

Kulturdepartementet

Datum
2016-06-22

Ert dnr
Ku2016/00181/D

Vårt dnr
2016/078

Angående betänkandet EU på hemmaplan

Näringslivets Regelnämnd, NNR fanns inte med bland de remissinstanser som betänkandet skickats till men har på förfrågan blivit tillsänd betänkande och remissmissiv. NNR önskar lämna följande synpunkter på förslaget.

Inledning

NNR finner att betänkandet adresserar oerhört viktiga problem såsom kunskapsbrist, betydligt sämre möjligheter till insyn och inflytande från individer och organiserade intressen i de politiska frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå jämfört med de frågor som inte har en sådan koppling samt en frånvaro av ett kontinuerligt offentligt samtal om EU-relaterade frågor. Frågor som om de inte löses riskerar att få stora negativa effekter på svenska företags konkurrenskraft och på den svenska ekonomin. Behovet av denna utredning och förslag på åtgärder anser NNR därför vara mycket stort.

Det anges att det som ofta kallas EU:s demokratiska underskott egentligen är ett svenskt underskott. Förutom kunskapsbrist har en maktförskjutning till följd av EU-medlemskapet bl.a. inneburit att regeringen har fått mer makt på riksdagens bekostnad. Det är regeringen som företräder Sverige i ministerrådet som, även om parlamentet fått en allt tyngre roll i EU:s beslutsprocesser, alltså är det viktigaste beslutsorganet i EU. Den politiska tystnad som råder beträffande politiken och viktiga beslut på EU-nivån och som uppmärksammas i betänkandet är därför enligt NNR i detta sammanhang särskilt oroande och innebär en urholkning av den demokratiska processen. Villkoren för näringslivet i Sverige inom många olika områden, liksom för samhället i stort, regleras i stor utsträckning av EU-beslut. För Sveriges företagare är det därför av mycket stor vikt att få insikt i vilken politik som regeringen för i Bryssel eller inför val avser att föra samt att företag ges möjligheter att göra sin röst hörd beträffande denna.

NNR finner att samtliga problemställningar som adresseras i betänkandet är viktiga men har i detta remissvar valt att fokusera på de förslag som syftar till att åstadkomma bättre insyn, delaktighet och inflytande.

Insyn, delaktighet och inflytande

I betänkandet konstateras att den dialog som regeringen, dess myndigheter och kommunerna har med det omgivande samhället i EU-relaterade frågor ofta är sporadisk och av informell karaktär. Den sker också ofta i en sen fas av lagstiftningsprocessen. Kommitté- och utredningsväsendet och remissförfarandet i EU-arbetet kommer exempelvis oftast in först efter att regeringen varit med och antagit lagen och när endast en de facto anpassning till

svenska förhållanden ska genomföras. Utredarna konstaterar att för många intressenter innebär detta att möjligheten till insyn och påverkan är kraftigt begränsad eftersom synpunkter primärt efterfrågas av regeringen, myndigheter, regioner och kommuner först vid det nationella genomförandet. Det framhålls också i betänkandet att ett oproportionerligt stort arbete läggs ner av samtliga aktörer i samband med genomförandet av EU-lagstiftning i Sverige i relation till det manöverutrymme som finns i detta skede.

NNR anser att kommitténs analys av problemet är väl grundad. Bristen på insyn och inflytande från individer och organiserade intressen i politiska frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå riskerar enligt NNR att leda till införande av krångliga och kostsamma regler för företag. NNR har i sin rapport ”Att tydliggöra gold-plating - ett bättre genomförande av EU-lagstiftning” uppmärksammat behovet av ökad transparens och samråd i den tidiga processen. Detta behov har också påpekats i andra rapporter och av andra aktörer. I regeringens proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, anges i avsnittet om ett strategiskt och samlat EU-arbete att ”det är viktigt att berörda intressenter involveras genom hela lagstiftningsprocessen. Genom ett tidigt och brett förankringsarbete ökar möjligheterna till ett väl underbyggt svenskt agerande och ett bättre genomförande. Även OECD konstaterar i kapitel 3 i sin granskningsrapport av Sveriges regelförbättringsarbete 2010¹ att det finns ett behov av översyn av hur intressenter kan få insyn och möjlighet att göra sin röst hörd i den offentliga utredningsprocessen. OECD rekommenderar här Sverige bl.a. att ta fram uppdaterade riktlinjer för samråd. OECD lämnar i kap 7 också vissa rekommendationer för Sverige beträffande EU-arbetet. Av rekommendation 7.2 framgår bl.a. att Sverige bör genomföra ett brett samråd med såväl interna som externa intressenter för att fånga upp aktuella frågeställningar beträffande föreslagna EU direktiv. Detta som en del av den vitbok, som också föreslås av OECD för att hantera EU-dimensionen i regelförbättring, för att adressera detaljerade och strategiska frågor i EU-lagstiftningsprocessen. OECD rekommenderar också Sverige att göra ex ante konsekvensanalyser av föreslagna EU-direktiv samt att tillse som en del av vitpapperet att genomförandet av EU-direktivet görs vid en lämplig tidpunkt.

Utredarna anser att regeringen med anledning av nämnda problem bör tidigarelägga och stärka sin dialog med intresseorganisationer och andra aktörer om sitt löpande EU-arbete inkl. under det förberedande arbete som sker parallellt med kommissionens utarbetande av lagstiftningsförslag och inför förhandlingarna i rådet. I betänkandet föreslås ett antal åtgärder för att åstadkomma detta.

EU-beredningsgrupper

En åtgärd som föreslås är att Regeringskansliet under det förberedande arbete som sker parallellt med kommissionens utarbetande av lagstiftningsförslag och inför förhandlingarna i rådet ska bjuda in olika intressenter att delta i särskilda EU-beredningsgrupper för viktigare sakfrågor. Det anges i betänkandet att dessa inte bör innebära något hinder för ytterligare samrådsformer men att EU-beredningsgruppen bör hållas informerad om vad som avhandlas i andra möten.

NNR ser positivt på kommitténs förslag om inrättande av EU-beredningsgrupper samt att dokumentation från dessa - som ska innehålla inbjudan till möten och e-samråd, vilka som medverkar i beredningsgrupperna, vilka frågor som diskuteras och vad som i huvudsak

¹ OECD, Better Regulation in Europe: SWEDEN 2010

framkommer – ska ske löpande och publiceras på regeringen.se. I det fortsatta arbetet behöver det dock tydliggöras hur det praktiska arbetet i EU-beredningsgrupperna ska gå till. T.ex. bör gränssnittet till kommitté- och utredningsväsendet förtydligas. Det anges i betänkandet att EU-beredningsgrupper ska inrättas för viktigare sakfrågor. I detta sammanhang hänvisas till de utgångspunkter som finns för upprättande av faktapromemorior. NNR anser att det behöver bli transparent vad som anses vara viktigare sakfrågor samt att bedömningar som görs kring inrättande eller inte av en EU-beredningsgrupp görs offentliga.

Nationella e-samråd

Utredarna lämnar också förslag om nationella e-samråd och att de inkomna svaren publiceras på regeringen.se. Det anges att utformningen av e-samråden bör vara öppna och utformas så att de utöver att de riktas till samråds- remissinstanser även uppmuntrar till spontansvar. Kommittén anger vidare att de inkomna svaren bör likställas med remissvar och publiceras på regeringen.se. NNR anser det bra att formerna för samråd utvecklas och att e-samråd kan vara ett bra sätt att nå ut till fler intressenter. I betänkandet nämns att metoden också kan vara lämplig för att inhämta synpunkter på kommissionens utkast till förslag inför regeringens ställningstagande till dokumentet. NNR anser att det är viktigt att detta också sker då det som av vissa kan anses som obetydliga detaljer för andra kan medföra stora konsekvenser.

NNR vill vidare lyfta fram att det är viktigt att e-samråd inte ersätter fysiska möten utan används som ett komplement till dessa. Vid fysiska möten har intressenterna sannolikt tillgång till mer information än vid e-samråden. Det finns också större möjligheter att ställa fler frågor än de e-samråden omfattar om t.ex. ev. oklarheter eller den fortsatta processen. NNR vill också peka på vikten av utformningen av e-samråden och att det tydliggörs hur och när dessa ska ske. NNR:s erfarenhet av de e-samråd som t.ex. kommissionen inbjuder till är att de ofta är omfattande och innehåller för många och alltför komplexa frågor. NNR anser att om samråden ska stimulera spontansvar förutsätts det att de nationella e-samråden inte omfattar för många frågor samt att de frågor som ställs är genomtänkta, enkla och tydliga och inte kräver omfattande utredningar av företagen. En annan viktig aspekt är att regeringen är transparent i hur de använder och väger svaren från de nationella e-samråden.

EU-promemorior

Utöver ovanstående nämnda åtgärder föreslås i betänkandet att regeringskansliet ska utarbeta promemorior i samband med alla viktigare förslag till EU-lagstiftning och publicera dessa i en särskild serie. Utarbetandet av en EU-promemoria bör enligt kommittén gälla såväl förordningar som direktiv och ska påbörjas av ansvarigt departement när det finns ett utkast till EU-lagstiftning från kommissionen och samråd om detta har skett i EU-beredningsgruppen. Enligt förslaget ska EU-promemorierna innehålla en beskrivning av den antagna rättsakten, regeringens bedömningar av konsekvenser och de synpunkter som framkommit i EU-beredningsgruppen.

NNR ser positivt på förslaget om EU-promemorior men vill samtidigt lyfta fram vikten av att krav verkligen ställs på att dessa ska innehålla en beskrivning och bedömning av konsekvenserna av de föreslagna EU-reglerna. För att svenska politiker och tjänstemän ska kunna delta i förhandlingar i rådet på ett konstruktivt sätt och för att på ett tidigt stadium påverka ett förslags utformning så att svenska intressen tillgodoses, behöver ett tillräckligt utförligt underlag som belyser svenska förhållanden finnas som grund. NNR har länge argumenterat för att regeringen borde införa ett krav på att nationella konsekvensanalyser görs av EU-kommissionens förslag till lagstiftning som kommer att beröra företag. Det gäller att redan på förhandlingsstadiet veta vilka alternativ som finns för att åtgärda de problem som

identifierats samt vilka fördelar och nackdelar som finns med olika förslag. Detta för att kunna driva positioner som verkligen gagnar svenska intressen. NNR föreslår därför att konsekvensanalyserna dokumenteras som en del av EU-promemoriorna och görs offentliga. NNR vill också påminna om att Regelrådet kan bistå regeringen om den begär det med att granska förslag från EU som bedöms få stor påverkan företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

Utöver nationella konsekvensanalyser under regelgivningsprocessen inom EU anser också NNR att konsekvensutredningarna behöver förbättras i det senare stadiet när EU har antagit ett direktiv och Sverige ska genomföra detta i svensk rätt. Se mer om detta under rubriken Ökad transparens vid genomförande av EU-rätt.

NNR håller med utredarna om att de synpunkter som framkommit i EU-beredningsgruppen bör beskrivas i EU-promemorian men finner också att ev. andra former av samråd bör redogöras för i denna.

Regeringen har i sitt tidigare arbete med regelförbättring konstaterat att mer än hälften av regelbördan för svenska företag är en följd av EU-rätten. NNR anser därför att det är av stor betydelse att den lagstiftning som beslutas gemensamt av EU:s medlemsstater är ändamålsenlig och effektiv och att dess genomförande på nationell nivå inte skapar regelbördor eller konkurrensnackdelar som går att undvika. För att åstadkomma detta är det av stor betydelse att de olika aspekterna av förslag till EU-lagstiftning diskuteras utförligt på ett tidigt stadium och dokumenteras. Inom näringslivet finns en stor kunskap om och erfarenhet av olika områden som berörs av EU-lagstiftning. Där finns även ofta en god uppfattning om hur ett förslag från EU-kommissionen kan påverka företagens villkor. Det ligger därmed i svenska politikernas och tjänstemäns intresse att tillgodogöra sig denna kunskap och erfarenhet i arbetet med att representera Sverige och svenska intressen på EU-nivå. Näringslivet kan också vara en hjälp i att identifiera mindre ingripande alternativa lösningar som kan uppnå målet men till lägre kostnader.

Faktapromemorior

Ett annat förslag som lämnas i betänkandet är att faktapromemorior till riksdagen med bedömningar av EU-lagstiftningsförslag på ett fylligare och ett mer enhetligt sätt ska innehålla information om intresserade aktörers synpunkter. NNR finner att de faktapromemorior som idag presenteras för riksdagen oftast är ytterst summariska och vill därför tillägga att även konsekvenserna för företagen behöver belysas på ett utförligare sätt i faktapromemoriorna än vad NNR har erfarit sker idag.

Förändringar i förordningen om Regeringskansliets instruktion och interna riktlinjer

NNR ser positivt på förslaget att det förändrade arbetssättet med EU-relaterade frågor bör framgå i förordningen med instruktion för Regeringskansliet och preciseras i interna riktlinjer. Av de interna riktlinjerna bör exempelvis framgå hur arbetet med samråd med näringslivet och andra intressenter ska ske samt hur synpunkterna från intresserade aktörer ska dokumenteras. Det bör exempelvis i EU-promemorior och faktapromemorior anges hur och med vem samråd skett samt vad som framkommit i samrådet. Det bör i de interna riktlinjerna också preciseras hur förslagens effekter för svenska företag ska belysas i EU-promemorior och faktapromemorior. Det nya arbetssättet bör också följas upp för att se att det verkligen genomförts på det sätt som var tänkt. Att en arbetsgrupp tillsätts på Regeringskansliet för att utforma riktlinjer och säkerställa genomförande och uppföljning är bra även om NNR anser att själva uppföljningen bör göras av en extern part.

Ökad transparens vid genomförande av EU-rätt

När beslut fattats på EU-nivå är det också angeläget att genomförandet i svensk lagstiftning inte medför strängare krav för svenska företag och som riskerar att konkurrenskraften för svenska företag försvagas. Det är därför viktigt med en tidig diskussion med näringslivet och att det görs transparent om miniminivån blir gällande eller om svenska genomförandeåtgärder innebär att direktivets miniminivå kommer att överskridas. I de fall miniminivån överskrids bör konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag. Om denna information finns tillgänglig kan regelkrångel som följer av osäkerhet om vilka regler som gäller undvikas. Beslutsfattarna får med detta också ett bättre underlag för sina beslut.

NNR har sammanställt ett antal exempel på där konsekvenserna för svenska företag inte har utretts och där överimplementering har fått stora konsekvenser för näringslivet. Med ett tidigt samråd med företag och med en tidig dokumentation i en konsekvensutredning av de problem och konsekvenser överimplementeringen förväntades få för företag skulle beslutsfattarna ha kunnat fatta ett mer informerat beslut och dessa problem hade kunnat undvikas. NNR vill även understryka vikten av en lämplig tidpunkt för genomförandet (timely transposition). NNR har vid ett flertal tillfällen erfarit att det svenska genomförandet har blivit försenat vilket har förorsakat såväl ökad osäkerhet samt stora kostnader för exempelvis dubbel hantering för berörda företag. Bristen på krav på ansvariga departement beträffande ”timely and effective transposition” har också uppmärksammats i OECD:s granskning 2010 av Sveriges regelförbättringsarbete.²

Myndigheterna

Det konstateras också i betänkandet att även regeringens myndigheter har fått en ökad roll i både utförandet och genomförandet av beslut som fattas på EU-nivån. Oklara ansvarsförhållanden mellan departement och myndigheter har medfört att insynen, påverkan och möjligheter till ansvarsutkrävande från intressenter med detta har försvårats. NNR håller med om denna problembild och ser positivt på att förslag presenteras i denna del. NNR vill också hänvisa till myndigheternas roll vid genomförande av EU-lagstiftning och behovet av ökad transparens och samråd i samband med detta.

Kommunerna

Utöver insyn i regeringens arbete i EU-relaterade frågor är det också viktigt att företagare får kännedom om det regionala och kommunala EU-arbetet och att de ges möjlighet att lämna synpunkter på det lokala och regionala EU-arbetet. Detta gäller både påverkansarbetet i frågor som rör EU-beslut och i det löpande arbetet med att praktiskt tillämpa EU-rätten där denna berör kommunerna. Förslagen som presenteras i denna del är därför enligt NNR mycket viktiga. NNR:s undersökningar visar att tillämpningen av regler, inkl. de med ursprung i EU, i många fall skiljer sig väsentligt åt mellan olika kommuner. Detta innebär merkostnader för företag som har verksamhet i flera kommuner eller försämrade konkurrenskraft för företag som verkar i kommuner med tillämpning och tillsyn som är mer kostsamma för företag. Med ett tidigt samråd med företagen och ökad insyn för dessa skulle både kunskapen och medvetenheten hos de kommunala beslutsfattarna och tjänstemännen kunna öka och skillnader mellan kommuner minska.

² OECD, s 156 i Better Regulation in Europe: SWEDEN 2010

Utvärderingar av regler

I betänkandet är fokus på åtgärder för att förbättra insyn, delaktighet och inflytande i arbetet med EU-relaterade frågor. NNR vill erinra om att det även i arbetet med utvärderingar av regelverk finns behov av bättre transparens, delaktighet och inflytande. NNR konstaterar i sin rapport Systematisk utvärdering- Politiskt ansvarstagande för effektivare regler³ att Sverige saknar ett systematiskt arbete med utvärderingar. I de fall utvärderingar görs saknas också transparens kring att en utvärdering ska ske och därmed möjlighet för bl.a. näringslivet att lämna synpunkter på effekterna av de regler som ska utvärderas. Inom ramen för EU:s arbete med bättre lagstiftning pågår ett omfattande arbete med bl.a. översyn av regelverk, utvärderingar och förslag till förbättringar av EU-regelverk. NNR vill uppmärksamma vikten av att Sverige är aktivt även i dessa processer och att regeringen, och de myndigheter som deltar, ger företag och andra intressenter möjlighet till ökad insyn, delaktighet och inflytande också i detta arbete.

Synpunkter övriga förslag

I betänkandet anges att ett grundläggande problem är den omfattande kunskapsbrist som finns i samhället bland såväl folkvalda och tjänstemän i kommunerna som journalister och lärare om det svenska demokratiska systemets relation till EU-nivån, och vice versa.

I betänkandet presenteras ett antal åtgärder för att höja kunskapen om EU:s beslutsfattande hos medborgarna innefattande såväl åtgärder i skolan och det bredare utbildningssystemet men även bland andra kunskapsförmedlare som politiskt folkvalda, tjänstemän och journalister. För att förbättra informationstillgången föreslås utöver insatser för att förbättra journalisters kunskap om EU-relaterade processer även att Regeringskansliet ska skapa en EU-portal på regeringen.se vilken bl.a. ska ge information om regeringens politik på EU-nivå och alla viktigare processer inklusive EU-lagstiftningsarbetet. Vidare föreslås bl.a. att regeringen ska förtydliga myndigheternas informationsansvar i EU-arbetet.

NNR ser positivt på de förslag till åtgärder som presenteras av utredarna för att höja kunskapen samt att förbättra informationstillgången. NNR anser också att riksdagen bör bli mer aktiv i EU-relaterade frågor. Riksdagen bör som föreslås utgöra en central plats för offentlig EU-debatt och fler evenemang bör arrangeras av riksdagen med inbjudna företrädare för intresseorganisationer och andra aktörer i ett tidigt skede av en EU-frågas hantering.

Sveriges arbete med regelförbättring har de senaste åren avtagit. I OECD:s Regulatory Policy Outlook 2015⁴ hamnar Sverige i en internationell jämförelse endast i mittenskanan från att tidigare ha haft en framskjuten position. Enligt författarna av rapporten finns också en risk att de länder som befinner sig i mittenskanan ytterligare halkar ner om de inte fortsätter att arbeta framåt. Detta då det finns andra länder som rör sig snabbt framåt. Enligt NNR har också de nordiska grannländerna rört sig framåt det senaste året. I Finland och Norge har Regelråd tillsatts som har starkare mandat än det svenska Regelrådets decimerats till. I Danmark har en fast ministerkommitté tillsatts för att på ett tidigt stadium bl.a. identifiera och vidta insatser kring kommande förslag till EU-regler som kan få stora effekter för danskt näringsliv. Ett implementeringsråd har också inrättats för att tillse att genomförande av EU-rätt i dansk lagstiftning inte försämrar de danska företagens konkurrenskraft genom t.ex. överimplementering.

³ http://www.nnr.se/pdf/Systematisk_utvardering-Politiskt_ansvarstagande_for_effektivare_regler.pdf

⁴ <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

NNR anser att det är dags för regeringen att växla upp det svenska regelförbättringsarbetet igen så att de svenska företagens konkurrenskraft förbättras snarare än försämras. De initiativ som tagits i övriga nordiska länder samt goda exempel från andra länder som uppmärksammas i OECD:s Regulatory Policy Outlook 2015 kan med fördel användas som inspiration i detta arbete. Ett systematiskt regelförbättringsarbete förutsätter också en process med insyn, delaktighet och inflytande för olika intressenter.

NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND

Christina Fors