Att tydliggöra gold-plating

- ett bättre genomförande av EU-lagstiftning

Karin Atthoff och Mia Wallgren

NNR
NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND
– ARBETAR FÖR FÄRRE OCH ENKLARE REGLER –

Regelrådet

Förord

I diskussioner om EU och den inre marknaden nämns ofta ”gold-plating” som antas leda till ökade kostnader, onödigt regelkrångel och konkurrensnackdelar för företag samt en splittrad europeisk inre marknad. Detta hindrar i sin tur tillväxt och jobbskapande. Emellertid stannar diskussionerna ofta vid att någon borde göra något åt problemen. Men vem som ska göra något, vad som ska göras och hur förblir osagt. Att hitta lösningar till de här problemen är viktigt för näringslivet men även för regeringen som strävar efter en bättre regelgivning och efter att öka svenska företags konkurrenskraft. En anledning till avsaknaden av lösningar är att det är oklart vad som egentligen avses med gold-plating. Vissa lägger in mer i begreppet, andra mindre. Med en oklar definition är det svårt att föra en saklig diskussion i frågan.

Ibland krävs det nya angreppssätt och infallsvinklar för att finna lösningar på ett problem. Ett projektsamarbete mellan en näringslivsorganisation och en statlig kommitté är att bryta mönster och har, kanske just därför, gett resultat. Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet har som mål att regler ska vara ändamålsenliga och inte ge upphov till onödiga kostnader för företagen. Vi arbetar på olika sätt för att nå dit, men har båda noterat att det behövs ett flertal åtgärder för att genomförandet av EU-lagstiftning inte ska försämra företagens konkurrenskraft.

I mötet mellan våra organisationers olika utgångspunkter, kunskaper och angreppssätt har nya idéer uppstått. De presenterar vi nu tillsammans. Vår ambition är att slutsatserna och rekommendationerna i den här rapporten ska leda till en tydligare diskussion om alternativ vid genomförande av EU-lagstiftning i Sverige och till att effekterna för företags konkurrenskraft av dessa alternativ utreds och dokumenteras; kort sagt till ett företagsvänligt och transparent genomförande av EU-lagstiftning i Sverige.

Vi vill framföra ett stort tack till de personer inom Regeringskansliet och på myndigheter i Sverige, vid juridiska institutionen på Uppsala universitet, inom NNR:s medlemsorganisationer, inom de brittiska, tyska och holländska statsförvaltningarna, på EU-kommissionens generalsekretariat samt till medlemmarna i BusinessEurope:s arbetsgrupp för regelförbättring, som har bidragit med sina kunskaper och erfarenheter vid utarbetandet av rapporten. Rapportförfattare har varit Karin Atthoff från Näringslivets Regelnämnd och Mia Wallgren från Regelrådet.

Gert Karnberger,
Ordförande Näringslivets Regelnämnd

Stig von Bahr,
Ordförande Regelrådet

Innehållsförteckning

Förord 3

Rapportens huvudförslag 6

1 Inledning

1.1 Gemensamma utgångspunkter 8
1.1.1 Utgångspunkter 8
1.1.2 Om Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet 8
1.1.3 Begreppet gold-plating 9
1.1.4 Beaktande av konsekvenser för företag i Sverige av EU-lagsitftning 10
1.1.5 Den inre marknaden 10
1.2 Disposition m.m. 12
1.2.1 Disposition 12
1.2.2 Avgränsningar 13
1.2.3 Begrepp som används i rapporten 13

2 Den europeiska regelgivningsprocessen

2.1 Allmänt om europeisk regelgivning 15
2.1.1 Olika rättsakter 16
2.1.2 Överträdelseförfarande och fördragsbrott 17
2.1.3 Anmälningsplikt 18
2.2 Sveriges arbete inom den europeiska regelgivningsprocessen 20
2.2.1 Den svenska processen vid arbete på EU-nivå 20
2.2.2 Tidig utredning av konsekvenser för svenska förhållanden 21
2.2.3 Samråd i den tidiga processen 24
2.3 Nationellt genomförande av EU-lagstiftning 26

3 Gold-plating

3.1 Synen på gold-plating i Sverige 28
3.1.1 Näringslivets syn på gold-plating 28
3.1.2 Regeringens och statsförvaltningens syn på gold-plating 30
3.1.3 OECD:s granskning av Sverige 30
3.2 Synen på gold-plating i EU 32
3.2.1 EU-kommissionen 32
3.2.2 Storbritannien 32
3.2.3 Andra aktörer om gold-plating 33
3.3 Förslag angående gold-plating 35

4 Väl genomtänkt genomförande med ett tydligt faktaunderlag
4.1 Konsekvensutredningar....36
4.1.1 Konsekvensutredningar vid genomförande av EU-lagstiftning....36
4.1.2 Innehållet i konsekvensutredningar – minimiprincipen....37
4.1.3 Att fastställa direktivets miniminivå....40
4.2 Andra viktiga aspekter gällande konsekvensutredningar....41
4.2.1 Anmälningsplikt....41
4.2.2 Konsekvensutredningars betydelse för transparens och kunskapsöverföring....41
4.2.3 Samråd....41
4.3 Förslag för ett motiverat genomförande....42

5 Sammanfattning
5.1 Slutsatser och förslag i kap. 2–4....43
5.1.1 En övergripande målsättning....43
5.1.2 Obligatorisk nationell konsekvensutredning i ett tidigt skede....43
5.1.3 Begreppet gold-plating....44
5.1.4 En uttalad princip – minimiprincipen....45
5.1.5 Beskrivning av genomförande i konsekvensutredningar....45
5.1.6 Samråd – en viktig del av faktaunderlaget inför beslut....46

Medverkande....47

Rapportens huvudförslag

Det engelska ordet för att förgylla, ”gold-plate” har kommit att användas flitigt i regelsammanhang i EU som benämning på när det nationella genomförandet av EU-lagstiftning går utöver vad en rättsakt kräver, men utan att ge upphov till fördragsbrott. En central fråga är vilken nivå som ska vara utgångspunkt för att bedöma vad som är att gå utöver kraven i ett direktiv. Det kan knappast vara fruktbart att laborera med någon nivå över miniminivån – för var skulle den nivån i så fall ligga? Vi anser att utgångspunkten för bedömningen därför bör vara minimi-nivån.

Begreppet gold-plating används för en rad företeelser vid genomförande av EU-rätt i medlemsstater. Den vidaste tolkningen av begreppet omfattar sju olika åtgärder som regelgivare har att ta ställning till när de bestämmer hur EU-lagstiftning ska genomföras. Vid diskussioner såväl nationellt som internationellt framkommer emellertid olika uppfattningar om vad begreppet gold-plating faktiskt omfattar. Det försvårar dialogen och diskussionen om olika alternativ vid genomförande och effekterna av dessa. Dessutom finns risken att gold-plating används och tolkas på ett snävt sätt och därmed utelämnar flera åtgärder som kan medföra regelkrångel, onödiga kostnader och försämrade konkurrensmöjligheter för företag.

Vid genomförande av EU-lagstiftning i Sverige ska en konsekvensutredning upprättas. Vad konsekvensutredningen ska innehålla framgår bl.a. av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF). Trots att det däri anges att förslagets förhållande till EU-rätten ska beskrivas har NNR och Regelrådet iakttagit att konsekvensutredningarna inte sällan saknar beskrivningar av olika alternativ vid genomförande av EU-lagstiftning och effekterna av dessa. Beträffande effekter för företag är KUF mycket detaljerad vilket underlättar både för de som ska utreda ett förslag till regelgivning och för beslutsfattaren att ställa ”rätt frågor” och att få svar på dessa men när det gäller förslagets förhållande till EU-rätten finns alltså inte denna vägledning. Vår slutsats är att det kan finnas skäl att gå utöver miniminivån enligt EU-lagstiftningen men då bör skälen för detta noggrant förklaras och effekterna av detta tydliggöras i en konsekvensutredning.

Mot denna bakgrund föreslår vi att:

- Regeringen beslutar att miniminivån för genomförande av direktiv ska fastställas i varje enskilt fall och vara utgångspunkten för bedömning av hur ett direktiv ska genomföras.
- Regeringen, efter samråd med berörda aktörer, beslutar om en för Sverige allmängiltig definition av begreppet gold-plating som är tydlig och användbar vid diskussioner om alternativ som går utöver miniminivån vid genomförandet av EU-lagstiftning. Definitionen bör omfatta de sju åtgärder som beskrivs i avsnitt 3.1.1.
- Regeringen inför en ”minimiprincip” som innebär att miniminivån enligt EU-lagstiftningen ska vara vägledande för regelgivaren vid genomförandet men att om det finns skäl att överskrida denna nivå så ska det tydligt beskrivas och effekterna för företag analyseras och redovisas i ett offentligt dokument.

- Regeringen inför en bestämmelse som anger att – vid genomförande av EU-lagstiftning ska konsekvensutredningen utöver vad som framgår av 6 och 7 §§ KUF innehålla en beskrivning av EU-regleringens räckvidd och miniminivå. Med utgångspunkt i denna miniminivå ska även anges om förslaget innebär att:

  1. Lägga till regelkrav utöver det som krävs i det aktuella direktivet.

  2. Utvidga tillämpningsområdet.

  3. Låta bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja undantag.

  4. Behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet.

  5. Använda genomförande av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.

  6. Genomföra direktivets krav tidigare än det datum som anges i direktivet.

  7. Använda strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Övriga slutsatser och förslag finns i kapitel 3 och 4. En sammanfattning av rapporten finns i kapitel 5.

1 Inledning

1.1 Gemensamma utgångspunkter

1.1.1 Utgångspunkter

Regeringen har konstaterat att mer än hälften av regelbördan för svenska företag är en följd av EU-rätten. Det är därför viktigt att genomförandet av EU-lagstiftning inte leder till mer krångel och högre kostnader än nödvändigt. Genomförande av EU-lagstiftning på nationell nivå i EU:s medlemsstater är ett område där regelförenklingsarbete och önskemål om en bra fungerande europeisk inre marknad[1] möts. Regelförenklingsarbete både på EU-nivå och i Sverige syftar till att regler och relaterade processer och förfaranden som berör företag ska vara ändamålsenliga och effektiva och inte skapa regelbördor eller konkurrensnackdelar i onödan för företag.

I Regeringsförklaringen 2010 slog Alliansregeringen tydligt fast att dess främsta mål är att föra Sverige mot full sysselsättning och att ”ett livskraftigt och dynamiskt näringsliv är en central förutsättning för ökad sysselsättning”. [2] Regelförenkling ingår i regeringens övergripande politiska strategi som syftar till att skapa ramar för ökad konkurrenskraft, tillväxt och jobbskapande. För att uppnå de målen måste regeringen också verka för 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 om det går att undvika.

För att den europeiska inre marknaden ska fungera som det är tänkt behövs likartade regler för marknaden i medlemsstaterna. Dessa regler beslutas gemensamt på EU-nivå, men när de genomförs på nationell nivå kan handelshinder uppstå. Om en medlemsstat väljer att inte genomföra gemensamt beslutade regler eller att göra det på ett sätt som skiljer sig markant från andra medlemsstater så uppstår hinder för den fria rörligheten på den inre marknaden. Sveriges handelsminister, Ewa Björling, har uttalat att EU:s inre marknad utgör en hörnsten i det europiska samarbetet och är central för att skapa hållbar tillväxt, ökad konkurrenskraft, sysselsättning och välfärd i Europa och att regeringen fäster stor vikt vid en modern och väl fungerande inre marknad.[3]

1.1.2 Om Näringslivets Regelnämnd och Regelrådet

Näringslivets Regelnämnd (NNR) är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina fjorton medlemmar bland svenska näringslivsorganisationer och branschförbund.[4] NNR:s uppgift är att förespråka och verka för enklare och mer företagsvänliga regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar också näringslivets granskning av konsekvensutredningar av förslag till nya eller ändrade regler.[5]

1. Den inre marknaden är gemensam för EU:s medlemsstater och EES-länderna (Norge, Island och Liechtenstein).
2. Regeringen, Regeringsförklaringen, 2010, s. 7.
3. Utrikesdepartementet, Ewa Björling sätter fokus på tillväxtfrämjande åtgärder på EU:s inre marknad, pressmeddelande 18 februari 2012.
4. Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Företagarna, Svenska Bankföreningen, Fastighetsägarna, Stockholms Handelskammare, Svenska Petrolium och Biodrivmedel Institutet, Svensk Industriförening, Svensk Fjärrvärme, Svensk Energi, Finansbolagens Förening, Fondbolagens Förening, Svenska Fondhandlareföreningen, FöretagarFörbundet.
5. Läs mer om NNR på http://www.nnr.se

Regelrådet är en statlig kommitté som arbetar med att förenkla företagens vardag genom att granska utformningen av förslag till nya och ändrade regler som kan få ekonomiska effekter för företag. Regelrådet bedömer om förslag till nya eller ändrade regler uppnår sitt syfte till lägsta möjliga administrativa kostnad för företagen samt om konsekvenserna för företag är tillräckligt beskrivna i de konsekvensutredningar som utredningar, departement och myndigheter ska göra i samband med att de föreslår nya eller ändrade regler.[6]

Det är organisationernas liknande erfarenhet av att verka för enkla företagsregler och granska beslutsunderlag för dessa som ligger till grund för att NNR och Regelrådet har beslutat att samarbeta i detta projekt om genomförande av EU-lagstiftning i Sverige.

1.1.3 Begreppet gold-plating

Det engelska ordet för att förgylla, ”gold-plate”, har kommit att användas flitigt i sammanhang där genomförande av EU-lagstiftning diskuteras. Då det först började användas som begrepp var det som benämning på att det nationella genomförandet av unionslagstiftning gick utöver vad en rättsakt krävde, men utan att för den skull ge upphov till fördragsbrott. Med tiden har begreppet i många sammanhang fått en bredare innebörd och används för en rad företeelser vid genomförande av EU-lagstiftning i medlemsstater. Ofta antas gold-plating ha negativa konsekvenser för företagande, konkurrens och tillväxt. I sådana fall bör det om möjligt undvikas. Emellertid är det svårt att specificera vad det är som ska undvikas när det finns skilda uppfattningar om vilka åtgärder som ingår i begreppet gold-plating. Denna osäkerhet är utgångspunkten för det aktuella projektet.

NNR och Regelrådet har i sitt arbete noterat att företag i Sverige upplever att det sätt på vilket EU-lagstiftning genomförs ofta leder till att de i onödan drabbas av regelkrångel och kostnader för att följa regler. Onödigt regelkrångel och kostnader kan i sin tur hämma företags förmåga till utveckling, tillväxt och jobbskapande. Många problem som företagen upplever vid genomförande av EU-lagstiftning benämns gold-plating. Enskilda företag och deras intresseorganisationer framställer därför krav på att den svenska regeringen beslutar om att gold-plating ska undvikas som ett steg i sitt regelförenklingsarbete och sitt engagemang för att den inre marknaden ska fungera.

EU-kommissionen hävdar att så mycket som 32 procent av företagens administrativa kostnader för att följa regler som härrör från EU är orsakade av ineffektivt genomförande av medlemsstaterna eller så kallad gold-plating.[7] Den svenska regeringen har under våren 2012 gett gold-plating ny uppmärksamhet. Frågan är dock om företag, politiker och tjänstemän menar samma sak när de talar om gold-plating.

6. Läs mer om Regelrådet på http://www.regelradet.se
7. Capgemini, Deloitte and Rambøll Management, Note on Normal Efficient Transposition (NET), EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs, 2009, och Europeiska kommissionen, Cutting Red Tape – Overview of Reduction Measures and illustrative Examples MEMO/09/474, 2009.

1.1.4 Beaktande av konsekvenser för företag i Sverige av EU-lagstiftning

En grundläggande uppgift i arbetet för båda organisationerna är att granska konsekvensutredningar när nya eller ändrade regler föreslås. Både NNR och Regelrådet har noterat att det ofta finns brister i konsekvensutredningarna när det gäller genomförande av EU-lagstiftning. Inte sällan saknas en redogörelse för olika alternativ till genomförande och varför ett visst alternativ valts samt det valda alternativets effekter för företag. I alltför många fall saknas därmed ett komplett faktaunderlag för beslut. Såväl NNR som Regelrådet har försökt uppmärksamma regeringen på vikten av att i ett tidigt skede upprätta och redovisa nationella konsekvensutredningar av förslag till EU-lagstiftning som ska förhandlas på EU-nivå. Att påbörja arbetet med att utreda konsekvenser på svensk nivå först när EU-lagstiftning är beslutad leder till att det inte längre går att påverka innehållet i lagstiftningen även om det skulle visa sig att det innebär negativa konsekvenser för företag i Sverige.

Konsekvensutredningar är en viktig del av underlaget vid genomförande av EU-lagstiftning. Regelrådet och NNR anser därför att en tydlig beskrivning av fördelar och nackdelar med olika åtgärder i konsekvensutredningarna skulle vara ett sätt för regeringen och statsförvaltningen att försäkra sig om ett mer välgrundat och transparent genomförande. Att konsekvensutredningar, både av förslag till EU-lagstiftning och vid genomförande av beslutad EU-lagstiftning, är viktiga i de här sammanhangen förstärks av att nästan hälften av alla nya eller ändrade regler i Sverige härstammar från EU.[8]

1.1.5 Den inre marknaden

Handel på den europeiska inre marknaden dominerar den svenska utrikeshandeln och för ett exportberoende land som Sverige är den inre marknaden mycket viktig.[9] Det har beräknats att cirka åtta procent av alla EU:s medlemsstaters export och import av varor och fem procent av deras import och export av tjänster utgör en direkt följd av förekomsten av en inre marknad i EU.[10] Handeln inom den inre marknaden som är av så stor betydelse för Sverige och andra medlemsstater kan dessvärre begränsas på olika sätt. Exempelvis kan nationella särregler leda till handelshinder för produkter som saluförs i andra medlemsländer. Enligt EU-kommissionen bidrog sådana särregler till att reducera varuhandeln på den inre marknaden med upp till tio procent under år 2000.[11]

8. Näringsdepartementet , Regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet 2009/10, 2010, s. 10.
9. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet SOU: 2009:71, 2009, s. 23.
10. Straathof, B., Linders, G. J., Lejour, A. och Möhlnmann, J., The Internal Market and the Dutch Economy – Implications for trade and economic growth, CPB, nr. 168, 2008 s. 9.
11. Europeiska kommissions konsekvensutredning SEC (2007) 113 s. 2.

Inom EU är de flesta som är engagerade i regelförenklingsfrågor överens om att bristande enhetlighet vid genomförande av EU-rättsakter hindrar konkurrens på lika villkor och motverkar att syftet med den inre marknaden uppnås. I Regeringsförklaringen 2010 slogs fast att regeringens arbete för att förbättra företagsklimatet i Sverige ska fortsätta och att Sverige ska tillhöra kärnan i det europeiska samarbetet och vara drivande vad gäller bland annat ett fördjupande av den inre marknaden.[12]

12. Regeringen, Regeringsförklaringen, 2010, s. 22.

1.2 Disposition m.m.

1.2.1 Disposition

NNR och Regelrådet arbetar för att regler ska uppfylla sitt syfte på ett så konkurrensfrämjande sätt som möjligt. Det här arbetet siktar därför på regelgivning som har effekter för företag. Vår förhoppning är att de förslag som presenteras i denna rapport ska medverka till att onödiga konkurrensnackdelar för företag ska kunna undvikas framöver.

Vi har lagt stor vikt vid att analysera hur den europeiska regelgivningsprocessen ser ut - från att ett förslag till ny lagstiftning presenteras av EU-kommissionen fram till att ett beslut ska genomföras i Sverige – för att se var förändringar och förbättringar skulle kunna göras inom ramen för processen som den ser ut idag. Mindre vikt har lagts vid att blicka bakåt och analysera exempel där genomförande i Sverige kan ha haft negativa konsekvenser för företags konkurrenskraft. Att analysera individuella fall av genomförande och bedöma för- och nackdelar med hur det gjordes och vilka konsekvenserna blev för företag och företagande kräver resurser som varken NNR eller Regelrådet har till sitt förfogande. Dessutom är det från näringslivssynpunkt vanligare att lägga resurser på att påverka kommande lagstiftning eftersom företag anpassar sig till lagstiftning som är beslutad och genomförd.

I det här projektet har vi föresatt oss att svara på följande frågor:

- Finns det ett samförstånd inom det svenska näringslivet, regeringen och övrig statsförvaltning om vilka företeelser begreppet gold-plating innefattar och går det att hitta en allmängiltig och användbar definition av begreppet gold-plating?
- Vad kan göras för att undvika att genomförande av EU-lagstiftning skapar onödiga konkurrensnackdelar för företag?

För att besvara frågorna har vi samlat ett omfattande material. Vi har analyserat skriftlig dokumentation, som varit tillgänglig för oss, och intervjuat representanter för Regeringskansliet, myndigheter och näringslivsorganisationer samt akademiker i Sverige. För att tillföra en jämförande aspekt har vi vidare undersökt hur EU-kommissionen, Storbritannien, Tyskland och Nederländerna ser på genomförande av EU-lagstiftning, även det genom tillgänglig skriftlig dokumentation och intervjuer.

Rapporten disponeras på så sätt att den europeiska regelgivningsprocessen redovisas i kapitel 2 för att bilda en grund för den efterföljande analysen i kapitlen 3 och 4. Kapitel 3 innehåller en analys av och diskussion kring begreppet gold-plating. Kapitel 4 behandlar betydelsen av ett bra faktaunderlag för beslut om genomförande av EU-lagstiftningen i Sverige. Kapitel 5 innehåller en sammanfattning av de förslag som läggs fram i kapitel 3 och 4.

1.2.2 Avgränsningar

Gränsdragning mot felaktigt/otillåtet genomförande
Fokus för den här rapporten är genomförandeåtgärder som är tillåtna enligt EU-rätten men som kan påverka företagens konkurrenskraft på ett negativt sätt. Uteblivet, försenat eller felaktigt genomförande av direktiv är däremot inte i fokus. Gränsdragningen mellan tillåtet och otillåtet genomförande är dock inte alltid uppenbar. Bedömningen är beroende av de ställningstaganden som görs när direktivet analyseras. Nationella åtgärder behöver därför noga motiveras utifrån direktivets syfte. Det är i första hand EU-kommissionen och ytterst EU-domstolen som avgör om ett direktiv har blivit korrekt genomfört.

Andra relaterade områden
NNR och Regelrådet är medvetna om att problem som uppstår vid genomförande av EU-lagstiftning inte alltid beror på nationella åtgärder. Problemen kan ha sin grund i att lagstiftningen i sig är svårbegriplig och att genomförande- och tillämpningsaspekter inte tagits i beaktande i tillräcklig utsträckning vid utarbetandet av lagtexten. Det här området diskuteras på EU-nivå och har fått visst utrymme i rapporten men omfattas inte av rapportens huvudsakliga förslag.

NNR och Regelrådet har vidare begränsat det aktuella projektet till ”genomförande” av EU-lagstiftning och har i stort sett inte gått in på tillämpningsfrågor. Att det även finns behov av att se över den svenska förvaltningsmodellen och arbetssätt inom statsförvaltningen i relation till det svenska EU-medlemskapet har konstaterats i flera utredningar och rapporter. NNR och Regelrådet har dock valt att inte i det aktuella projektet kommentera hur det svenska EU-arbetet är organiserat generellt. Frågan förtjänar att behandlas separat och mer utförligt än vad som skulle vara möjligt i den här rapporten.

1.2.3 Begrepp som används i rapporten

Gold-plating
Gold-plating översätts ibland till ”över-implementering” på svenska. De två orden används synonymt i Sverige. Vi har valt att använda det engelska ordet därför att det används oftare och i internationella sammanhang.

EU-lagstiftning
Den här rapporten har bäring på främst EU-direktiv, men det förekommer även att EU:s medlemsstater måste vidta åtgärder för att EU-förordningar ska få avsedd verkan på nationell nivå. I de här sammanhangen har vi noterat att EU-rätt och EU-lagstiftning ofta används omväxlande. Som vi uppfattar det innefattar termen EU-rätt både primär- och sekundärrätt medan EU-lagstiftning kan användas som benämning enbart på sekundärrätt.

Därför har vi valt att använda termen EU-lagstiftning som samlingsnamn på sådan europeisk sekundärrätt[13] som kräver åtgärder för att den ska få verkan i Sverige. I de fall vi avser både primär- och sekundärrätten uttrycks det med termen ”EU-rätt”.

Genomförande

Det finns flera termer som används omväxlande för att beskriva den process som leder fram till att EU-lagstiftning ska börja gälla i Sverige, till exempel genomförande, transponering, implementering och införlivande. Vår uppfattning är att de används synonymt men att den mest vedertagna i svenska sammanhang är ”genomförande”. Vi har därför valt att använda termen ”genomförande” i den här rapporten.[14]

Åtgärder

I normalt språkbruk används ordet ”åtgärder” i betydelsen att någon utför en aktiv handling. Emellertid använder vi här uttrycket både i den betydelsen och i betydelsen att någon väljer att inte utföra en handling, exempelvis att inte utnyttja undantagsmöjligheter i ett direktiv.

Konsekvensutredningar

Utredningar som tas fram för att belysa effekter av författningsförslag kallas i internationella sammanhang för Impact Assessments (IA) eller Regulatory Impact Assessments (RIA). Dessa begrepp används oavsett om det gäller regelgivning på nationell nivå eller EU-nivå. I Sverige används begreppet konsekvensutredningar för sådant faktaunderlag som är obligatoriskt vid förslag till nya eller ändrade nationella regler enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF). I rapporten använder vi begreppet konsekvensutredning för såväl de utredningar som tas fram enligt KUF och sådan utredning som belyser effekter som förslag på EU-nivå kan få för svenska förhållanden innan EU-lagstiftningen och därmed den svenska regelgivningen har fått sin slutliga form. Av sammanhanget framgår vilket slag av konsekvensutredningar som avses.

13. Unionsrättens primärrätt utgörs av Europeiska unions fördrag. Fördragen med protokoll och bilagor står över all annan unionsrätt och fastslår principerna för samarbetet, hur EU:s institutioner ska fungera och vilka befogenheter EU ska ha. Unionsrättens sekundärrätt består av fem typer av rättsakter; förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.
14. För ytterligare motivering till varför termen ”genomförande” bör användas se Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, SOU 2008:118, s. 173 f.

2 Den europeiska regelgivningsprocessen

2.1 Allmänt om europeisk regelgivning

Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 tillämpas det så kallade ordinarie lagstiftningsförfarandet för större delen av de lagstiftningsakter som antas inom EU.[15] I det ordinarie lagstiftningsförfarandet deltar såväl EU-kommissionen som Europeiska unionens råd (ofta kallat ministerrådet eller bara rådet)[16] och Europaparlamentet. Svenska statsorgan deltar i lagstiftningsförfarandet genom rådet och dess kommittéer och arbetsgrupper. I dessa representeras Sverige av politiker samt tjänstemän från departement och/eller myndigheter. Enligt Lissabonfördraget har EU-kommissionen rätten att initiera lagförslag. Initiativrätten gäller uteslutande unionsfrågor.[17] EU-kommissionens lagstiftningsförslag läggs fram för Europaparlamentet och rådet och skickas till medlemsstaternas parlament. Under en åttaveckorsperiod kan sedan de nationella parlamenten skicka en motiverad ståndpunkt till ordförandena för parlamentet, rådet och kommissionen om huruvida lagstiftningsförslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.[18] Europaparlamentet och rådet behandlar och diskuterar förslaget i två omgångar. Efter både första och andra omgången kan den nya lagstiftningen antas om institutionerna är överens.[19] Lagstiftningen måste dock publiceras i Europeiska unionens officiella tidning innan den kan träda i kraft. Om de båda institutionerna inte kan enas om lagstiftningens utformning efter två behandlingar vidtar arbete i en förlikningskommitté som består av lika många representanter från vardera institutionen. Även EU-kommissionen deltar i förlikningskommittén. När en överenskommelse har nåtts i förlikningskommittén skickas den för en tredje behandling i Europaparlamentet och rådet. När båda institutionerna har godkänt överenskommelsen signeras och publiceras den. Om en förlikningskommitté inte kan finna en kompromiss betraktas lagstiftningen som icke antagen och förfarandet avslutas.

15. Lissabonfördraget ändrade fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). EG-fördraget döptes om till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Bestämmelserna om det ordinarie lagstiftningsförfarandet återfinns i artikel 294 i EUF-fördraget. Vissa områden såsom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattas inte av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.
16. Ej att förväxla med Europeiska rådet utan lagstiftande funktion. Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt av sin ordförande och EU-kommissionens ordförande. Europeiska rådet ska föra EU:s utveckling framåt och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. De politiska riktlinjer som Europeiska rådet enas om vid ett sammanträde sammanfattas i ”slutsatser”. Medlemsstaterna har rätt att hänvisa frågor till Europeiska rådet om de upplever att viktiga nationella intressen är hotade.
17. Även Europaparlamentet kan ta lagstiftningsinitiativ. Genom Lissabonfördraget infördes även en initiativrätt för EU:s medborgare för att öka deras delaktighet i EU:s beslutsfattande som innebär att EU-medborgare kan lägga fram förslag för kommissionen, under förutsättning att förslaget fått minst en miljon underskrifter från ett antal medlemsstater. En begäran om att ett lagförslag ska antas kan också komma från Europeiska unionens domstol eller Europeiska investeringsbanken. Europeiska centralbanken kan också lämna in en rekommendation om en lagstiftningsakt.
18. Principen innebär att EU ska vidta åtgärder endast om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna var för sig.
19 Se http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sv/0080a6d3d8/Ordinary-legislative-procedure.html.

Rådet består av medlemsstaternas ministrar. Rådet sammanträder i tio olika konstellationer beroende på vilka frågor som behandlas. Allt arbete i rådet förbereds och samordnas av de ständiga representanternas kommitté (Coreper[20]), som består av medlemsstaternas ständiga representanter som är stationerade i Bryssel samt deras assistenter.[21] Coreper:s arbete förbereds av cirka 250 kommittéer och arbetsgrupper som består av delegater från medlemsstaterna.[22]

2.1.1 Olika rättsakter

Som nämnts i kapitel 1 består unionsrättens sekundärrätt av fem typer av rättsakter nämligen förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Förordningar ska som huvudregel inte föranleda nationella lagstiftningsåtgärder utan är direkt bindande i medlemsstaterna. Av detta följer att det främst är direktiv som är av intresse i denna rapport.[23] Det förekommer dock att förordningar ställer krav på genomförandet, till exempel vad gäller införande av effektiva sanktioner, utseende av behörig myndighet med tillsynsansvar eller andra nationella åtgärder till stöd för förordningens syfte. I dessa fall måste medlemsstaterna vidta åtgärder för att förordningarna ska ges full tillämplighet, och planera för detta på motsvarande sätt som för direktiv.[24] I de fallen omfattas även förordningar av rapportens förslag.

Direktiv är bindande avseende det resultat som ska uppnås men EU:s medlemsstater är ansvariga för att bestämma form och tillvägagångssätt för direktivets genomförande.[25]

Ett direktiv behöver analyseras utifrån vilken rättslig grund det är fattat på, dess syfte och allmänna uppbyggnad. Direktiven kan innehålla bestämmelser med olika detaljeringsgrad (ramdirektiv och sektorsdirektiv) och olika harmoniseringsgrad (full - och minimiharmonisering). Ett och samma direktiv kan innehålla både fullharmoniserings- och minimiharmoniseringsbestämmelser. Om det är fråga om ett fullharmoniseringsdirektiv får den nationella lagstiftningen inte avvika från det rättsläge som ska uppnås genom direktivet.[26]

20. Coreper efter det franska namnet Comité des représentants permanents. Coreper är uppdelat i två delar: Coreper I behandlar bl.a. frågor om konkurrens, miljö och konsumenträtt. Coreper II behandlar bl.a. rättsliga- och inrikesfrågor samt frågor som rör EU:s yttre förbindelser.
21. http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=sv
22. Regeringskansliet, Handbok för EU-arbetet, 2009, s. 11.
23. Även ett beslut är till alla delar bindande men riktar sig i allmänhet till en eller flera juridiska personer och är då endast bindande för dem.
24. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, Kansliet för samordning av EU-frågor, Cirkulär 14, Riktlinjer för genomförande av unionsakter, 2010.
25. Art. 288 EUF-fördraget.
26. Statsrådsberedningen, Kansliet för samordning av EU-frågor, Cirkulär 14, Riktlinjer för genomförande av unionsakter, 2010, s. 3.

Av ett minimidirektiv framgår den minsta gemensamma nämnare som samtliga medlemsstater måste uppfylla inom det område som harmoniseras i direktivet. Medlemsstaterna har möjlighet att gå längre än vad som följer av direktivet, det vill säga att införa exempelvis regler som ger en högre skyddsnivå eller omfattar fler företagskategorier, så länge den nationella lagstiftningen är förenlig med EU-rätten i övrigt. Det som är utanför ett direktivs räckvidd är antingen nationell rätt eller reglerat på ett annat ställe i EU-rätten.

Högre nationella krav och särregler kan vara motiverade med hänsyn till prioriterade politiska mål men kan också få negativa konsekvenser för företags konkurrenskraft och förmåga att skapa tillväxt och arbetstillfällen. Företag kan drabbas av regelbördor och konkurrensnackdelar, både nationellt och på den inre marknaden, som skulle kunna undvikas. Det är omöjligt att generalisera när sådana högre nationella krav är motiverade. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Vad som faller inom respektive utanför direktivets område är ibland svårt att avgöra. Den analysen görs bäst av de som medverkat vid utformningen av direktivet.

2.1.2 Överträdelseförfarande och fördragsbrott

Enligt artikel 4.3 i Fördraget om den europeiska unionen är EU:s medlemsstater skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller EU-institutioners akter fullgörs.[27] Om en nationell regel står i strid med en EU-rättslig regel ska alltid EU-rätten tillämpas och den nationella bestämmelsen åsidosättas.[28]

Denna princip om EU-rättens företräde har åtskilliga gånger slagits fast av EU-domstolen. EU-kommissionen kontrollerar att EU-rätten genomförs och tillämpas av medlemsstaterna och att de gör det korrekt och i tid. Om kommissionen anser att genomförande eller tillämpning i en medlemsstat kan ifrågasättas, har den möjlighet att inleda ett så kallat överträdelseförfarande mot medlemsstaten[29] vilket kan leda till att medlemsstaten döms för fördragsbrott av EU-domstolen. Med fördragsbrott menas att medlemsstaterna inte fullgör sina skyldigheter enligt EU-rätten. Innan ett ärende hamnar i EU-domstolen har EU-kommissionen en skriftväxling med medlemslandets regering. Om medlemsstaten efter detta ändå väljer att inte följa EU:s regler kan den av EU-domstolen dömas till böter.[30]

27. Ibid. s. 3.
28. Kommerskollegium, Inre marknadsguide för myndigheter, 2010, s. 7.
29. Enligt art. 258 och 260 EUF-fördraget.
30. http://www.eu-upplysningen.se

När Lissabonfördraget trädde i kraft effektiviserades överträdelseförfarandet i några avseenden. Det gäller framförallt fall när medlemsstater gör sig skyldiga till försenat genomförande av EU-lagstiftning. Till skillnad från rent nationella regleringar har direktiv ett i förväg fastställt datum för när det senast ska vara genomfört. Unionens institutioner har kommit överens om att två år är en lämplig tid för genomförande.[31] EU-kommissionen kan inom ramen för överträdelseprocessen driva en process vid EU-domstolen om ekonomiska sanktioner för en medlemsstat för försenat genomförande. För Sverige är detta en betydelsefull utveckling eftersom den svenska regelgivningsprocessen, som även används vid genomförande av EU-lagstiftning, är relativt tidskrävande.

2.1.3 Anmälningsplikt

Inom EU:s inre marknad ska varor, tjänster, personer och kapital kunna röra sig fritt. Vad gäller fri rörlighet för varor på den inre marknaden finns ett informationssystem på plats för att förhindra att nationella regler blir hinder på den gemensamma marknaden. Reglerna om detta finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande förskrifter för informationssamhällets tjänster, ändrat genom Europa-parlamentets och rådets direktiv 98/48/EG (även kallat Anmälningsdirektivet). Ändringen innebär en utvidgning av direktivets tillämpningsområde. Det omfattar nu alla jordbruks- och industrivaror samt informationssamhällets tjänster.

Enligt direktiv 98/34/EG är myndigheter i EU:s medlemsstater skyldiga att till EU-kommissionen anmäla alla förslag till nya föreskrifter som innehåller någon typ av krav på en produkts egenskaper liksom förslag till nationella förskrifter som särskilt avser informationssamhället. Om en medlemsstat i sitt genomförande av EU-lagstiftning väljer att vidta rent nationella reformer som inte omfattas av EU-lagstiftningen, kan alltså en anmälningsskyldighet uppstå.[32]

Anmälningarna samlas i EU-kommissionens databas TRIS (Technical Regulations Information System). Databasen är offentlig och alla aktörer - medlemsstaters regeringar och förvaltningar, företag och branschorganisationer - som anser att ett anmält förslag till nationella regler skulle kunna leda till handelshinder kan i sin tur anmäla det till EU-kommissionen.[33] När ett medlemsland anmäler ett regelförslag får det inte antas på tre månader för att andra ska ha tid att lämna synpunkter till kommissionen. Anmälningsdirektivet ger alltså EU-kommissionen, medlemsstaterna och andra berörda aktörer möjlighet att identifiera eventuella hinder för handeln och se till att regelförslaget antingen inte träder i kraft eller görs förenligt med EU-rätten.[34]

Tekniska föreskrifter som endast berör en bindande sekundärrättsakt ska inte anmälas. I fall då myndigheter anser att hälsa, säkerhet och miljö måste skyddas får dock myndigheter kräva att nationella produktregler följs.

31. Interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning 2003/C 321/01.
32. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, Kansliet för samordning av EU-frågor, Cirkulär 14 riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010, s. 11.
33. Kommerskollegium, Fakta från Kommerskollegium Nr. 2, Hjälp till att förebygga nya handelshinder inom EU, 2011.
34. Europeiska Kommissionen, Generaldirektoratet för Näringsliv, Vägledning Förhållandet mellan direktiv 98/34/EG och förordningen om ömsesidigt erkännande, 2010.

Tjänster i allmänhet omfattas inte av Anmälningsdirektivet utan det finns en separat process för att försäkra fri rörlighet för tjänster inom ramen för Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ”Tjänstedirektivet”. Även den processen innebär att en myndighet som antar en ny regel som kan påverka den fria rörligheten för tjänster ska anmäla detta till EU-kommissionen. Kommerskollegium är svensk kontaktpunkt för Anmälningsdirektivet och för anmälningar enligt Tjänstedirektivet.[35] Även Utrikesdepartementet ska bevaka att svenska regler inte hindrar den inre marknaden.

35. http://www.kommers.se

2.2 Sveriges arbete inom den europeiska regelgivningsprocessen

2.2.1 Den svenska processen vid arbete på EU-nivå

När EU-kommissionen har presenterat ett lagstiftningsförslag identifieras på svensk nivå vilket departement som ska ansvara för beredningen av ärendet.[36] Varje departement handlägger de EU-frågor som faller inom dess ansvarsområde. Inom departementet avgörs vilken enhet och handläggare som tar huvudansvaret för det kommande arbetet och förhandlingarna inom rådet. EU-ärenden som berör flera departement bereds gemensamt i Regeringskansliet.[37] Även myndigheter kan utses att ta del i arbetet, speciellt om lagstiftningsförslaget är tekniskt komplicerat och departementet saknar nödvändig expertis på området eller om det förutses att lagstiftningen kan komma att genomföras genom myndighetsföreskrifter.[38]

I fråga om instruktioner för de som ska bereda och handlägga EU-ärenden finns Regeringskansliets Handbok för EU-arbetet (EU-handboken). Den riktar sig i första hand till nya EU-handläggare, EU-samordnare eller delegater i arbetsgrupper och kommissionskommittéer. Avsikten är att den ska ge översiktlig information om EU och dess institutioner, om hur EU-frågor handläggs i regeringskansliet och om förhandlingsmöten i Bryssel.[39] Enligt EU-handboken ska flera dokument tas fram av dem som har utsetts att bereda ärendet när ett förslag till ny lagstiftning har presenterats av EU-kommissionen. Riksdagen ska få en första information om förslaget i en faktapromemoria.

En faktapromemoria ska innehålla uppgifter om EU-kommissionens förslag, vilka svenska regler som eventuellt redan finns på området samt en beskrivning av förslagets konsekvenser för Sverige. För ”viktigare frågor” ska en ståndpunktspromemoria (ståndpunkts-PM) tas fram så tidigt som möjligt. Den ska innehålla svenska ståndpunkter och en strategi för hur arbetet ska bedrivas. Den kan även innehålla information om vilka genomförandeåtgärder som kan komma att krävas på nationell nivå om ett beslut tas om lagstiftning på EU-nivå. En ståndpunkts-PM bör kunna fungera som förhandlingsunderlag under hela processen.[40] Till skillnad från faktapromemorior till riksdagen är ståndpunktspromemorior interna dokument för Regeringskansliet. Faktapromemorior publiceras på riksdagens hemsida.[41] Utöver dessa två dokument ska en instruktion för förhandling till de som ska företräda Sverige tas fram samt en instruktion till Coreper sändas till Sveriges EU-representation från Statsrådsberedningens kansli för samordning av EU-frågor (EU-kansliet). [42]

36. I enlighet med Arbetsförordningen för Regeringskansliet, RKF 2011:9.
37. Regeringskansliet, Handbok för EU-arbetet, 2009, s. 57 f.
38. Bratberg, S. och Gardner, C. Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? Europarättslig tidskrift, nr. 4, 2011, s.728.
39. Regeringskansliet, Handbok för EU-arbetet, 2009.
40. Ibid. s. 54, 57 och 62.
41. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag1/
42. Regeringskansliet, Handbok för EU-arbetet, 2009, s. 54.

Riktlinjer finns också i Statsrådsberedningens Cirkulär 3 Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.. Statsrådsberedningens EU-kanslis Cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter innehåller även det riktlinjer för analys och agerande inför och under förhandling av rättsakter. Instruktioner och riktlinjer i EU-handboken och cirkulären är rådgivande men inte bindande.

Det finns stora skillnader hur olika departement hanterar sitt EU-arbete. I slutbetänkandet från 2006 års förvaltningskommitté, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning SOU 2008:118, konstateras att departementen delvis måste ha olika arbetssätt eftersom de är ansvariga för olika politikområden, men att de flesta saknar egna skriftliga rutiner eller riktlinjer för arbetet. De för Regeringskansliet gemensamma cirkulären gäller inte myndigheter och det finns i allmänhet inte dokumenterat hur samarbetet mellan departement och myndigheter ska gå till i EU-frågor. Miljödepartementet utpekas som ett positivt undantag, eftersom departementet både har en särskild handledning för beredning av EU-ärenden och riktlinjer för EU-arbetet med myndigheterna. Riktlinjerna har tagits fram gemensamt med Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Boverket. Förvaltningskommittén uppger att även Utbildningsdepartementet har utarbetat egna rutiner.[43]

2.2.2 Tidig utredning av konsekvenser för svenska förhållanden

Många frågor som uppstår vid genomförande av EU-lagstiftning på nationell nivå kan ha sin grund i det ursprungliga EU-beslutet. Därför är det viktigt att de olika aspekterna vid genomförande av förslag till EU-lagstiftning diskuteras utförligt på ett tidigt stadium. När EU-kommissionens förslag presenteras och sedan förhandlas i rådet behöver hela regelgivningsprocessen ända fram till genomförande och tillämpning beaktas[44]. Ett lyckat genomförande ur en formell eller rättslig synvinkel är inte nödvändigtvis samma sak som ett lyckat genomförande ur praktisk synvinkel.

Till sist är det de samlade effekterna av reglernas krav, tillämpning, efterlevnad och tillsyn som har betydelse för företagande, konkurrens och den inre marknadens effektivitet.

"High quality regulation forms a chain from the earliest stages of its preparation through to its implementation. More attention should be paid at European level to implementation concerns to ensure that the full consequences are understood and considered. Member States should accord implementation of European regulation higher priority."[45]

43. SOU 2008:118 bil. 5, s. 171 f.
44. EU-kommissionen har åtagit sig att i större utsträckning utarbeta "genomförandeplaner" för de förslag den lägger till ny EU-lagstiftning för att underlätta genomförandet av beslutad lagstiftning i medlemsstaterna, se vidare kommissionens meddelande "Smart Regulation in the European Union" KOM (2010) 543 slutlig.
45. Mandelkern Group on Better Regulation, Final report, executive summary, 2001, s. ii.

I EU-handboken står att svenska representanter bör börja arbeta för att påverka för Sverige prioriterade frågor redan innan EU-kommissionen presenterar ett förslag till ny lagstiftning[46]. I Cirkulär 14 poängteras också vikten av analys på ett tidigt stadium: ”Generellt gäller att de nationella förberedelserna kan inledas redan under förhandlingsfasen, och ibland redan under förslagsfasen genom analys av berörd svensk lagstiftning, vilka konsekvenser som kan uppstå, åtgärder som kan komma att krävas och så vidare. Departementets rättsliga funktioner bör involveras bland annat för att göra en bedömning av vilka konsekvenser kommissionens förslag kan få för svensk rätt”.[47]

För att svenska politiker och tjänstemän ska kunna delta i förhandlingar i rådet på ett konstruktivt sätt och för att påverka ett förslags utformning så att svenska intressen tillgodoses, bör naturligtvis ett tillräckligt utförligt underlag som belyser svenska förhållanden finnas som grund. Har EU-kommissionen gjort en konsekvensutredning kan den användas som utgångspunkt eller stöd för den nationella konsekvensutredningen. Så snart konsekvenserna för svenska förhållanden kan identifieras är det också möjligt att göra en bedömning av hur genomförandet ska läggas upp.[48]

I Storbritannien krävs det att en proportionerlig bedömning av troliga effekter av förslag till EU-lagstiftning för bland andra företag ska ingå i ett godkänt förhandlingsunderlag.[49] Regelrådets holländska motsvarighet, Actal, har föreslagit att den holländska regeringen ska uppmärksamma behovet av tidiga nationella konsekvensutredningar av EU-kommissionens förslag. Actal menar att det skulle stärka nationella förberedelser inför förhandlingar på EU-nivå. Actal är av åsikten att holländska departement ska påbörja en analys av effekterna av nya regler på, bland andra, företag, så tidigt som möjligt för att holländska ståndpunkter genom den europeiska beslutsprocessen ska vara faktabaserade.

NNR har länge argumenterat för att regeringen borde införa ett krav på att nationella konsekvensutredningar görs av EU-kommissionens förslag till lagstiftning som kommer att beröra företag. Det gäller att redan på förhandlingsstadiet veta vilka fördelar och nackdelar som finns med olika förslag för att kunna driva positioner som verkligen gagnar svenska intressen.[50]

Regelrådet driver tillsammans med Tillväxtverket ett projekt om myndigheternas EU-arbete. I delrapporten som publicerades den 30 mars 2012 dras slutsatsen att det finns olika möjligheter att påverka utformningen av EU-regler innan de har fått en så slutlig form att minimalt utrymme finns för egna förenklingsval.[51] Några av de åtgärder som föreslås i rapporten är:

46. Regeringskansliet, Handbok för EU-arbetet, 2009, s. 54.
47. Ibid. s. 8.
48. Ibid. s. 8
49. För mer information om Storbritannien se hemsidan för Department for Business, Innovation & Skills http://www.bis.gov.uk/policies/bre/assessing-impact
50. Se t.ex. NNR:s Regelindikatorer 2004-2009 och NNR:s Regelagenda 2010.
51. Tillväxtverket och Regelrådet, Från EU-förslag till myndighetsföreskrift – att åstadkomma enkla och ändamålsenliga regler, 2012 s. 18.

- Att upprätta en svensk konsekvensutredning så tidigt som möjligt. Detta för att bedöma hur förslaget kan påverka företag i Sverige och för att utvärdera alternativa lösningar för att uppnå syftet med den föreslagna regleringen.

- Att använda den upprättade konsekvensutredningen som underlag för att påverka Sveriges ställningstagande till kommande EU-regler.[52]

Samråd och samverkan med näringsliv och andra berörda är en viktig del för att belysa förslagets ekonomiska effekter för företag i Sverige när myndigheten:

- deltar i kommissionsledda offentliga samråd

- deltar med egna experter i kommissionens samråd

- har informella samråd med kommissionen, rådet och parlamentet

- deltar i rådsarbetsgrupper i Coreper

- skriver instruktioner inför kommittémöten

- arbetar med att ta fram en ståndpunktspromemoria

- deltar i kommittéarbete[53]

I december 2010 publicerade Regelrådet en rapport med titeln Synpunkter på regeringens arbete med EU-lagstiftning.[54] I rapporten framkom att konsekvenserna för svenska förhållanden av EU-kommissionens förslag till ny lagstiftning sällan behandlas i någon närmare utsträckning i regeringens egna analyser. I rapporten argumenterar Regelrådet för att ståndpunkts-PM är ett centralt instrument för såväl förhandlingsprocessen som för att tillgodose behovet av ett väl underbyggt beslutsunderlag. Regelrådet gjorde bedömningen att den mall som finns för ståndpunkts-PM i Regeringskansliets mallar är utformad på ett sätt som gör det enkelt att belysa och analysera konsekvenserna för företag av ett förslag från EU-kommissionen samt på vilket sätt det berör staten, kommunerna, landstingen och enskilda.

52. Ibid. s. 18.
53. Ibid. s. 19.
54. Rapporten är en studie av Regeringskansliets rutiner för att påverka utformningen av nya EU-regler

Regelrådet föreslog dels att det borde anges i EU-handboken att en ståndpunkts-PM bör upprättas i varje ärende som rör förslag till nya EU-rättsakter och inte bara i ”viktigare frågor”[55], dels att den mall som finns för ståndpunkts-PM ska användas. Regelrådet påpekade dock att för att mallen ska kunna användas effektivt kan den behöva kompletteras med information om hur konsekvenserna ska beskrivas. Regelrådet föreslog att det anges i både riktlinjer och mallen för ståndpunkts-PM att ett förslags effekter för svenska företag ska belysas, varvid de krav som gäller enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning kan vara vägledande.[56]

Det finns inget obligatorium för svenska tjänstemän som representerar Sverige i den europeiska regelgivningsprocessen att genomföra en tidig nationell konsekvensutredning avseende konsekvenserna för svenska företag av EU-kommissionens förslag. Däremot finns alltså en struktur på plats som, om den användes och justerades i vissa avseenden, skulle kunna fungera för att upprätta tidiga nationella konsekvensutredningar. Nationella konsekvensutredningar av EU-kommissionens förslag till ny EU-lagstiftning bör vara offentliga dokument. Det är viktigt för att berörda aktörer ska kunna bistå departement och myndigheter i utarbetandet av konsekvensutredningen och även svenska ståndpunkter i underförhandlingar i rådet. Om mallen för ståndpunkts-PM används för att utforma nationella konsekvensutredningar krävs det att den delen av promemorian även redovisas i ett offentligt dokument.

2.2.3 Samråd i den tidiga processen

När förslag kommer från EU-kommissionen händer det att departement skickar ut förslaget på remiss till näringslivsorganisationer, men det sker inte systematiskt. Nästa remisstillfälle är vid genomförande på nationell nivå. 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 i svenska politikers och tjänstemäns intresse att tillgodogöra sig denna kunskap och erfarenhet i arbetet med att representera Sverige och svenska intressen på EU-nivå.

Enligt EU-handboken ger en på nationell nivå väl förankrad ståndpunkt ett värdefullt stöd åt regeringens EU-arbete. Därför är det viktigt att de som bereder och handlägger EU-ärenden samråder med företrädare för andra myndigheter, kommuner och landsting samt intresseorganisationer. Vidare anges att statsråden ansvarar för att det på deras område organiseras samråd med berörda aktörer och intresseorganisationer. Samråd är speciellt viktigt när EU-lagstiftning berör företags verksamhet eller då myndigheter, landsting och kommuner har ansvaret för tillämpningen. Det är viktigt att de som berörs ges möjlighet att medverka i ett tidigt skede och att de regelbundet informeras om arbetet. Genom att kontinuerligt föra en dialog med berörda parter underlättas utformandet av svenska ståndpunkter och genomförandet av direktiven.[57]

55. Regelrådet, Synpunkter på regeringens arbete med EU-lagstiftning, 2010, s. 9 f.
56. Ibid. s 10.
57. Regeringskansliet, Handbok för EU-arbetet, 2009, s. 61.

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.”[58]

58. Prop. 2009/10:175, s. 51.

2.3 Nationellt genomförande av EU-lagstiftning

När EU-lagstiftning väl är antagen är det regeringens ansvar att se till att den genomförs korrekt och i rätt tid. Regeringen är ansvarig för myndigheternas regelgivning vilket framgår av Regeringsformen (RF). Om ett EU-direktiv ska genomföras genom myndighetsföreskrifter måste regeringen delegera kompetens till myndigheterna att meddela nya regler. Om ett direktiv inte ska implementeras genom myndighetsföreskrifter överlämnas det till ansvarigt departement. Varje departement ansvarar för beredningen inom sitt ansvarsområde[59] men Statsrådsberedningens EU-kansli har ett övergripande ansvar för EU-frågor inom regeringskansliet och ska verka för ett korrekt och tidsenligt genomförande. EU-kansliet har ansvar för en genomförandedatabas i vilken varje departement ska lägga in uppgifter om vilken lagstiftning som ska genomföras, vilket departement som är ansvarigt och vilka lagmedel som ska användas och tidpunkten när genomförandet ska vara klart. Databasen fungerar som ett planeringsverktyg och där finns även uppgifter om överträdelseärenden. Informationen i databasen är inte offentlig. Statsrådsberedningen har uppsikt över att ett genomförande följer satta tidsramar men inte för kvaliteten på genomförande av EU-lagstiftning i Sverige.

Vid genomförande av EU-lagstiftning på nationell nivå möts regeringens regelförenklingsarbete och önskemålet att den europeisk inre marknaden ska fungera som tänkt. För det svenska regelförenklingsarbetet finns en enhet med övergripande samordningsansvar på Näringsdepartementet. Vad gäller den inre marknaden ligger samordningsansvaret på Utrikesdepartementets enhet för främjande och EU:s inre marknad och på Kommerskollegium. Trots att EU-ärendena inte anses utgöra regeringsärenden ska de enligt Regeringskansliets cirkulär beredas på samma sätt.[60] Den svenska processen för regelgivning är alltså i princip densamma oavsett om det är fråga om genomförande av direktiv eller inhemsk reglering. Vare sig direktivet genomförs genom lag eller myndighetsföreskrifter ska beredningstvånget i 7 kap. 2 § RF följas och det sedvanliga förfarandet med utredning och remissbehandling tillämpas. Detta innebär bland annat att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter samt, i den omfattning som behövs, från kommuner, sammanslutningar och enskilda.[61] Instruktioner för genomförande av EU-lagstiftning i Sverige finns i Statsrådsberedningens EU-kanslis Cirkulär 14. Som nämnts ovan är cirkuläret inte bindande. Förutom Cirkulär 14 sker genomförandet i enlighet med andra svenska regler fastställda i RF, Riksdagsordningen och förordning med instruktion för Regeringskansliet.[62] Resten av rapporten behandlar frågor som rör genomförande av EU-lagstiftning i Sverige som är tillåtet enligt EU-rätten dvs. inte ett inkorrekt eller försenat genomförande.

59. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, Kansliet för samordning av EU-frågor, Cirkulär 14 riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010, s. 6.
60. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, Cirkulär 3 Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., 2008, s.7.
61. Reichel, J. och Hettne, J., Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?, 2012, s. 42.
62. Ibid. s. 37.

Ett försenat genomförande av EU-lagstiftning kan leda till oklarheter om vilka regler som gäller – befintliga svenska eller direktivets på grund av EU-rättens företräde och principen om direkt effekt. Att detta kan medföra problem vid tillämpningen är uppenbart. Tidsaspekten vad gäller genomförande av EU-lagstiftning har fått en ökad relevans för Sverige. Lissabonfördraget innebär att medlemsstater relativt snabbt kan dömas till böter vid försenat genomförande. Detta medför att den tidskrävande svenska regelgivningsprocessen måste ses över. Denna viktiga aspekt behandlas inte här utan vi hänvisar till rapporten Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige? Rapporten är skriven av Jane Reichel, docent och lektor i förvaltningsrätt vid juridiska institutionen, Uppsala universitet och Jörgen Hettne, forskare och direktör vid Sieps samt docent och lektor i EU-rätt vid juridiska institutionen, Lunds universitet.

3 Gold-plating

3.1 Synen på gold-plating i Sverige

3.1.1 Näringslivets syn på gold-plating

Gold-plating är ett mycket diskuterat ämne inom det svenska näringslivet. När företag i Sverige upplever att svenska departement och myndigheter väljer att gå utöver vad som krävs för att korrekt och i tid genomföra EU-lagstiftning kallas det allmänt för gold-plating. Sådant genomförande som går utöver miniminivån i direktivet anses ge upphov till kostnader, regelkrångel och konkurrensnackdelar på den inre marknaden för svenska företag som hade kunnat undvikas.

NNR:s 14 medlemmar representerar drygt 300 000 företag. NNR och Regelrådet har rådgjort med experter inom dessa 14 organisationer angående näringslivets syn på vad begreppet gold-plating betyder och omfattar. I de diskussioner som förts med näringslivsrepresentanterna har det framkommit att den vidaste tolkningen av begreppet gold-plating omfattar sju olika åtgärder som svenska politiker och tjänstemän har att ta ställning till när de bestämmer hur EU-lagstiftning ska implementeras i Sverige. Dessa sju åtgärder är att:

1. Lägga till regelkrav utöver det som krävs i det aktuella direktivet.

2. Utvidga tillämpningsområdet.

3. Låta bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja undantag.

4. Behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet.

5. Använda genomförande av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.

6. Genomföra direktivets krav tidigare än det datum som anges i direktivet.

7. Använda strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Det finns olika meningar om alla nämnda åtgärder bör omfattas av begreppet gold-plating. Näringslivsexperterna är dock överens om att regeringen borde anta som princip att de här åtgärderna som huvudregel ska undvikas. I de fall ansvariga politiker och tjänstemän likväl anser att det är motiverat av olika anledningar att vidta någon eller några av dessa åtgärder, bör de redogöra för skälen och effekterna av åtgärderna i ett offentligt dokument. Det finns flera exempel på då företrädare för näringslivet har uppmärksammat att politiker och tjänstemän har valt en eller flera av ovan nämnda åtgärder vid genomförande av EU-lagstiftning. Några av dessa är:

- Europaparlamentets och rådets Direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (Arbetstidsdirektivet). Vid genomförande av Arbetstidsdirektivet har Sverige inte utnyttjat möjligheter till undantag och har behållit nationella regler som är mer omfattande än vad som krävs i direktivet.[63]

63. Inom arbetsrätten finns det så kallade icke-försämringsprinciper (non-regression clauses) som regelgivare på nationell nivå har att ta hänsyn till. Dessa principer innebär att en EU-regel med minimikrav inte ska kunna leda till försämringar i medlemsstaterna. De innebär dock inte att medlemsstater inte får ändra i nationella regelverk.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (Bemanningsdirektivet). Sista dagen för genomförande av Bemanningsdirektivet i EU:s medlemsstater var 5 december 2011. I Sverige är genomförandet försenat.[64] Om det skulle genomföras så som föreslaget i betänkandet Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige, SOU 2011:5, skulle det innebära att Sverige lägger till regelkrav utöver de som krävs enligt direktivet och utvidgar tillämpningsområdet.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Sverige har valt att inte utnyttja möjligheter till undantag.

- Rådets direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG och direktiv 2003/35/EG. I Sverige har direktivets tillämpningsområde utvidgats så att fler verksamheter än direktivet kräver omfattas av svenska krav på att göra miljökonsekvensbeskrivningar.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 95/16/EG av den 29 juni 1995 om tillämpning av medlemsstaternas lagstiftning om nya hissar (Hissdirektivet). Vidare finns ett antal rekommendationer för befintliga hissar. Sverige är ett av få länder som kräver att befintliga hissar ska anpassas till kraven på nya hissar och har därmed utvidgat direktivets tillämpningsområde.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda. I Sverige har direktivets krav utvidgats, kraven på energideklaration omfattar enligt Sveriges genomförande även bl.a. besiktningar på plats av byggnader.

- Basel III ramverket, som planeras genomföras i EU genom ändringar i Kapitaltäckningsdirektivet (Capital Requirements Directive IV) vilket förväntas träda i kraft den 1 januari 2013. I Sverige har regeringen kommunicerat att regelkrav ska införas tidigare och att vissa av kapitalkraven ska vara högre än vad som krävs enligt direktiv.

De nämnda exemplen är inte avsedda att vara uttömmande. Avsikten med exemplifieringen är att visa på högre krav och särregler som har förekommit både vad gäller lagstiftning som ska tillämpas generellt oavsett bransch och branschspecifik lagstiftning. Exemplen kan bidra till att dra lärdomar för att framtida genomförande ska bli så ändamålsenligt och effektivt som möjligt utan att företagen drabbas av onödiga kostnader och försämrade konkurrensmöjligheter.

64. Den 21 juni 2012 publicerade EU-kommissionen ett motiverat yttrande (reasoned opinion) enligt vilket Sverige har två månader på sig att meddela vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra Bemanningsdirektivet, i annat fall väntar talan om fördragsbrott i EU-domstolen.

3.1.2 Regeringen och statsförvaltningens syn på gold-plating

I Cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter finns ett stycke om vad departement bör tänka på vid utarbetandet av en tidsplan för genomförande av unionsrättsakter. I detta stycke sägs att ”av största vikt är att departementet beaktar risken för att förseningar uppstår om genomförande av direktiv planeras i anslutning till andra reformer inom området, och att en analys av eventuella åtgärder som går utöver direktivets krav (s.k. gold-plating) görs ur såväl förenklingsperspektiv som ur EU-rättslig synvinkel.”[65] Det finns dock ingen närmare förklaring till vad som menas med att gå utöver direktivets krav. Alltså skulle ”gold-plating” såsom det används av Statsrådsberedningens EU-kansli kunna tolkas brett och innefatta de sju åtgärder, som diskuteras ovan. I de intervjuer som vi har genomfört med tjänstemän på departement och myndigheter har det dock framkommit att de flesta spontant tolkar gold-plating snävare. Det har också blivit tydligt att det finns flera olika tolkningar och åsikter om vad som ska anses omfattas av begreppet och att en gemensam eller vedertagen tolkning saknas inom statsförvaltningen. Däremot finns förståelse för att de sju åtgärderna (se avsnitt 3.1.1) samt förseningar av genomförandet kan ha en negativ inverkan på bland annat företagens konkurrenskraft.

3.1.3 OECD:s granskning av Sverige

Inom projektet ”Better Regulation in Europe – the EU 15 Project” har OECD gjort en granskning och bedömning av Sveriges arbete med att uppnå effektiva regler inom ramen för det pågående regelförenklingsarbetet. Under 2010 publicerades rapporten ”Better Regulation in Europe – Sweden”. Rapporten går bland annat igenom den politik som ligger till grund för regelförenklingsarbetet samt de institutionella strukturer och beslutsprocesser som påverkar resultatet av arbetet. OECD har noterat att ett antal av de intressenter som intervjuats tog upp att gold-plating är ett problem vid genomförande av EU-lagstiftning i Sverige. I rapporten tolkas det som att de ansvariga för genomförandet går utöver vad som krävs av ett direktiv. Alltså ges även här möjlighet till en vidare eller snävare tolkning av vad gold-plating egentligen innebär. I en av sina rekommendationer, nummer 7.3, i rapporten uppmanar OECD Sverige att se över sitt genomförande av EU-lagstiftning både vad gäller att det görs i tid och vad gäller svårigheter som uppstår i samband med genomförande.[66]

Den 25 maj 2012 gav näringsminister Annie Lööf i uppdrag[67] till Christer Fallenius, tidigare ordförande i Marknadsdomstolen, att bland annat kartlägga om EU-direktiv inom Näringsdepartementets politikområden har genomförts på ett sådant sätt att de resulterat i kostnader som inte är en direkt följd av EU-direktivet. I bilagan till uppdraget anges att OECD rekommenderat Sverige att se över existerande lagstiftning.[68] I uppdraget diskuteras även gold-plating. Det redogörs för EU-kommissionens definition av gold-plating – se nedan, avsnitt 3.2.1.

65. Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, Kansliet för samordning av EU-frågor, Cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av unionsrättsakter, 2010, s. 11.
66. OECD, Better Regulation in Europe – Sweden, 2010, s. 156.
67. Näringsdepartementet, Uppdrag till Christer Fallenius N2012/2736/KLS.
68. Ibid.

Vidare anförs att när EU-direktiv genomförs i nationell rätt kan det ske på ett sätt som medför högre krav materiellt sett, en bredare tillämpning, att nationella krav eller särregleringar läggs till eller att tillämpningen blir striktare än i andra EU-länder. Det är oklart om detta uttalande är avsett som en officiell svensk definition av gold-plating och om det ska uppfattas som en uttömmande redogörelse för vad som ingår i begreppet gold-plating. Vi välkomnar att Näringsdepartementet har tagit initiativ till en kartläggning av hur EU-direktiv har genomförts men anser att det hade varit önskvärt med en vidare uppdragsformulering. Så som uppdraget nu har formulerats utelämnas ett antal viktiga problemställningar. Om syftet med uppdraget ska uppnås borde kartläggningen av genomförandet omfatta de sju åtgärder som diskuterats i avsnitt 3.1.1 samt de problem som kan uppstå i samband med ett försenat genomförande. Eller som Näringsdepartementet uttrycker det ”det viktiga är att genomförandet sker på ett sådant sätt att det inte medför oönskade effekter på konkurrens m.m.”. [69]

69. Ibid.

3.2 Synen på gold-plating i EU

Genom intervjuer och kontakter med företrädare för näringslivet och statsförvaltningarna i andra EU-länder har det framkommit att det finns två uttalade definitioner eller beskrivningar av vad gold-plating innebär.

3.2.1 EU-kommissionen

I EU-kommissionens ordlista över regelförbättringstermer står att läsa att:
"In the EU context, 'gold-plating' refers to transposition of EU legislation, which goes beyond what is required by that legislation, while staying within legality. If not illegal, 'gold- plating' is usually presented as a bad practice because it imposes costs that could have been avoided. Gold-plating therefore is different from a transposition measure in contradiction with a directive and subject to infringement procedures. 'Opting out' of deregulatory measures is not gold-plating either. Some directives only invite, but do not oblige, Member States to remove a set of national rules. When a Member State decides to maintain its rules, there are indeed no additional requirements to the directive."[70]

EU-kommissionens beskrivning av vad gold-plating innebär innefattar således bara sådana åtgärder vid genomförande som lägger någonting till kraven i ett direktiv. Att låta bli att använda sig av undantagsmöjligheter eller att behålla nationella regler, som fanns redan innan ett gemensamt beslut fattats på EU-nivå, anses av EU-kommissionen alltså inte utgöra gold-plating.

3.2.2 Storbritannien

Den brittiska regeringen har tillkännagivit riktlinjer för genomförande av EU-lagstiftning "Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively". Riktlinjerna som är skrivna för politiker, tjänstemän och jurister inom statsförvaltningen beskriver hur genomförande av framför allt direktiv ska göras och vilka krav som ska ställas på genomförandet. Riktlinjerna är baserade på fem principer för genomförande av EU-lagstiftning "Guiding Principles for EU Legislation". En av dessa principer är att statsförvaltningen när den genomför EU-lagstiftning ska sträva efter att företag i Storbritannien inte drabbas av konkurrensnackdelar jämfört med deras europeiska motsvarigheter, eller på engelska "the Government will endeavour to ensure that UK businesses are not put at a competitive disadvantage compared with their European counterparts".[71] I den närmare förklaringen till den här principen står att läsa att regeringens hållning är att den som har ansvar för genomförande av EU-lagstiftning inte ska göra mer än minimum som krävs i ett direktiv, såvida det inte finns alldeles särskilda skäl till att göra det och då ska dessa skäl kunna rättfärdigas genom en kostnads-nyttoanalys och efter samråd med berörda aktörer. Att göra mer än det minimum som krävs betraktas som gold-plating, vilket exempelvis innebär (på engelska):

70. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary_en.htm
71. HM Government, Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively, 2011, punkt 1.3b.

- Extending the scope, adding in some way to the substantive requirement or substituting wider UK legal terms for those used in the Directive; or

- Not taking full advantage of any derogations which keep requirements to a minimum (e.g. for certain scales of operation, or specific activities); or

- Retaining pre-existing UK standards where they are higher than those required by the Directive; or

- Providing sanctions, enforcement mechanisms and matters such as burden of proof which are not aligned with the principles of good regulation; or

- Implementing early, before the date given in the Directive." [72]

Den här beskrivningen av gold-plating är mer omfattande än EU-kommissionens och inkluderar som vi tolkar det de sju åtgärder som nämnts ovan i avsnitt 3.1.1.

I riktlinjerna finns även en beskrivning av vad som avses med "double-banking", det vill säga när existerande nationell lagstiftning överlappar EU-lagstiftning, men utan att det nödvändigtvis innebär högre krav jämfört med EU-lagstiftningen.

3.2.3 Andra aktörer om gold-plating

Högnivågruppen för oberoende intressenter mot administrativa bördor

Högnivågruppen för oberoende intressenter mot administrativa bördor (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens) också kallad Stoibergruppen efter dess ordförande Dr Edmund Stoiber, inrättades år 2007 för att lämna råd till EU-kommissionen om genomförandet av åtgärdsprogrammet för minskning av administrativa bördor i EU.[73]

I november 2011 publicerade högnivågruppen en rapport om bästa praxis i EU:s medlemsstater vid genomförande av EU-lagstiftning. Rapporten samlar exempel på metoder för att göra nya regelbördor för företag så lite betungande som möjligt. Gruppens främsta mål med rapporten är att ge konkreta idéer för att förbättra genomförandet av EU:s lagstiftning. Bland gruppens femton rekommendationer till EU:s medlemsstater nämns att "Gold-plating: onödiga administrativa krav och bördor för företag bör undvikas." Gold-plating beskrivs som att införa krav som är strängare än EU:s krav. I rapportens checklista för ett bra genomförande av EU-lagstiftning delas gold-plating också upp i aktiv och passiv gold-plating. Med aktiv gold-plating avses när nationella myndigheter beslutar att införa förfarande- eller innehållsmässiga krav som är hårdare än kraven i EU-lagstiftningen.

72. Ibid. punkt 2.7.
73. Gruppen har 15 ledamöter som har valts ut på grundval av sin sakkunskap i Better Regulation och/eller de politikområden som omfattas av åtgärdsprogrammet. Ledamöterna kompletteras med observatörer från Europaparlamentet, Regionkommittén, Actal och Regelrådet. Gruppens mandat förnyades 2010 och förlängdes fram till hösten 2014.

Passiv gold-plating innebär att en medlemsstat behåller gällande nationell lagstiftning även om den innehåller högre krav än den nya EU-lagstiftningen.[74] Högnivågruppen synes följa EU-kommissionens beskrivning av gold-plating men kallar det aktiv gold-plating. Gruppens beskrivning av passiv gold-plating tycks motsvara en av punkterna i den brittiska beskrivningen av gold-plating; den som handlar om att kvarvarande nationella regler kan gå längre än EU-regler.

Tyskland

I den tyska regeringens koalitionsavtal av den 15 september 2009 kan man läsa ”Vi ska genomföra EU-direktiven på ett konkurrensneutralt sätt (“ one to one “) så att företag i Tyskland inte på något sätt missgynnas” och ”funktionaliteten hos den inre marknaden är beroende av att EU-direktiv genomförs i tid. Genomförande som överstiger EU:s riktlinjer eller som kombineras med andra rättsliga åtgärder bör i princip uteslutas”. [75] Vi har varit i kontakt med Regelrådets motsvarighet i Tyskland, Nationaler Normenkontrollrat, angående den tyska regeringens hållning vad gäller gold-plating. Såsom vi har tolkat informationen från Normenkontrollrat har den tyska regeringen beslutat att gold-plating normalt inte bör komma ifråga. I den federala regeringens riktlinjer för konsekvensutredningar anges att utredningarna bör innehålla en förklaring om ett genomförandeförslag går längre än kraven i den europeiska lagstiftningen. Det är detta som anses vara gold-plating men någon mera detaljerad beskrivning av begreppet finns inte.

Nederländerna

Vi har även varit i kontakt med Regelrådets nederländska motsvarighet, Actal, angående den nederländska regeringens inställning vad gäller gold-plating. Så som vi har förstått informationen från Actal finns det inga uttryckliga krav på hur gold-plating ska beskrivas i nationella konsekvensutredningar vid genomförande av EU-lagstiftning.

Det har också kommit till vår kännedom att den grupp som har ansvar för regelförenkling inom den nederländska statsförvaltningen planerar ett nytt projekt som ska undersöka förekomsten av gold-plating eller fall där nationella särregler lagts till vid genomförande av EU-lagstiftning.

74. Högnivågruppen av oberoende intressenter för administrative bördor, Europa kan bättre – bra metoder för att minska administrativa bördor, 2011.
75. Översatt till svenska från den engelska versionen av Koalitionsavtalet: Growth. Education. Unity. The Coalitions Agreement between the CDU, CSU and FDP for the 17th legislative period. Texten lyder: “We shall implement EU directives in a competitively neutral way (“one to one”) so that companies in Germany are not put at any disadvantage. The functionality of the European internal market hinges on the timely implementation of EU directives. Implementation that exceeds EU guidelines or that is combined with other legal measures should, in principle, be excluded.

3.3 Förslag angående gold-plating

Som angetts i kapitel 1 har vi föresatt oss att undersöka om det finns ett samförstånd inom det svenska näringslivet, regeringen och statsförvaltningen om vilka företeelser begreppet gold-plating innefattar och om det går att hitta en allmängiltig och användbar definition av uttrycket gold-plating.

Vår slutsats är att det inte finns någon samstämmighet kring vad begreppet gold-plating omfattar. Det verkar dock finnas en samstämmighet vad gäller att krav som går utöver direktivets miniminivå kan ha negativ inverkan på konkurrens och tillväxt. Dessutom kan det orsaka handelshinder på den inre marknaden. Målsättningen vid genomförande av EU-lagstiftning bör vara att inte utsätta företag för regelkostnader och konkurrensnackdelar som går att undvika.

Det är önskvärt att fastställa vad begreppet gold-plating ska omfatta. Vi ser en risk med att gold-plating tolkas på ett snävt sätt som utelämnar flera av de åtgärder som näringslivet pekat på och som kan ge upphov till problem för företag. Vi anser att en allmängiltig och användbar definition av gold-plating behöver beslutas på regeringsnivå efter samråd med berörda aktörer inklusive företag och deras intresseorganisationer. En sådan definition av gold-plating bör omfatta de sju åtgärder som diskuterats i avsnitt 3.1.1. Den miniminivå som krävs för att en medlemsstat ska anses korrekt ha genomfört ett direktiv ska vara utgångspunkt för genomförandet. Endast då går det att bedöma om olika åtgärder går utöver vad som krävs av ett direktiv.

Vi föreslår därför följande:

- Att regeringen följer Storbritanniens och Tysklands linje och antar principen att EU-lagstiftning bör genomföras på ett sätt som inte missgynnar företags konkurrenskraft.

- Att regeringen beslutar att miniminivån för genomförande av direktiv ska fastställas i varje enskilt fall och vara utgångspunkt för bedömning av hur ett direktiv ska genomföras.

- Att regeringen beslutar, efter samråd med berörda aktörer, om en för Sverige allmängiltig definition av begreppet gold-plating som är tydlig och användbar vid diskussioner om olika alternativ som går utöver miniminivån vid genomförandet av EU-lagstiftning. Definitionen bör omfatta de sju åtgärder som beskrivs i avsnitt 3.1.1.

4 Väl genomtänkt genomförande med ett tydligt faktaunderlag

4.1 Konsekvensutredningar

4.1.1 Konsekvensutredningar vid genomförande av EU-lagstiftning

I den svenska regelgivningsprocessen har Regeringskansliets utredningskommittéer en särskild roll. En sådan kommitté består oftast av en särskild utredare och ett sekretariat med en eller flera utredningssekreterare. Kommittéer är beprövade verktyg för kunskapsinhämtning och för att nå samförstånd kring hur en fråga ska regleras. Lagstiftningsförslaget blir ordentligt genomlyst, eventuella oklarheter kan behandlas ingående och den EU-rättsliga regleringen kan på ett genomtänkt sätt arbetas in i den svenska rättsordningen. Det finns dock även nackdelar. När fråga är om genomförande av direktiv måste utredningen lägga ned avsevärd tid på att sätta sig in i ärendet och att förstå direktivets syfte och de bakomliggande intentionerna. Själva tillsättandet av utredningen tar tid och kommittédirektiv ska tas fram. Det föreligger inga formella hinder att tillsätta en kommitté i ett tidigt skede men vanligtvis sker detta först då det beslutade direktivet lämnas över till ansvarigt departement och genomförandefasen inleds. ”I många fall är direktiven då så detaljerade att det kan ifrågasättas vilken nytta en utredning kan göra om utredningsarbetet inleds först efter att direktivet är beslutat. Ofta saknas utrymme för att göra lagstiftningsmässiga val i genomförandearbetet i detta skede”. [76]

Som beskrivits ovan är den svenska processen för regelgivning i princip densamma oavsett om det är fråga om genomförande av direktiv eller inhemsk reglering och beredningstvånget i 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alltså även vid genomförande av EU-lagstiftning. Att konsekvensutredningar ska utföras vid kommittéers utredningsarbete och vid myndigheternas regelgivning är reglerat genom dels kommittéförordningen (1998:1474), dels förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF). Av dessa förordningar framgår också vad en konsekvensutredning ska innehålla (se avsnitt 4.1.2). Även i kommittédirektiven anges att utredningen ska redogöra för förslagets konsekvenser.

Syftena med konsekvensutredningar är dels att vara ett verktyg under regelgivningsprocessen för att hitta de bästa lösningarna för de problem som den tänkta regelgivningen ska lösa, dels att vara ett bra beslutsunderlag till hjälp för beslutsfattarna. Konsekvensutredningarna fyller emellertid ytterligare ett syfte, nämligen att dokumentera de val som har gjorts och gränserna för de åtgärder som kan komma ifråga. Att en tydlig och genomarbetad redogörelse finns är av betydelse genom hela processen men även efteråt då det möjliggör en diskussion kring regelgivningens förmåga att lösa problem. Dessutom är en konsekvensutredning av intresse om regelgivningens effekter ska utvärderas. Dokumentationen innebär även en nödvändig transparens som kan ge regler legitimitet.

76. Reichel, J. och Hettne, J., Att göra rätt och i tid – behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige, 2012, s. 67.

Ett generellt problem med konsekvensutredningar är att de alltför ofta används som en form av dokumentationsanalys snarare än, som avsett, ett verktyg för att ta fram en balanserad analys av hur ett givet samhällsproblem bör lösas. I många fall görs en konsekvensutredning som ett sista steg i regelgivningsprocessen och grundförslaget revideras mycket sällan till följd av resultaten i konsekvensutredningen. Dessutom motiveras sällan varför det valda alternativet till lösning på ett problem är det bästa med hänsyn till olika berörda intressenter.

4.1.2 Innehållet i konsekvensutredningar – minimiprincipen

Kommittéer, departement och myndigheter ska vid genomförande av EU-lagstiftning göra en konsekvensutredning. För kommittéer och förvaltningsmyndigheter gäller att 6 och 7 §§ KUF ska följas.[77] För departementen gäller att när förslag tas fram till nya eller ändrade regler bör 6 och 7 §§ KUF tjäna som vägledning.[78]

När nya eller ändrade regler föreslås ska konsekvensutredningen enligt 6 § KUF innehålla:

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 regelgivning inte kommer till stånd.[79]

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen.

4. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen.

5. En bedömning om regleringen överensstämmer eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

6. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om en reglering kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska enligt 7 § KUF konsekvensutredningen också innehålla en beskrivning av:

1. Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen.

2. Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

3. Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företag kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen.

77. För kommittéer regleras detta genom att 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) säger att konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF). KUF gäller direkt för förvaltningsmyndigheter under regeringen.
78. Regeringskansliet Näringsdepartementet, Riktlinjer för arbete med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, 2008.
79. Alternativ kan avse såväl alternativ till reglering som alternativa regleringsmöjligheter.

4. I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen.

5. Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen.

6. Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Att förhållandet till EU-rätten ska beskrivas framgår av 6 § 5 KUF men erfarenheter från Regelrådets och NNR:s granskning är att beskrivningen i denna del många gånger är bristfällig. Det är inte ovanligt att det endast anges att förslaget inte strider mot EU-rätten eller att förslaget är en direkt följd av EU-direktiv och att det därför inte finns några alternativ till de nya regler som föreslås. Enligt Regelrådets och NNR:s uppfattning ska beskrivningen även innehålla en diskussion om alternativa regleringsmöjligheter och åtgärder samt en redogörelse för effekterna av dessa och skälen till att den förordade lösningen har valts.[80]

80. NNR har under många år uttryckt att vid genomförande av EU-beslut måste det klart och tydligt framgå om och i så fall varför svenska regler går utöver EU-beslutet. Se exempelvis NNR:s Regelindikatorer 2002-2007.

Bestämmelsen om författningsförslagets förhållande till EU-rätten finns i 6 § och inte i 7 § KUF som särskilt tar sikte på konsekvenser för företag. Denna reglering kan ha bidragit till att konsekvensutredningarna ofta saknar en tillräckligt tydlig beskrivning av olika alternativ vid genomförande och vilka effekter dessa kan få för företag. Detta gäller konsekvensutredningar från såväl regeringskansliets kommittéer som myndigheter. När det gäller effekter för företag är KUF detaljerad vilket underlättar både för de som ska upprätta en konsekvensutredning och för beslutsfattaren att ställa ”rätt” frågor och finna svaren till dessa. För att säkerställa en grundlig och transparent bedömning av olika ställningstaganden vid genomförandet av EU-lagstiftning ser vi att det behövs en kompletterande bestämmelse som tydligare anger vad som ska framgå när det gäller förslagets förhållande till EU-rätten.

Om en reglering avser att implementera EU-direktiv eller på annat sätt genomföra EU-rätt bör därför konsekvensutredningen, utöver vad som framgår av 6 och 7 §§ KUF, innehålla en beskrivning av EU-regleringens miniminivå. Med utgångspunkt i denna miniminivå ska anges om tänkta åtgärder är mer-än-minimum (minimiprincipen), dvs. om regelgivaren avser att:

1. Lägga till regelkrav utöver det som krävs i det aktuella direktivet.

2. Utvidga tillämpningsområdet.

3. Låta bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja undantag.

4. Behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet.

5. Använda genomförande av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.

6. Genomföra direktivets krav tidigare än det datum som anges i direktivet.

7. Använda strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Om förslaget innehåller en eller flera av dessa åtgärder ska konsekvensutredningen innehålla en motivering för den valda lösningen samt en redogörelse för konsekvenserna av denna för företag. Även i de fall då regelgivare beslutar att hålla sig till miniminivån bör det anges.

Bland Kommerskollegiums förslag till EU-kommissionens planerade andra inremarknadsakt finns ett förslag om motiveringsskyldighet för gold-plating. Kommerskollegium föreslår att det införs krav för de medlemsstater som avser att anta strängare regler än de minimiharmoniserade att motivera dessa EU-rättsligt och att informera EU-kommissionen om sin avsikt i samband med att de kommunicerar vilka rättsakter som antagits för genomförande av ett visst EU-direktiv. Kommerskollegiums tolkning av begreppet gold-plating i det här fallet omfattar alla nationella krav som läggs till vid genomförande av EU-direktiv.[81]

81. Kommerskollegium, Förslag till Single Market Act 2 Dnr 3.4.1-2012/00513-1, 2012, s. 7 och 17.

4.1.3 Att fastställa direktivets miniminivå

Att fastställa miniminivån för vad som måste göras på nationell nivå i EU-lagstiftning är en nödvändig utgångspunkt och ett nödvändigt första steg för att kunna leverera ett motiverat och godtagbart genomförande. Denna nivå måste därför tydligt fastställas i den konsekvensutredning som ska ligga till grund för genomförandet av ett direktiv.

Emellertid är det ibland oklart vad som är miniminivån i ett EU-direktiv. Som beskrivits i kapitel 2 förekommer ramdirektiv och sektorsdirektiv samt även full- och minimiharmoniseringsdirektiv. Ett och samma direktiv kan innehålla både fullharmoniserings- och minimiharmoniseringsbestämmelser. Dessutom framgår sällan av ett direktiv vilken miniminivån är vad gäller tillämpning och tillsyn. Det är medlemsstaterna själva som får avgöra vilka resurser som behövs för att försäkra att regler efterlevs. Det är därför ingen lätt uppgift att slå fast miniminivån.

Genomförande är inte enbart en nationell fråga. Ofta behöver myndigheter samarbeta med sina motsvarigheter i de andra medlemsstaterna för att fastslå miniminivån. Det finns europeiska nätverk där svenska myndigheter kan diskutera miniminivåer och genomförande med representanter från sina europeiska motsvarigheter. Sådana diskussioner kan vara till ledning vid tolkning och tillämpning av direktivet. Ett exempel på ett sådant nätverk är The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL (http://impel.eu). Det är en samarbetsorganisation för myndigheter inom miljöområdet.

De som har mest kunskap om ämnesområdet och processerna vid framtagandet av direktivet är de som är mest lämpade att fastställa miniminivån. Det borde därför ankomma på de experter som deltagit i förhandlingar på EU-nivå och som arbetar med den nationella konsekvensutredningen i samband med genomförandet att ange miniminivån för ett direktiv. I de fall utredningar tillsätts som ett första steg i genomförande på nationell nivå borde miniminivån fastställas och redovisas i utredningens betänkande.

4.2 Andra viktiga aspekter gällande konsekvensutredningar

4.2.1 Anmälningsplikt

I kapitel 2 beskrevs de anmälningsförfaranden för nationella särregler vad gäller produkters och tjänsters egenskaper som följer av direktiv 98/34/EG och ”Tjänstedirektivet”. En del av de sju åtgärder, som vi anser ska redogöras för i konsekvensutredningar vid genomförande av EU-lagstiftning, kan fångas upp i anmälningarna till EU-kommissionen. Eftersom anmälningsplikten är begränsad till produkters och tjänsters egenskaper kan den emellertid inte ersätta de utökade krav på konsekvensutredningar som vi föreslår i avsnitt 4.1.2. Sådana utförliga konsekvensutredningar som vi föreslår kan förstärka dokumentationen vid anmälningar.

4.2.2 Konsekvensutredningars betydelse för transparens och kunskapsöverföring

Utöver de uppenbara fördelarna med att tydligt beskriva konsekvenserna för företag är tidiga konsekvensutredningar ett sätt att dokumentera regelgivningsprocessen. I de fall där inte samma personer är ansvariga för hela processen – vilket ofta är fallet i Sverige då en utredningskommitté ska tillsättas inför genomförande – är konsekvensutredningen också ett sätt att försäkra sig om kunskapsöverförande. Förlorad kunskap påverkar kvaliteten på regler och ökar tidsåtgången vid genomförande. Dessutom skulle nationella konsekvensutredningar som följer EU-kommissionens förslag och ändringar som görs under förhandlingar i rådet utgöra en viktig källa till information för den konsekvensutredning som ska upprättas vid genomförande av beslutad EU-lagstiftning. Att ha en konsekvensutredning som dokumenterar hela processen skulle underlätta både för tjänstemän och intressenter och bidra till en effektivare lagstiftningsprocess och mer genomarbetade beslut.

4.2.3 Samråd

Som nämnts i kapitel 2 ska beredningstvånget i 7 kap. 2 § regeringsformen följas oavsett om ett direktiv ska genomföras genom lag eller andra författningar. Det betyder att upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter, från kommuner, sammanslutningar och enskilda. Att involvera landsting och kommuner är viktigt eftersom de ofta har ansvar för tillämpningen av EU-lagstiftningen. Många gånger är det på den här nivån, i direktkontakt med tillsynsmyndigheterna, som regelkrångel uppstår för företag. Det fastställda remissförfarandet bör systematiseras och kompletteras med andra samrådsformer till exempel arbetsgrupper och samrådsmöten eller andra direktkontakter. I efterhand är det svårt att avgöra om samråd har skett och vad det ledde till. Därför bör hur, när och var samråd har skett och vad det har lett till dokumenteras i konsekvensutredningen. Ibland förespråkar även näringslivet att Sverige ska genomföra EU-lagstiftning på ett sätt som går utöver miniminivån i ett direktiv. Motiveringen till detta kan också komma fram genom samråd. För att samråd ska fungera på ett bra sätt krävs engagemang från alla parter.

4.3 Förslag för ett motiverat genomförande

I kapitel 4 har vi sökt svar på frågan vad som kan göras för att undvika att genomförande av EU-lagstiftning skapar onödiga konkurrensnackdelar för företag.

Vid genomförande av EU-lagstiftning i Sverige ska en konsekvensutredning upprättas. Som nämnts tidigare har dock NNR och Regelrådet iakttagit att konsekvensutredningar ofta saknar beskrivningar av olika alternativ vid genomförande av EU-lagstiftning samt de uppskattade effekterna av dessa för företag. Inom näringslivet finns mycket kunskap och erfarenhet av olika sakområden som berörs av EU-lagstiftning samt kännedom om hur ett förslag kan påverka företagens villkor. Kontinuerligt och systematiskt samråd är viktigt för att underlaget ska bli så komplett som möjligt. För att möjliggöra en bättre medverkan av olika intressenter bör konsekvensutredningarna i största möjliga utsträckning vara offentliga. Givet det material som vi har tagit del av ger vi följande förslag:

- Att det införs en ”minimiprincip” dvs. att den i avsnitt 3.3 angivna miniminivån enligt EU-lagstiftningen ska vara vägledande för regelgivaren vid genomförandet men att om det finns skäl att överskrida denna nivå ska det tydligt beskrivas och effekterna för företag analyseras och redovisas i ett offentligt dokument.

- Att regeringen ska överväga hur samråd med berörda aktörer kan förbättras och systematiseras så att samrådet sker kontinuerligt genom hela den europeiska regelgivningsprocessen från förslag från EU-kommissionen till genomförande på nationell nivå.

- Att regeringen inför en bestämmelse som anger att – vid genomförande av EU-lagstiftning ska konsekvensutredningen utöver vad som framgår av 6 och 7 §§ KUF innehålla en beskrivning av EU-regleringens räckvidd och miniminivå. Med utgångspunkt i denna miniminivå ska även anges om förslaget innebär att:

1. Lägga till regelkrav utöver det som krävs i det aktuella direktivet.

2. Utvidga tillämpningsområdet.

3. Låta bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja undantag.

4. Behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet.

5. Använda genomförande av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.

6. Genomföra direktivets krav tidigare än det datum som anges i direktivet.

7. Använda strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Om förslaget innehåller en eller flera av dessa åtgärder ska detta motiveras och redovisas.

5 Sammanfattning

5.1 Slutsatser och förslag i kap. 2–4

5.1.1 En övergripande målsättning

Regeringen har konstaterat att nästan hälften av alla nya eller ändrade regler i Sverige härstammar från EU. EU-kommissionen hävdar att så mycket som 32 procent av företagens administrativa kostnader för att följa regler som härrör från EU är orsakade av ineffektivt genomförande av medlemsstaterna eller så kallad gold-plating. Ett aktivt regelförenklingsarbete i alla faser av EU-regelgivningen har därför stor betydelse för möjligheten att nå framgång i det nationella regelförenklingsarbetet. Det är många gånger till hjälp att ha en övergripande målsättning som anger inriktningen för det man vill åstadkomma.

Vi föreslår att regeringen följer Storbritanniens och Tysklands linje och antar principen att EU-lagstiftning bör genomföras på ett sätt som inte missgynnar företags konkurrenskraft.

5.1.2 Obligatorisk nationell konsekvensutredning i ett tidigt skede

Generellt kan de nationella förberedelserna för genomförande inledas redan under förslagsfasen eller förhandlingsfasen. När en rättsakt väl antagits minskar utrymmet för påverkan på aspekter som kan ha bäring på det nationella genomförandet. För att bedöma hur ett förslag kan påverka svenska förhållanden och för att utvärdera alternativa lösningar för att uppnå syftet med den föreslagna regleringen behövs en utredning om dess konsekvenser. För närvarande finns inget obligatorium för svenska tjänstemän att upprätta en tidig nationell konsekvensutredning. Däremot finns det instruktioner och en mall för ståndpunktspromemorior som, om de används och informationen rörande konsekvenser av förslag blir offentlig, skulle kunna motsvara kraven på en konsekvensutredning. Denna konsekvensutredning kan användas som underlag för att forma Sveriges ställningstagande till kommande EU-regler och för att få inflytande i förhandlingar på EU-nivå. Det är viktigt att berörda aktörer får tillgång till dessa nationella konsekvensutredningar för att de ska kunna bistå departement och myndigheter med att bedöma effekter för svenska förhållanden av EU-kommissionens förslag.

Vi föreslår att regeringen gör det obligatoriskt för de tjänstemän som företräder Sverige i regelgivningsprocessen på EU-nivå att upprätta nationella konsekvensutredningar för förslag till EU-lagstiftning. Konsekvensutredningarna måste uppdateras och utvecklas allteftersom förhandlingar och beslutsprocessen på EU-nivå fortlöper. De måste också vara offentliga och tillgängliga för berörda aktörer.

5.1.3 Begreppet gold-plating

Det engelska ordet för att förgylla, ”gold-plate”, har kommit att användas flitigt i regelsammanhang i EU. Då det började användas inom EU:s institutioner var det i betydelsen att det nationella genomförandet av unionsrätten gick utöver vad EU-rätten krävde, men utan att för den skull ge upphov till fördragsbrott. Med tiden har begreppet i många sammanhang fått en vidare innebörd och används nu för en rad företeelser vid genomförande av EU-rätt i medlemsstater. Vid diskussioner såväl internationellt som nationellt framkommer olika uppfattningar om vad begreppet gold-plating omfattar. Den vidaste tolkningen inbegriper enligt vår uppfattning sju olika åtgärder som regelgivarna har att ta ställning till när de bestämmer hur EU-lagstiftningen ska genomföras.

I nuläget är det svårt för de som är inblandade i genomförandet att sakligt diskutera olika genomförandealternativ och analysera gold-plating eftersom det är ovisst vad som avses med begreppet. Det finns också en risk med att gold-plating tolkas på ett för snävt sätt som utelämnar flera åtgärder som kan ge upphov till regelkrångel, onödiga kostnader och konkurrensnackdelar. Det har visat sig svårt att finna samstämmighet kring vad begreppet gold-plating innehåller. Den brittiska regeringen har förklarat vad den anser att begreppet gold-plating omfattar och på så sätt avgjort hur begreppet ska tolkas. Vår slutsats är att en för Sverige allmängiltig och användbar definition av begreppet också bör beslutas på regeringsnivå för att få genomslag.

En central fråga är vilken nivå som ska vara utgångspunkten när man tar ställning till om ett nationellt genomomförande går utöver kraven i EU-lagstiftningen. Det kan knappast vara fruktbart att laborera med någon nivå över miniminivån – för var skulle den nivån i så fall ligga? Vår slutsats är därför att utgångspunkten för bedömningen måste vara miniminivån. De som har mest kunskap om ämnesområdet och processerna vid framtagandet av direktivet är mest lämpade att fastställa miniminivån. Det bör därför ankomma på de experter som under regelgivningsprocessen i EU har deltagit i förhandlingarna och som har arbetat med konsekvensutredningen att ange miniminivån för den aktuella EU-lagstiftningen.

Vi föreslår att regeringen beslutar att miniminivån för genomförande av direktiv ska fastställas i varje enskilt fall och vara utgångspunkten för bedömning av hur direktiv ska genomföras.

Vi föreslår att regeringen beslutar, efter samråd med berörda aktörer, om en för Sverige allmängiltig definition av begreppet gold-plating som är tydlig och användbar vid diskussioner om olika alternativ som går utöver miniminivån vid genomförandet av EU-lagstiftning. Definitionen bör omfatta de sju åtgärder som beskrivs i avsnitt 3.1.1.

5.1.4 En uttalad princip – minimiprincipen

EU-lagstiftningens miniminivå bör vara vägledande för regelgivarna. Det kan dock finnas situationer när det finns anledning att gå utöver miniminivån. Vår slutsats är att om regelgivaren anser att det finns skäl att gå utöver miniminivån ska detta tydligt redovisas och motiveras i ett offentligt dokument tillsammans med en redovisning av effekterna av den valda lösningen.

Vi föreslår att det införs en ”minimiprincip” som innebär att miniminivån enligt EU-lagstiftningen ska vara vägledande för regelgivaren vid genomförandet men att om det finns skäl att överskrida denna nivå så ska det tydligt beskrivas och effekterna för företag analyseras och redovisas i ett offentligt dokument.

5.1.5 Beskrivning av genomförande i konsekvensutredningen

Inom den svenska regelgivningsprocessen ska en konsekvensutredning upprättas när nya eller ändrade regler föreslås. Av 6 § 5 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (KUF) framgår att förslagets förhållande till EU-rätten ska beskrivas. Erfarenheten från Regelrådets och NNR:s granskning är dock att redogörelsen i denna del många gånger är bristfällig. För att öka tydligheten i dessa sammanhang föreslår vi att regeringen inför en bestämmelse som anger att vid genomförande av EU-lagstiftning ska en konsekvensutredning utöver vad som framgår av 6 och 7 §§ KUF innehålla en beskrivning av EU-regleringens räckvidd och miniminivå. Med utgångspunkt i denna miniminivå ska även anges om förslaget innebär att:

1. Lägga till regelkrav utöver det som krävs i det aktuella direktivet.
2. Utvidga tillämpningsområdet.
3. Låta bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja undantag.
4. Behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet.
5. Använda genomförande av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.
6. Genomföra direktivets krav tidigare än det datum som anges i direktivet.
7. Använda strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Om förslaget innehåller en eller flera av dessa åtgärder ska detta motiveras och redovisas.

5.1.6 Samråd – en viktig del av fakta-underlaget inför beslut

Utgångspunkten för ett konkurrens-främjande genomförande av EU-lagstiftningen bör vara att inte tillföra krav och krångel som kan undvikas. För att uppnå ett sådant genomförande är det nödvändigt att samråd med företag och deras intresseorganisationer sker tidigt i processen. Inom näringslivet finns mycket kunskap och erfarenhet av olika sakområden som berörs av EU-lagstiftning samt kännedom om hur ett förslag kan på-verka företagens villkor. Det ligger i svenska politikers och tjänstemäns intresse att till-godogöra sig denna kunskap när de representerar Sverige och svenska intressen på EU-nivå. Information om hur och när samråd har skett samt med vem och vad det har lett till bör också dokumenteras i konsekvensut-redningarna. För att möjliggöra en bättre medverkan av olika intressenter bör konsekvensutredningarna i största möjliga utsträckning vara offentliga.

Vi föreslår att regeringen samråder med berörda aktörer kontinuerligt och dokumenterar detta genom hela den europeiska regelgivningsprocessen från förslag från EU-kommissionen till genomförande på nationell nivå.

Medverkande

Rapportförfattare

Karin Atthoff, Sakkunnig, Näringslivets Regelnämnd, NNR
Mia Wallgren, Kommittésekreterare, Regelrådet

Styrgrupp

Jens Hedström, VD, Näringslivets Regelnämnd
Stig von Bahr, Ordförande, Regelrådet
Christina Fors, Kanslichef, Regelrådet