklingsperspektivet plats i tidigare skeden i lagstiftningsprocessen.

Regeringen kan bredda och fördjupa sitt beslutsunderlag genom att bjuda in relevanta aktörer till dialog i ett tidigt skede i lagstiftningsprocessen. Ett exempel på när EU-sakråd har använts är inför beslut om EU:s tjänstepaket, då representanter från de fackliga organisationerna, näringslivet och Sveriges kommuner och landsting deltog.

Sakråd kan vara ett förhållandevis smidigt och flexibelt sätt att hämta in synpunkter brett på förslagen till ny EU-lagstiftning. Statskontoret bedömer att det i första hand skulle vara relevant att ha ett EU-sakråd strax efter att EU-kommissionen presenterat ett förslag till direktiv, det vill säga i förhandlingsfasen av lagstiftningsprocessen. Beroende på hur mycket som är känt om förslagets innehåll, skulle det också kunna vara relevant med EU-sakråd tidigare, redan när Kommissionen förbereder ett lagförslag.

Sakråd liknar organisationerna Implementeringsrådet och Virksomhedsforum i Danmark eftersom dessa modeller syftar till att involvera intresseorganisationer i processen för EU-lagstiftning. Men de danska organen är permanenta och väl strukturerade i sina arbetsformer. Sakråd är mer flexibla och av *ad hoc*-karaktär, eftersom Regeringskansliet avgör från fall till fall vilka som ska delta.

Arbete på myndighetsnivå med att förenkla existerande regler

Det finns i Sverige ingen övergripande, strukturerad process för att utvärdera lagstiftning och andra regler (se även avsnitt 6.2). Vi noterar däremot att det finns exempel där myndigheter själva ser över den reglering som myndigheten själv ansvarar för. Arbetsmiljöverket arbetar på eget initiativ och i dialog med Arbetsmarknadsdepartementet för att göra regleringen enklare och mer användarvänlig. Vi konstaterar också att de myndigheter som har utfärdat föreskrifter och allmänna råd enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning även ansvarar för att genomföra uppföljningar av konsekvenser. Men det har också framkommit att myndigheter i rätt begränsad omfattning genomför sådana uppföljningar.⁵⁵ Därför skulle det kunna vara en möjlig åtgärd att initiera sådana uppföljningar, antingen i generella uppmaningar till myndigheterna, i specifika uppdrag till myndigheter i regleringsbrev eller i särskilda beslut.

9.3.3 De externa förutsättningarna saknas för att ge Regelrådet ett omfattande nytt uppdrag

Det går att se fördelar med att ge Regelrådet ett nytt uppdrag. I längden skulle uppdraget kunna leda till bättre regler och därmed till lägre administrativa kostnader för företagen. Uppdraget skulle ge en möjlighet att på ett mer strukturerat sätt ta hand om regelanvändarnas kunskaper och erfarenheter, både när det gäller ny lagstiftning och den lagstiftning som redan har införts. Det borde också vara praktiskt möjligt att omorganisera Regelrådet på ett sätt som ger de interna förutsättningar som krävs för att hantera ett utökat uppdrag.

Men Statskontoret ser också ett antal nackdelar med ett utökat uppdrag. Det kan finnas en risk att särintressen får alltför stort inflytande om regelförenklingsarbetet bygger på branschorganisationernas initiativ. Statskontoret bedömer också att det kan finnas utmaningar med att förena en aktiv rådgivande roll med den självständigt granskande roll som Regelrådet har i dag. Det skulle exempelvis kunna uppstå intressekonflikter om Regelrådet ska granska konsekvensanalyser till de regler som rådet tidigare yttrat sig om i sak. Detta skulle behöva redas ut närmare.

Statskontoret bedömer att det största hindret för att ge ett uppdrag utöver att granska konsekvensanalyser till Regelrådet är att *de externa förutsättningarna saknas*. I det sammanhanget är det särskilt olika aspekter av mottagningskapaciteten som saknas, och som inte på ett enkelt sätt kan åtgärdas. Exempelvis skulle Regeringskansliets beredningsprocess för ny lagstiftning behöva organiseras om för att skapa en kapacitet för att i ett tidigt skede ta emot synpunkter i sak på den kommande lagstiftningen. Det skulle också behövas en funktion som kan väga regelförenklingsförslag mot andra politiska prioriteringar. Statskontoret har inte inom ramen för detta uppdrag haft mandat eller möjlighet att reda ut hur en sådan förändring skulle gå till,

⁵⁵ Intervju 2107-11-30 med personal som arbetar åt Regelrådet.

eller bedöma om den vore lämplig. Men Statskontoret anser att dessa förutsättningar skulle behöva vara på plats innan Regelrådets uppdrag förändras.

Det är förmodligen möjligt att förändra Regelrådets uppdrag i den riktning vi skisserat i detta avsnitt. Det skulle dock kräva omfattande förändringar utanför Regelrådet som inte är enkla att genomföra. Det finns också andra åtgärder som Sverige kan genomföra för att påverka regler som har sitt ursprung i EU:s direktiv.

Statskontorets slutsats är därför att det saknas tillräckliga förutsättningar och skäl för att ge Regelrådet utökade uppgifter vid införlivandet av EU-lagstiftning, utöver granskningen av konsekvensanalyser. Förutsättningar saknas också för att ge rådet i uppgift att arbeta med tidigare införlivad EU-lagstiftning.

9.4 Organisation, resurser och författningsförändringar

Enligt den fjärde uppdragsfrågan ska Statskontoret ”bedöma om utökade uppgifter för Regelrådet medför att Regelrådet bör organiseras på ett annat sätt än i dag och om så är fallet, lämna förslag på lämplig organisationsform”. Statskontoret ska också ”redogöra för de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av ett sådant förslag.” Statskontoret ska också lämna förslag om anpassningar i berörda författningar. Nedan följer våra förslag för Regelrådets organisation och våra förslag till författningsändringar.

9.4.1 Regelrådets organisation behöver inte förändras

Statskontoret föreslår att Regelrådet får utökade uppgifter när det gäller att granska EU-kommissionens konsekvensanalyser, och när det gäller att ta hänsyn digitaliseringsaspekter i de granskningar av konsekvensanalyser som utförs i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De nya uppgifter Statskontoret föreslår att Regelrådet ska få är inte särskilt omfattande. Regelrådet bör kunna hantera dem i nuvarande organisation. Men för de nya arbetsuppgifterna behöver Regelrådets granskningsverksamhet ha tillgång till förutsebara personella resurser. Statskontoret har konstaterat att det förekommer att Regelrådet tvingas avstå granskningar till följd av arbetstoppar för andra verksamheter inom Tillväxtverket.

Statskontoret föreslår därför att Regelrådet fortsätter vara organiserat som ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket. För att Regelrådet ska kunna hantera de nya uppgifterna behöver rådet få förutsebara resurser. Hur denna fråga ska hanteras bör tas upp inom ramen för det utvecklingsuppdrag som Statskontoret föreslår i avsnitt 9.2.1.

9.4.2 Förslag till författningsändringar och ändringar i andra styrdokument

Som beskrivits, bedömer Statskontoret att Regelrådet bör granska alla relevanta konsekvensanalyser från EU-kommissionen. För att så ska ske, behöver Regeringskansliet skicka dessa konsekvensanalyser på remiss till Regelrådet. Hur Regeringskansliet ska använda Regelrådet som remissinstans beskrivs i promemorian *Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet*, daterad 2008-06-13.⁵⁶ Eftersom promemorian är undertecknad av 9 dåvarande statssekreterare torde den vara svår att komplettera eller förändra på samma sätt som en författning. Regeringskansliet behöver därför ta fram ett nytt styrdokument som föreskriver att även konsekvensanalyser från EU-kommissionen ska remissbehandlas av Regelrådet.

För att förtydliga Regelrådets skyldighet att granska dessa konsekvensanalyser föreslår Statskontoret att 17§, tredje strecksatsen i förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket ska lyda:

”– bistå regelgivarna, ~~om dessa begär det~~, med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla”.

Överstruken text utgår alltså enligt Statskontorets förslag.

Statskontoret anser också att konsekvensanalyserna bör beskriva hur nya och ändrade regler anpassats till digitaliseringen. Därför föreslår vi att en komplettering läggs in som en ny punkt 3 i 6 § i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Detta skulle kunna uttryckas på följande sätt:

”6 § En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. *en beskrivning av hur digitala utvecklingsmöjligheter beaktats i regleringen,*
4. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
5. uppgifter om vilka kostnadmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.”

Tillägget har markerats med kursiv stil.

⁵⁶ Promemorian återfinns på Regelrådets hemsida: <http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2017/04/Riktlinjer-for-Regeringskansliets-overlamnande-av-underlag-till-Regelradet.pdf>

Referenslista

Offentligt tryck

Prop. 2014/15:1. Budgetproposition för 2015 Utgiftsområde 22

Regeringskansliet (2017). För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi

Regeringen (2017). Uppdrag till Tillväxtverket att vara utvecklingsmyndighet för arbetet med att skapa enkla digitala myndighetskontakter för företag (Regeringsbeslut N2017/04844/FF)

Riksdagen, Svar från Mikael Damberg på skriftlig fråga 2016/17:1318

Rapporter och dokument från myndigheter/organisationer

Gullers grupp (2014). Bilden av Regelrådet och det svenska regelförenklingsarbetet – En intressentanalys våren 2014

Implementeringsrådet (2017), Beslutningsreferat från möte hållet den 27 september 2017

Implementeringsrådet, Processbeskrivning för ”Tidlig interessevaretagelse”

Implementeringsrådet, Processbeskrivning för ”National evaluering”

Implementeringsrådet, Processbeskrivning för ”National implementering”

Näringslivets regelnämnd/Regelrådet (2012). Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning

Näringslivets regelnämnd (2015). Proposals for improvements of EU legislation

Näringslivets regelnämnd (2015). Bättre styrning för effektivare regelverk

Näringslivets regelnämnd (2016). Systematisk utvärdering – Politiskt ansvarstagande för effektivare regler

Näringslivets regelnämnd (2017). Rätt underlag för rätt beslut – Åtgärder för bättre konsekvensutredningar

Regelrådet (2010). Synpunkter på regeringens arbete med EU-lagstiftning (2010-12-15)

Regelrådet (2015). Slutrapport 2009-2014. Årsrapport 2014

Regelrådet (2016). Årsrapport för 2015

Regelrådet (2017), Årsrapport för 2016

Regeringskansliet (2008). Riktlinjer för Regeringskansliets överlämnande av underlag till Regelrådet (Näringsdepartementet 2008-06-13)

Riksrevisionen (2016). Att hantera ett komplicerat skattesystem – Arbetet med att förenkla för företagen (RIR 2016:20)

SIEPS (2012), Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige? (2012:4)

Statskontoret (2012). Vad gör Regelrådet? (2012:27)

Tillväxtverket/Regelrådet (2012). Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler

Tillväxtverket (2017). Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2016 (Dnr Å 2017-437)

Tillväxtverket (2017). Företagens villkor och verklighet (rapport 0232)

Tidningar/tidskrifter

Dagens Nyheter, Branschkritik mot regelreform för arbetsmiljön (2017-11-13)

Financial Times, Replik från ordföranden i Regulatory Policy Committee (2017-11-24)

E-referenser

<https://www.av.se/om-oss/regel-och-foreskriftsarbete/regelfornyelse> (om Arbetsmiljöverkets arbete med regelförnyelse, hämtad 2017-11-20)

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sv (om EU-kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll, hämtad 2017-11-15)

www.regeringen.se/sakrad (om sakråd, hämtad 2017-11-28)

<https://tillvaxtverket.se/aktuella-amnen/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning.html> (Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredningar, hämtad 2017-11-22)

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

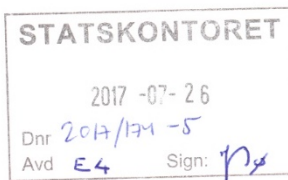
Näringsdepartementet

Regeringsbeslut

13

2017-07-20
N2017/04846/FF

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämna förslag avseende utökade uppgifter för Regelrådet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda förutsättningarna att utöka Regelrådets uppgifter vad gäller arbetet med införlivande av EU-lagstiftning. I genomförandet av uppdraget ska Statskontoret beakta och värna den svenska modellen på områdena arbetsrätt och arbetsmiljö. Statskontoret ska redovisa för- och nackdelar med ett eventuellt utökat uppdrag.

Vidare uppdrar regeringen åt Statskontoret att lämna förslag på om och hur Regelrådet i sitt granskande arbete bör beakta huruvida nya och ändrade regler är utformade med hänsyn tagen till den digitala utvecklingen.

I uppdraget ingår att bedöma om de utökade uppgifterna för Regelrådet medför att Regelrådet bör organiseras på ett annat sätt än som ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket och om så är fallet, lämna förslag på lämplig organisationsform. Statskontoret ska redogöra för de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av ett sådant förslag.

Vid genomförandet ska Statskontoret föra en dialog med berörda myndigheter och andra aktörer.

Statskontoret ska hålla en löpande dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) under uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 16 januari 2018.

Medel för uppdraget ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 70
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgettram 10 Näringsdepartementet, för budgetåret 2017 och får högst uppgå till 100 000 kronor.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska vid genomförande av uppdraget beakta de tidsfrister som gäller för införlivande av EU-rätt. Statskontoret ska vidare överväga om Regelrådets uppgifter kan utökas till att identifiera om tidigare införlivad EU-lagstiftning i nationell rätt kan göras mindre betungande för företagen, utan att leda till lägre skyddsnivåer. Regeringen är dock mån om att värna och respektera den svenska modellen och den roll som arbetsmarknadens parter spelar på områdena arbetsrätt och arbetsmiljö. Statskontoret måste ta höjd för detta i sitt arbete och i sin redovisning.

I Statskontorets analys ska erfarenheter från det danska Implementeringsrådet samt andra nationella och internationella relevanta aktörer beaktas.

Statskontoret ska förhålla sig till regeringens mål för förenklingsarbetet och särskilt det som gäller att kostnader till följd av regler ska minska. Statskontoret ska också förhålla sig till att regeringen anser att förenklingsarbete inte ska leda till lägre skyddsnivåer och att medlemsstaters rätt att behålla eller införa högre skyddsnivåer än enligt minimidirektiv ska respekteras.

I det fall Statskontoret lämnar förslag med innebörden att Regelrådets uppgifter ska förändras ska eventuella förslag också lämnas avseende anpassningar i berörda författningar.

Bakgrund

Det är viktigt att den tid som företag lägger på att upprätta, lagra eller överföra information hålls nere. Det ger företagen tid och resurser att ägna sig åt sin kärnverksamhet. Tillväxtverket har regeringens uppdrag att varje år följa hur företagens administrativa kostnader utvecklas. I den senaste uppföljningen redovisas att de administrativa kostnaderna har ökat med 3,6 miljarder kronor under 2016.

För att regelgivare ska kunna ta ställning till vilka effekter ett förslag till nya eller ändrade regler kan få, krävs att förslagets konsekvenser utreds. Genom att förväntade effekter belyses på ett tydligt sätt i en konsekvensutredning

förbättras förutsättningarna att skapa mer ändamålsenliga regler. Regelrådet inrättades 2008 som en kommitté för att bistå regelgivare i arbetet med att förenkla för företag samt för att granska de konsekvensutredningar som ska följa ett förslag till nya eller ändrade regler. 2015 inordnades Regelrådets uppgifter i Tillväxtverket och ett särskilt beslutsorgan inrättades för beslut i rådets ärenden.

Näringspolitiken syftar till att stärka förutsättningarna för fler företag att skapas, växa och exportera. Regeringen anger i budgetpropositionen för 2017 att det är fortsatt prioriterat att göra det enklare för små och medelstora företag att utveckla och driva sin verksamhet (prop. 2016/17:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.3).

Regeringen har presenterat en strategi för hur digitaliseringspolitiken ska bidra till konkurrenskraft, full sysselsättning samt ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Vidare kan de administrativa kostnaderna för företagen minskas genom att digitaliseringens möjligheter tas tillvara. Nya och ändrade regler bör därför utformas med hänsyn tagen till den digitala utvecklingen. Regelrådet kan i det sammanhanget ha en roll genom att granska regler utifrån ett digitaliseringsperspektiv.

Skälen för regeringens beslut

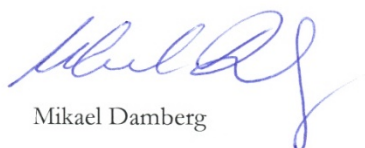
Att förenkla för företagen fortsätter att vara centralt i regeringens arbete med att skapa bättre förutsättningar för fler och växande företag. Regeringens förenklingsarbete utgår från det mindre företags förutsättningar och behov. Förenklingsarbetet följs upp mot fyra mål. Målen är att det ska bli enklare att lämna uppgifter, handläggningstiderna ska kortas, regler ska främja företagens tillväxt och kostnaderna till följd av regler ska minska.

Under de senaste åren har företagens administrativa kostnader till följd av regler ökat. En betydande del av den lagstiftning som träffar företag har sitt ursprung i EU. Regelrådet har idag en roll avseende EU-lagstiftning och granskar på begäran konsekvensutredningar till förslag från EU som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige. Ett sätt att bryta utvecklingen med ökade kostnader till följd av regler kan vara att utöka och stärka Regelrådets roll till att aktivt arbeta för ett effektivt införlivande av EU-lagstiftning. Regeringen vill värna och utveckla den svenska modellen tillsammans med

arbetsmarknadens parter. Ett eventuellt utökat uppdrag kommer därför sannolikt inte omfatta områdena arbetsrätt och arbetsmiljö, där den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att arbetsmarknadens parter har en viktig roll.

En fullt ut digital ärendehantering gör det lättare för företag att göra rätt från början, att få en snabbare ärendehantering och att lättare få besked om ärendestatus. En hög grad av automatisering innebär att företagen kan lägga mindre tid på myndighetskontakter. Digitalt uppgiftslämnande och en digital ärendehantering kan även öka kvaliteten och minska kostnader i förvaltningen. Erfarenheterna visar att det finns stora möjligheter till effektivisering i myndigheternas arbete genom att gå över till digitala tjänster och digital hantering på myndigheterna. Därmed kan tid frigöras till andra arbetsuppgifter hos såväl företag som myndigheter.

På regeringens vägnar



Mikael Damberg



Björne Hegefält

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, FCK och EUK
Justitiedepartementet/L1
Utrikesdepartementet/HI och RS
Socialdepartementet/RS
Finansdepartementet/BA, ESA och SFÖ
Utbildningsdepartementet/AI och RS
Miljö- och energidepartementet/R
Näringsdepartementet/RS
Kulturdepartementet/RS
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM
Tillväxtverket

5 (5)