

Finansdepartementet
103 33 Stockholm
registrator@finance.ministry.se

Stockholm
2004-06-03

Ert dnr
Fi 2004/708

Vårt dnr
2004/096

Remiss av betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23)

Näringslivets Regelnämnd (NNR) har beretts tillfälle att lämna synpunkter i ärendet och anför följande.

NNR begränsar sitt yttrande till frågor om myndigheternas konsekvensanalyser och den administrativa börda i form av informationsbehandling och uppgiftslämnande som myndigheternas regler åsamkar näringslivet.

1 NNRs förslag till ändrad verksförordning

NNR har tagit fram ett förslag till ändringar i verksförordningen. Förslaget finns i en PM ”Bättre regelklimat för näringslivet genom bättre konsekvensanalyser” (2003-02-03). PMn har överlämnats till verksförordningsutredningen, bifogas detta yttrande för finansdepartementets kännedom och sammanfattas här:

NNR har under flera år i sina databaser följt upp beslut av departement och myndigheter som gäller nya och ändrade företagsregler. Resultatet visar att det är låg efterlevnad av de bestämmelser som styr arbetet med konsekvensanalyser. Syftet att ge beslutsfattare en god bild av planerade reglers effekter för näringslivet uppfylls inte. Exempelvis redovisas företagens kostnader för att tillämpa en ny regel endast i 4 % av fallen. Vidare uppfyller inte ens hälften av ärendena krav på att det ska finnas en analys av effekterna för småföretag enligt simplexförordningen.

Bestämmelserna om konsekvensanalyser och samråd före beslut är nu splittrade i tre olika författningar: verksförordningen, simplexförordningen och samrådsförordningen. NNR anser att detta försvårar myndigheternas tillämpning av bestämmelserna och den centrala tillsynen över tillämpningen. Detta leder i sin tur till bristande kvalitet i konsekvensanalyserna och i sista hand till att det statliga regelverket blir alltför betungande för företagen.

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

NNR föreslår följande:

- Bestämmelserna om myndigheternas konsekvensanalyser och samråd om nya regler skall samordnas, förenklas och effektiviseras inom ramen för verksförordningen.
- Även myndigheternas handböcker (motsv.) jämföras med regler och skall konsekvensanalyseras före utgivningen.
- Det skall inte införas något undantag för små myndigheter från kravet att göra konsekvensanalyser. Även små myndigheters regler kan ha långtgående konsekvenser för företagen.
- Om reglerna baseras på EU-förordningar/direktiv skall myndigheten beskriva huruvida det föreslås svenska särbestämmelser samt motiv och konsekvenser.
- Den administrativa bördan av nya/ändrade regler skall särskilt belysas. Det underlättar uppföljning och mätning av ett kvantitativt mål för regelförenklingsarbetet.
- Sanktioner behövs. En tillsynsmyndighet skall kunna stoppa utfärdandet av en ny myndighetsföreskrift om det saknas en konsekvensanalys eller om analysen har uppenbara kvalitetsbrister.
- Samråd föreslås genomföras med representanter för företagen när det gäller alla nya företagsregler. Nuvarande samrådskrav fokuserar på uppgiftslämnarfrågor.
- Vissa myndigheter, exempelvis Bokföringsnämnden och Diskrimineringsombudsmannen, är undantagna från verksförordningens krav på att göra konsekvensanalyser. NNR anser att sådana undantag skall tas bort.
- De föreslagna bestämmelserna om konsekvensanalys skall tillämpas av statliga kommittéer som lämnar regelförslag och inom Regeringskansliet.
- Myndighetens konsekvensanalys skall vara offentlig handling och presenteras i god tid innan ett förslag till företagsregel planeras att antas.

2 NNRs synpunkter på utredningens förslag

2.1 Skyldigheten att göra konsekvensanalys

Utredningen föreslår att myndigheterna även i fortsättningen ska vara skyldiga att göra konsekvensanalyser. Konsekvensanalysen skall göras i den omfattning som påkallad i det enskilda fallet. Myndigheterna skall dock, om det är uppenbart obehövligt, kunna avstå från att göra en konsekvensanalys.

NNR avstyrker utredningens förslag att myndigheten skall kunna avstå från analysen om det är uppenbart obehövligt. NNR anser att en myndighet alltid skall besvara åtminstone de tre inledande frågorna i utredningens förslag till checklista (förordningsförslaget, § 5). Därefter kan det möjligen i vissa speciella regleringsfall framstå som onödigt att analysera ytterligare frågor i checklistan. Att analysen inte drivs vidare kan då försvaras av att det inte är påkallat

med en större omfattning på analysen. Detta ställningstagande bör dokumenteras och motiveras av myndigheten för att underlätta hanteringen av ärendet hos samrådsparter och remissinstanser. Det kan inte uteslutas att dessa gör en annan bedömning än myndigheten och har goda skäl att föreslå ytterligare analys.

NNR tillstyrker utredningens förslag att inte undanta små myndigheter eller myndigheter som sällan beslutar om regler från kravet att göra konsekvensanalyser.

NNR instämmer i utredningens bedömning att myndigheterna skall vara skyldiga att göra konsekvensanalyser när EG-rättsakter skall genomföras. Utredningen anför emellertid att när EG-rättsakten inte ger något egentligt handlingsutrymme skall myndigheten kunna avstå från att göra en konsekvensanalys under åberopande av att det är ”uppenbart obehövligt”. NNR avstyrkan av undantagsmöjligheten ”uppenbart obehövligt” gäller även i detta fall. Om det argumentet tillåts användas av myndigheterna riskerar man att spela bort det viktiga informativa och dynamiska syftet med konsekvensanalyserna som regeringen har angett. Utredningen återger vad regeringen sagt i sin redogörelse för regelförenklingsarbetet om simplexförordningens tillämpning när myndigheterna är skyldiga att genomföra EG:s rättsakter eller andra internationella bestämmelser:

”Regeringen anser att det är av stor vikt att konsekvensanalyser görs även i dessa fall, eftersom eventuella negativa effekter för små företag annars inte blir belysta. Internationella bestämmelser kan komma att omprövas. Det är dessutom möjligt att samma typ av internationella bestämmelser kommer att förhandlas i framtiden. Det är då av betydelse att effekterna finns belysta.” (betänkandet, sid. 223).

NNR finner att utredningen inte har tagit till sig och förstått innebörden av det regeringsuttalande som man själv citerar.

NNR anser att svenska myndigheter och departement bör vara aktiva i EG:s regelgivningsprocess och påpeka när det finns brister i EG:s konsekvensanalyser. Ett exempel på aktivt agerande är regeringens uppdrag till NUTEK att göra en konsekvensanalys av förslaget till kemikalielagstiftning REACH inom EG. Förhoppningsvis kommer detta att leda till bättre analys och mindre kostnadskrävande regler för företagen så småningom.

Om och när REACH genomförs är det viktigt att svenska departement och myndigheter (miljödepartementet och kemikalieinspektionen) gör konsekvensanalyser för svenska företags del av lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd som föranleds av REACH. Om det blir fråga om svenska särbestämmelser (”goldplating”) bör effekterna av dessa belysas för sig. Även om handlingsutrymmet för Sverige skulle råka vara obefintligt är det enligt NNRs mening viktigt att konsekvenserna för svenska företag av EG-rättsakterna analyseras till sina konsekvenser. Med utredningens synsätt blir det ingen konsekvensanalys vilket är oacceptabelt.

NNR avstyrker utredningens inställning till betydelsen av konsekvensanalyser när EG-regler implementeras.

NNR vidhåller att myndigheternas handböcker ska konsekvensanalyseras i den mån som de innehåller nya eller preciserade rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.

2.2 En särskild förordning om konsekvensanalys, samrådsförordningen

NNR accepterar principiellt utredningens förslag om en särskild förordning, med tanke på hur förslaget till myndighetsförordning är upplagt. NNR anser dock att samrådsförordningens bestämmelser bör ingå i den särskilda förordningen och med ändrat innehåll enligt förslag i bifogade PM.

NNR föreslår att checklistan i 5 § och 6 § ställer krav på att den administrativa bördan av planerade föreskrifter särredovisas av myndigheten.

NNR föreslår att flera ytterligare kostnadstyper utöver lönekostnader räknas upp i checklistans 5 § punkt 5 så att förteckningen blir: lönekostnader, driftskostnader, investeringskostnader, produktanpassningskostnader, produktionsanpassningskostnader eller andra kostnader.

NNR anser att 5 § bör kräva en redovisning av planerade reglers effekter på företagens konkurrensförutsättningar på den internationella marknaden.

Simplexförordningen stadgar att myndigheten, när den genomför konsekvensanalyser, skall i den omfattning som behövs samråda med näringslivet och med myndigheter som särskilt berörs. Konsekvensanalysen ska beskriva hur samrådet har gått till och vilka synpunkter av betydelse som kommit fram. NNR anser att dessa bestämmelser i simplexförordningen i sin helhet skall överföras till den föreslagna särskilda förordningen, vilket inte görs enligt utredningens förslag.

NUTEK har enligt uppdrag från regeringen lämnat förslag om mätning av företagens administrativa regelbörda och att mätningens förfarandet bestäms i en förordning. NNR anser att det bör prövas att lägga in även sådana bestämmelser i den föreslagna särskilda förordningen för att uppnå enkelhet och överskådlighet över närbesläktade regler.

2.3 Stöd och uppföljning samt ytterligare centrala funktioner

Utredningen föreslår att den centrala funktionen skall vägleda myndigheterna när det gäller frågan om det kan anses uppenbart obehövligt att göra en konsekvensanalys. Den uppgiften bortfaller enligt NNRs förslag. Däremot blir det en uppgift att vägleda myndigheterna om vilken omfattning på konsekvensanalysen som är påkallad i det enskilda fallet.

Enligt utredningens förslag ska NUTEK ge myndigheterna råd i arbetet med konsekvensanalyser vad gäller små företag och Ekonomistyrningsverket (ESV) vad gäller övriga företag, kommuner och andra berörda. Enligt EUs definition går gränsen vid 50 anställda mellan små och medelstora företag. I praktiken är det enligt NNRs uppfattning så att myndighetsreglerna ger likartade effekter för olika företag oavsett storlek, även om ett mindre företag kan betydligt större anpassningssvårigheter av olika slag (kompetensmässigt, administrativt, finansiellt) än ett större företag.

Om en myndighet, t ex Naturvårdsverket, planerar en föreskrift som skall tillämpas av företagen i en viss bransch kan det enligt NNRs mening inte vara rationellt att verket om det behöver hjälp med konsekvensanalysen skall behöva vända sig till två olika myndigheter: ESV när det gäller föreskriftens effekter för företag med 50 anställda eller mer och NUTEK

när det gäller företag med mindre än 50 anställda. Risken för dubbla budskap och effektivitetsförluster är uppenbar med den ordning som utredningen föreslår.

NNR anser därför att stöd- och uppföljningsfunktionen avseende myndigheternas företagsregler bör vara sammanhållen, även om det på kort sikt kan finnas fog för den uppdelning som utredningen föreslår.

NNR anser att det finns ett par viktiga uppgifter för den centrala funktionen utöver de som utredningen beskriver.

En reglering kan vara uppbyggd av en hierarki av bestämmelser på olika nivåer som avser samma företeelser och samma krets av berörda. I bästa fall har det gjorts ordentliga konsekvensanalyser inför beslut på respektive nivå: internationella organ (EU, GATT, Kyotoprotokollet m.m.), riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet. Problemet är att det inför beslut på en viss nivå kan vara svårt att hålla reda på vilka konsekvensanalyser som gjorts på nivån ovanför. Inte sällan möts NNR av att en myndighet uttalar att dess tilltänkta föreskrifter inte adderar några effekter till regleringen utöver vad som beslutats av nivåerna ovanför. Det kan röra sig om ”förtydliganden som underlättar efterlevnaden” snarare än ytterligare inskränkningar av de berördas handlingsutrymme och därför behövs inte någon konsekvensanalys av myndighetens normbeslut, hävdas det. När frågan då ställs hur konsekvensanalysen på nivå ovanför ser ut (t.ex. konsekvensanalysen av en förordning som styr myndighetens arbete) är det inte säkert att myndigheten känner till huruvida den är genomförd och tillgänglig.

Enligt NNRs mening är det viktigt med helhetssyn och transparens när det gäller konsekvensanalyser av regleringar. Den centrala funktionen bör verka för att dessa principer iakttas. Ett konkret sätt att förverkliga principerna är att det för varje större reglering upprätthålls en samlad dokumentation med normbeslut och konsekvensanalyser. Det skulle vara till mycket stor nytta för både Regeringskansliet, myndigheterna och näringslivet såväl när det gäller tillkomst som uppföljning av regler.

NNR föreslår att den centrala funktionen får till uppgift att ansvara för att det upprätthålls en samlad dokumentation över företagsregler och konsekvensanalyser.

NNR föreslår i bifogade PM att en tillsynsmyndighet skall kunna stoppa utfärdandet av en ny myndighetsföreskrift om det saknas en konsekvensanalys eller om analysen har uppenbara brister. Tillsynsfunktionen bör kunna utövas av den samlade centrala funktion för stöd och uppföljning som utredningen beskriver.

Ärendet har behandlats i NNR:s styrelse.

NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND

Anders Hultkvist

Bilagor: Förteckning över NNRs medlemmar
PM 2003-02-03 med förslag till ändrad verksförordning