

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Datum
2005-02-03

Ert dnr
Fi2004/4803

Vårt dnr
2005/001

Tillsynsutredningens slutbetänkande: Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare statlig tillsyn (SOU 2004:100)

Näringslivets Regelnämnd (NNR) som beretts tillfälle att yttra sig i ärendet har följande synpunkter.

0 Sammanfattning

NNR anser att statligt reglerad tillsyn är mycket väsentligt område för de kommande årens arbete med att förenkla företagens administrativa regelbörda. NNR tillstyrker utredningens förslag att tillsynsmyndigheternas samordning skall förbättras, eftersom det minskar företagens kostnader som tillsynsobjekt. NNR föreslår öppen och tidig redovisning av tillsynsmyndigheternas ekonomi inkl. avgifter. NNR avstyrker bestämt utredningens förslag att i princip alla tillsynsmyndigheter skall kunna använda de nio olika ingripandemöjligheter som står till buds. Nu finns enligt NNR:s summering av utredningens material i genomsnitt 2,5 ingripandemöjligheter per tillsynslag. Utredningens förslag innebär alltså en väsentlig skärpning av regelbördan på företagens bekostnad. NNR anser inte att det behövs någon särskild sektorsövergripande lag om tillsyn.

1 Tillsyn som objekt för regelförenkling

Utredningen redovisar att det i dagsläget finns ca 230 lagar som innehåller bestämmelser om tillsyn av olika slags verksamheter och objekt. Tillsynen utövas av 70 statliga centrala myndigheter, 21 statliga regionala myndigheter (länsstyrelser), de 290 kommunerna och vissa enskilda kontrollorgan. Det stora antalet ”tillsynslagar” och myndigheter föranleder enligt NNR:s bedömning ett mycket kostnadskrävande arbete för företagen med att anpassa sig till regelverket i fysisk och materiell bemärkelse, exempelvis genom att investera i produktionsapparaten med hänsyn till miljöbestämmelser. Härtill kommer anpassning till finansiella krav såsom att betala tillsynsavgifter och efterlevnad av administrativa pålagor såsom att rapportera till tillsynsmyndigheter och ta emot tillsynsbesök. Besöken kan i sin tur leda till ytterligare åtgärder som måste vidtas för att efterkomma myndigheternas krav och önskemål i såväl materiellt som administrativt hänseende.

Postadress:	Telefon:	Telefax:	E-post:	Internet:
Blasieholmsgatan 4 A 111 48 STOCKHOLM	08-762 70 90	08-762 70 95	info@nnr.se	www.nnr.se

Enligt NNR:s mening är det nödvändigt att minska de stora kostnader som företagen tvingas lägga på regelbördan för att de i stället skall kunna satsa motsvarande resurser på utveckling och produktion av varor och tjänster - företagens primära välfärdsskapande verksamhet. NNR och dess medlemmar knyter stora förhoppningar till regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen (regeringens skrivelse 2004/05:48). Genom att sätta skarpa kvantitativa mål för begränsning av regelbördan och följa upp målluppfyllelsen med mätningar av den faktiska kostnadseffekten i företagen skapas goda förutsättningar för ett resultatgivande regelförenklingsarbete.

De administrativa kostnader som tillsynslagarna och tillsynsmyndigheterna åsamkar näringslivet bedömer NNR vara av en sådan storleksordning både i absoluta och relativa tal att de måste komma att sänkas väsentligt under de närmaste årens arbete enligt handlingsprogrammet. Om inte tillsynsområdet ger sitt bidrag blir det inte möjligt att åstadkomma en sänkning av den totala administrativa bördan i nivå med de internationella förebilderna på ca 25 %. Det är därför angeläget att statsmakter och remissinstanser bedömer tillsynsutredningens förslag utifrån huruvida dess förslag gagnar eller motverkar de närmaste årens planerade regelförenkling.

NNR anser att det hade varit önskvärt om tillsynsutredningen i en egen konsekvensanalys hade satt in sina förslag i regelförenklingsperspektivet. Den analysen saknas i betänkandet.

2 Samordning mellan tillsynsmyndigheterna

NNR bedömer att utredningens förslag om vidareutvecklad samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter bidrar till att sänka företagets administrativa börda och därför bör genomföras. NNR understryker betydelsen av att företagen inte belastas med tillsynsbesök från olika tillsynsorgan vid olika tillfällen med korta tidsmellanrum. Tillsynsorganen bör alltså planera bättre för att kunna samarbeta om besök. Gemensamma kontakter minskar risken för att olika myndigheter skall förelägga om åtgärder som är svåra att förena. Ett författningsreglerat krav på samverkan kan alltså tvinga fram en samordning av myndigheternas agerande som sänker företagets administrativa men också materiella regelkostnader.

NNR återkommer nedan till frågan om lämplig författningsnivå för samordningskravet.

3 Ingreppandemöjligheternas utformning

NNR tillstyrker den föreslagna ingreppandemöjligheten ”anmärkning” som ersättning för uttalanden, erinringar m.fl. liknande rubriceringar av tillsynsmyndigheternas skriftliga ställningstaganden. Anmärkning avses användas vid mindre överträdelser.

Utredningen föreslår tillsynsbot som ersättning för en del olika sanktionsavgifter och att den skall kunna förenas med anmärkning och varning.

NNR anser det tillräckligt ingripande att tillsynsbot kan användas i kombination med varning. Förslaget att anmärkning skall kunna kombineras med tillsynsbot avstyrks alltså.

Utredningen föreslår (§20 förslaget till tillsynslag) att ett ingripande *får* underlåtas om 1. överträdelsen är ringa, 2. den objektsansvarige vidtar nödvändig rättelse, 3. något annat

tillsynsorgan har vidtagit åtgärder mot den objektsansvarige och dessa åtgärder bedöms tillräckliga, eller 4. om det eljest med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

NNR anser att tillsynsmyndigheten *skall* underlåta att ingripa i de uppräknade situationerna.

NNR återkommer nedan till frågan om ingripandemöjligheterna per tillsynsområde.

4 Finansiering av tillsynen

Utredningen redovisar att det finns flera olika modeller för finansiering av tillsyn och formulerar en lång rad vällovliga principer för vad som bör gälla på området.

NNR anser att det finns skäl att påtala risken för att företag kan drabbas av oskäligen tillsynsavgifter, speciellt av myndigheter som både får besluta om avgiften och disponera intäkten.

För att kunna undvika för höga och ur konkurrensynpunkt olämpliga tillsynsavgifter anser NNR att statsmakterna skall ställa krav på att myndigheterna redovisar ekonomiska fakta och annan statistik över sin tillsynsverksamhet. Sådana krav ställs inte alltid i dag. Avgifter och avgiftskonstruktioner, intäkter och kostnader för tillsynen måste presenteras för att främja en allmän diskussion och analys och en lämplig central styrning så att det säkerställs att tillsynens inriktning och omfattning inte styrs av finansieringsformen.

NNR föreslår att utredningens föreslagna principer kompletteras med att det är viktigt att myndigheterna redovisar utfall och planer för tillsynens ekonomi öppet, tydligt, fullständigt och tidigt.

5 Författningsnivå och genomförande

Utredningen föreslår en tillsynslag som bl.a. innehåller här tidigare berörda bestämmelser om samordning och ingripandemöjligheter. I finansieringsfrågan föreslås ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter.

När det gäller ingripanden föreslår utredningen att i princip alla tillsynsmyndigheter bör kunna få möjlighet att använda den gemensamma åtgärds katalogen. Utredningen anför att det behövs fördjupade analyser av enskilda sektorslagar innan hela tillsynslagen kan sättas i bruk och förordar ett successivt genomförande av lagen. I varje sektorslag (tillsynslag för enskild sektor, t.ex. livsmedelslagen) skall anges om och i vilka delar tillsynslagen gäller för just det tillsynsområdet. Ett skäl för denna modell är att bestämmelserna om samordning av tillsynen kan göras snabbare tillgängliga. Bestämmelserna om ingripanden behöver bli föremål för en fördjupad analys per tillsynsområde innan de blir allmänt tillgängliga, enligt utredningen.

NNR anser att man bör utgå från att arsenalen av ingripandemöjligheter bör vara olika utformad på olika tillsynsområden beroende på tillsynsobjektens karaktär och arten av de problem som uppkommer vid avvikelser från gällande normer. Lagstiftaren har förmodligen haft samma synsätt. Därför är det ganska glest mellan kryssmarkeringarna i utredningens tabell över tillsynslagar och ingripandemöjligheterna per lag i utgångsläget. Se bilaga 5 i

betänkandet. NNR har räknat antalet kryss per ingripandetyp summerat över de 211 tillsynsförfattningarna i tabellen och fått fram följande:

<u>Ingripandemöjlighet</u>	<u>Antal författningar</u>
Återkallelse av tillstånd el. motsv.	69
Varning	19
Erinran	10
Föreläggande	97
Förbud	79
Vite	93
Rättelse	27
Sanktionsavgift	18
Straff	119
Summa	531

Antalet ingripandemöjligheter per lag är i genomsnitt 2,5 (531 genom 211).

Den mest förekommande ingripandemöjligheten straff finns enligt sammanställningen i 56 % av författningarna. Vite kommer närmast med 44 %. Möjligheten att erinra är den minst vanliga sanktionen med 5 %. Om alla sanktioner funnes i alla författningar skulle summan ovan bli 1 899 (211 ggr 9). Nu är täckningsgraden i den meningen begränsad till 28 % i stället för 100 %.

Utredningens förslag innebär såvitt NNR förstår inte någon skillnad i antalet grundläggande ingripandemöjligheter. Förslagen innebär främst en (i och för sig nyttig) standardisering. Erinran o.dyl. ersätts med anmärkning. Sanktionsavgifter av olika slag ersätts med tillsynsbot. Utredningens förslag om att alla tillsynsorgan i princip skall få tillgång till den gemensamma sanktionskatalogen i tillsynslagen ger emellertid enligt NNR:s mening grogrund för en kraftig skärpning av myndigheternas tillsyn. Regelbördan mätt enligt ovanstående skulle växa från 531 till 1899 eller med 357 %. Regelbördan mätt som företagets faktiska kostnader (administrativa och materiella) skulle inte kunna växa lika mycket. Tillsynsmyndigheterna kommer sannolikt inte att få resurstillskott i samma utsträckning som ingripandemöjligheterna växer. Men ett rimligt antagande är i varje fall att tillsynen kommer att intensifieras och därmed också företagets följdskostnader.

NNR avvisar bestämt utredningens förslag att i princip alla tillsynsorgan skall kunna få möjlighet att använda den gemensamma katalogen med ingripandemöjligheter. Förslaget strider mot principen att påföljder och regelbrott skall stå i proportion till varandra. Det kommer att leda till en kraftig formell ökning av regelbördan och är definitivt inte förenligt med det handlingsprogram för regelförenkling som nyligen dragits igång med stort engagemang från många aktörer i samhället inklusive företag, myndigheter och näringslivets organisationer. Besvikelsen skulle bli stor hos många om utredningens synsätt i detta hänseende skulle bli vägledande för en kommande genomgång av sektorslagarna.

NNR instämmer i och för sig i utredningens förslag att sektorslagarna behöver gås igenom. Men inriktningen på den genomgången bör främst vara hur tillsynsområdet på bästa sätt skall bidra till regelförenkling för företag. Det bör snarare prövas om inte ingripandemöjligheterna per lag bör vara färre och inte fler, som utredningen föreslår.

Tillsynsutredningens förslag till begreppsdefinitioner och andra generaliseringar av frågeställningar i tillsynen, exempelvis hur en viss ingripandemöjlighet skall vara utformad, är användbara och nyttiga även i en regelöversyn som syftar till ett bättre företagsklimat, anser NNR. Både myndigheternas och företagens arbete underlättas av en standardisering av tillsynen.

NNR instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget med ett snabbt genomförande av bestämmelserna om samverkan och samordning mellan myndigheterna. NNR föreslår att dessa bestämmelser bör utfärdas av regeringen i förordningsform och inte i en särskild tillsynslag. Den myndighetsförordning som planerar att ersätta verksförordningen bör övervägas som lämplig placering av bestämmelserna.

NNR föreslår att övriga föreslagna bestämmelser som kräver lagform får sin hemvist i respektive sektorslag. NNR ser därmed inget behov av att tillsynen regleras i en särskild sektorsövergripande lag i enlighet med utredningens förslag.

NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND

Anders Hultkvist