

Stockholm den 15 december 2010

Synpunkter på regeringens arbete med EU-lagstiftning

Innehåll

| | |
|---|---|
| 1 Inledning | 3 |
| 2 Förslag från Kommissionen | 4 |
| 3 Förslag inom ramen för den s.k. kommittologin | 8 |
| 4 Beredning inom Rådet | 9 |

1 Inledning

Denna promemoria innehåller förslag på åtgärder som regeringen kan vidta för att motverka onödiga administrativa kostnader för företagen till följd av EU:s lagstiftning.

Bakgrunden till denna promemoria är att Regelrådet har funnit att svenska regelgivare ofta saknar möjlighet att välja bort administrativt betungande lösningar när dessa har sitt ursprung i unionsrätten. ”Mer än hälften av alla administrativa kostnader [för företag] är en följd av gemenskapslagstiftningen”, konstaterade Regelrådet i sin årsrapport för år 2009. Av det skälet är det viktigt att medlemsstaternas regeringar tar egna initiativ för att få till stånd en förbättring av metoderna för regelförenkling inom EU. Med detta i åtanke har Regelrådet genomfört en studie av Regeringskansliets rutiner för att påverka utformningen av nya EU-regler. Syftet med denna studie var att identifiera förbättringsmöjligheter. I studien framkom att konsekvenserna för svenska förhållanden av Kommissionens förslag sällan behandlas i någon närmare utsträckning, varken i regeringens egna analyser (ståndpunktspromemorior o. dyl.) eller i Kommissionens konsekvensutredningar. I riktlinjerna för EU-arbetet saknas exempelvis rutiner för att på EU-nivå finna de från administrativ synpunkt bästa lösningarna för företagen. Vikten av nya arbetssätt och bättre rutiner för ett mer framgångsrikt EU-arbete understryks också i proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. I denna proposition framhåller regeringen bl.a. vikten av nya arbetssätt och bättre rutiner för ett mera framgångsrikt EU-arbete.¹

Det anförda visar att det finns ett behov av en ökad transparens i lagstiftningen på EU-nivå för att säkerställa ett mera systematiskt regelförenklingsarbete. Det krävs med andra ord bättre konsekvensutredningar på EU-nivå för att belysa och, på så sätt även, motverka onödiga administrativa kostnader så tidigt som möjligt i EU:s lagstiftningsprocess. Att lyckas med detta är inte orealistiskt. Den svenska regeringen har flera möjligheter att påverka såväl utformningen av förslag till nya EU-rättsakter som konsekvensutredningar. Regeringskansliet har redan i dag utfärdat riktlinjer för hur EU-arbetet ska bedrivas i form av Regeringskansliets handbok för EU-arbetet (fortsättningsvis kallad EU-handboken) och de cirkulär som behandlar EU-arbetet. Delar av dessa riktlinjer kan dock förbättras. De åtgärder som föreslås i denna promemoria inriktar sig därför framför allt på sådana förbättringar. Förbättringar av detta slag har sedan länge efterfrågats av näringslivet. Näringslivets regelnämnd (NNR) har exempelvis i rapporten Regelagendan 2010: Förändring av regler – en nödvändighet för fler växande företag 2011–2014 framhållit att Sverige måste arbeta fram enhetliga riktlinjer för hur vi bättre ska hantera olika EU-förslag.²

Vissa avgränsningar har gjorts. Förslagen i denna promemoria tar sikte på regeringens arbete med ännu inte beslutade EU-rättsakter. Promemorian behandlar alltså inte arbetet med att införliva redan beslutade EU-rättsakter. Inte heller redogörs för det EU-arbete som bedrivs av andra aktörer än regeringen, exempelvis svenska Europaparlamentsledamöter.³

¹ Prop. 2009/10:175, s. 48. Propositionen antogs av riksdagen den 2 juni 2010 (Bet. 2009/10: FiU38).

² Regelagendan 2010: Förändring av regler – en nödvändighet för fler växande företag 2011–2014, s. 33.

³ Regeringen har, till skillnad från de svenska parlamentsledamöterna, genom en handlingsplan för regelförenkling (beslutad den 30 november 2006) förbundit sig att redovisa hur regler på EU-nivå kan förenklas.

2 Förslag från Kommissionen

Inom Kommissionen finns möjligheter att påverka förslagets utformning och anknytande konsekvensutredningar innan Kommissionens förslag publicerats.⁴ Sådan påverkan kan ske genom kommissionsledda offentliga samråd, kommissionsledda interna samråd med experter och inofficiella kontakter mellan svenska tjänstemän och Kommissionens tjänstemän.

2.1 Översikt över Kommissionens organisation och beredningsprocess

För att kunna bedöma när i lagstiftningsprocessen som det är möjligt att påverka reglernas utformning ges här en kort översikt över Kommissionens organisation och beredningsprocess. Begreppet "Kommissionen" används i två betydelser. Dels avses ledamöterna av Kommissionen, kommissionärerna, som leder institutionen och antar dess beslut (kollegiet). Dels avses själva institutionen och tjänstemännen vid de olika avdelningarna.⁵

Kommissionen arbetar som kollegium med beaktande av de politiska riktlinjer som fastställs av ordföranden. Kollegialitetsprincipen bygger på att varje kommissionär har samma inflytande när institutionens beslut antas. Man förhandlar fram besluten gemensamt och alla kommissionärerna är gemensamt ansvariga för dem. Kollegiet fastställer sina egna prioriteringar och sitt årliga arbetsprogram enligt ordförandens politiska riktlinjer. Ordföranden har stort inflytande eftersom denne företräder institutionen och tilldelar alla kommissionärerna ett ansvarsområde (t.ex. inre marknaden, regionalpolitik, transporter, miljöfrågor, jordbruk, handel osv.). Ordföranden kan när som helst ändra ansvarsfördelningen. Ordföranden kan även inrätta arbetsgrupper för vissa områden och utse deras ordförande (kommissionärsgruppen för planering och kommunikation, kommissionärsgruppen för grundläggande rättigheter eller kommissionärsgruppen för Lissabonstrategin för att nämna några exempel).⁶

För att förbereda och genomföra kollegiets verksamhet är Kommissionen organiserad i olika avdelningar, så kallade generaldirektorat (GD). Generaldirektoraten indelas vidare i direktorat, som i sin tur är indelade i enheter. I ledningen för dessa olika organisatoriska nivåer sitter generaldirektörer, direktörer samt enhetschefer. Kommissionen har även ett generalsekretariat. Generalsekretariatet leds av en generalsekreterare som har stora befogenheter när det gäller att bistå ordföranden i förberedelserna av mötena och genomförandet av besluten. Generalsekreteraren sköter nödvändig samordning mellan avdelningarna under arbetets gång. Vid sidan av denna klassiska organisation av institutionens förvaltande tjänstemän kan Kommissionen även inrätta särskilda instanser för vissa uppdrag, ansvarsområden eller uppgifter (t.ex. olika arbetsgrupper).⁷

Utformningen av de förslag som läggs fram för ansvarig kommissionär sker inom generaldirektoraten. Generaldirektoraten fokuserar framför allt på att finna tekniska lösningar medan kommissionärerna koncentrerar sig på de viktigaste politiska aspekterna. När man inhämtat synpunkter på utkastet till förslag – genom olika samråd (se mer nedan) – ska övriga berörda generaldirektorat underrättas. Syftet är att slutresultatet ska återspegla samtliga berörda generaldirektorats synpunkter. Därefter granskas utkastet av rättstjänsten och av kommissionärernas kanslier, de s.k. kabinetten. När förslaget är

⁴ Se också Näringsdepartementets promemoria från den 4 december 2003 (reviderad den 2 februari 2007 och den 5 mars 2010) Ett effektivt EU-arbete – "Best practice", s. 2.

⁵ Se kommissionens webbplats

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/o10004_sv.htm#AMENDINDA_CTS.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

färdigberett behandlas det vid kommissionskollegiets veckomöte och om en majoritet av kommissionärerna godkänner förslaget överlämnas det till Europeiska unionens råd, det s.k. Rådet.⁸ När Kommissionens förslag överlämnas till Rådet (och samtidigt till Parlamentet) för beredning och slutligt ställningstagande blir det även offentligt.⁹

I figur 1 ges en schematisk beskrivning av beredningsprocessen. IA står för Impact Assessment (konsekvensutredning) och IAB står för Impact Assessment Board (Kommissionens konsekvensbedömningsnämnd).

Fig. 1 Schematisk beskrivning av beredningsprocessen¹⁰



Kommissionens förslag till rättsakter är alltså resultatet av en omfattande samrådsprocess som kan se olika ut (konsekvensutredningar, rapporter från experter, samråd genom grön- och vitböcker, samråd med nationella experter, internationella organisationer och andra direktorat). De samrådsformer som har betydelse för den svenska regeringens medverkan i lagstiftningsprocessen beskrivs i underavsnitten nedan.

2.2 Offentliga samråd

Nationella tjänstemän och berörda intresseorganisationer ges ibland möjlighet att lämna synpunkter på de initiativ som Kommissionen förbereder. Detta brukar kallas offentliga samråd och avser framför allt större initiativ innan de leder fram till ett konkret förslag till rättsakt. Kommissionen publicerar på sin webbplats strategiska policydokument som belyser behoven av konkreta lagstiftningsåtgärder, t.ex. grönböcker och vitböcker.¹¹ Det offentliga samrådet innebär att alla berörda parter, oavsett om det handlar om organisationer eller enskilda, kan ta del av dessa dokument och lämna synpunkter via Kommissionens webbplats.¹² Kommissionen offentliggör normalt de synpunkter som inkommer i samband med ett offentligt samråd.¹³

⁸ Enligt artikel 5.2 i Kommissionens beslut om ändring av dess arbetsordning (2010/138/EU, Euratom) ska Kommissionen som regel sammanträda minst en gång i veckan. Förslaget kan också antas genom en skriftlig procedur, dvs. utan föregående diskussion mellan kommissionärerna, se Kommissionens webbplats http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm.

⁹ Ofta offentliggör Kommissionen också ett visst kommenterande material i samband med att förslaget lämnas. Detta sker genom en förklarande promemoria, se Cirkulär 13 – Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd, s. 2. Se också utdrag från Förslag till riksdagen 1997/98:RR11 Riksdagens revisorers förslag angående Sveriges införlivande av EG-rätten.

¹⁰ Utdrag från Impact Assessment Guidelines of 15th January 2009 (SEC(2009) 92), s. 8.

¹¹ Cirkulär 13, s. 2. Det är värt att notera att strategiska policydokument inte upprättas inför varje lagstiftningsinitiativ utan främst inför mer genomgripande förändringar.

¹² Synpunkter kan lämnas på http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_sv.htm.

¹³ Cirkulär 13, s. 2.

Innebörden av de olika strategiska policydokumenten kan beskrivas enligt följande: ¹⁴

- *Arbetspapper* i vilka föreslås vissa grundläggande principer för ett kommande arbete.
- *Grönböcker* kan beskrivas som debattunderlag.
- *Vitböcker* innehåller konkreta förslag till åtgärder.
- *Meddelanden* är dokument där Kommissionen formellt presenterar sin syn på vilka åtgärder som bör vidtas.
- *Andra underlag* som tagits fram av expertgrupper under Kommissionen. ¹⁵

Regeringen försöker alltid agera så tidigt som möjligt i sitt EU-arbete. Enligt riktlinjerna ska det prövas i varje enskilt fall om svenska synpunkter i form av ett yttrande bör lämnas i samband med det kommissionsledda offentliga samrådet. Detta ska i så fall bli föremål för gemensam beredning inom Regeringskansliet. Samtidigt inleds arbetet med att samordna en svensk ståndpunkt i frågan. ¹⁶

Förslag 1. Regelrådet föreslår att det anges i riktlinjerna att regeringen i samband med ett kommissionslett offentligt samråd i högre grad än hittills beaktar förslagets administrativa effekter samt övriga ekonomiska konsekvenser för svenska företag. En förebild kan vara Justitiedepartementets Yttrande över grönbok "Sammankoppling av företagsregister" (Ju2009/9837/L1).

2.3 Samråd med experter

Nya EU-rättsakter förbereds i Kommissionen dels med hjälp av egna experter och oberoende konsulter, dels i samarbete med experter från medlemsstaternas departement och myndigheter. Kommissionen bestämmer hur förberedelserna ska ske från fall till fall. I vissa fall kan beredningen av en fråga kräva djupa kunskaper om t.ex. olika tekniska föreskrifter i medlemsstaterna. Experter från medlemsstaterna kan då inbjudas att ingå i arbetsgrupper under Kommissionen. Arbetsgrupperna har till uppgift att utforma ett första underlag inför beredningen inom Kommissionen. Detta underlag kan också bli föremål för ett offentligt samråd, se avsnitt 2.2. Grupperna kan vara tillfälliga och informella eller bestå under flera år. ¹⁷ De deltagande svenska experterna är normalt anställda vid någon myndighet. Experternas deltagande styrs därför inte av Regeringskansliets riktlinjer utan av uppdraget som Kommissionen har gett dem. Detta gäller även om regeringen eller den myndighet där experten är anställd har medverkat vid nomineringen till uppdraget. Om experten utför sitt uppdrag inom ramen för sin anställning vid en myndighet under regeringen ansvarar myndigheten för att regeringen hålls informerad om arbetets fortskridande. Enligt riktlinjerna bör eventuella underhandssynpunkter gemensamberedas. Om experten i stället deltar i personlig kapacitet får det enligt riktlinjerna avgöras från fall till fall hur ett löpande samråd mellan anställningsmyndigheten och regeringen kan organiseras. ¹⁸

¹⁴ Utdrag från EU-handboken, s. 14.

¹⁵ Jfr avsnitt 2.3.

¹⁶ Cirkulär 13, s. 6. Regeringen har en generell informationsplikt gentemot riksdagen och är skyldig att överlägga med utskotten i dessa frågor. Riksdagens utskott granskar alla strategiska policydokument – som tillsänts dem från Sveriges EU-representation i Bryssel – inom sina respektive ansvarsområden och skriver utlåtanden om dem till kammaren. Varje utlåtande överlämnas till berört departement, EU-kansliet samt till kommissionen, se Cirkulär 2 – Samråd och information mellan regering och riksdag, s. 1 f.

¹⁷ Utdrag från Förslag till riksdagen 1997/98:RR11.

¹⁸ Cirkulär 13, s. 9. Såsom framhållits av Förvaltningskommittén finns här ett stort utrymme för ett mer strategiskt arbete. Förvaltningskommittén föreslår exempelvis tydliga EU-strategier för varje myndighet, tydliga myndighetsinstruktioner och regleringsbrev samt att varje departement tillsammans med sina myndigheter tar fram riktlinjer för EU-arbetet, se slutbetänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118), s. 99 ff.

Alla förslag till rättsakter som ingår i Kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram (CLWP) och alla andra förslag till rättsakter som kan få tydligt identifierbara ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser ska åtföljas av en inom Kommissionen upprättad konsekvensutredning. Det är dessa förslag som anses viktigast. Men även förslag till rättsakter inom ramen för den s.k. kommittologin som kan antas få stora effekter ska åtföljas av en konsekvensutredning. Generalsekretariatet/Impact Assessment Board tillsammans med berörda avdelningar beslutar varje år vilka förslag som bedöms vara så viktiga att de ska åtföljas av en konsekvensutredning.¹⁹ Dessa beslut brukar kallas "roadmaps" och återfinns på Kommissionens webbplats.²⁰

Konsekvensutredningar ska påbörjas tidigt i beredningsprocessen och genomföras samtidigt med arbetets fortskridande på den ansvariga enheten under det aktuella direktoratet.²¹ Beroende på hur Kommissionen formulerat uppdraget kan expertgrupperna ges möjlighet att lämna synpunkter på utformningen av förslaget och konsekvensutredningen.²² Regeringskansliet har dock inga riktlinjer för hur detta ska ske.²³

De anlitade experterna kan ha expertis på många skilda områden, bland annat i form av vetenskaplig kunskap och kunskap genom praktisk erfarenhet. Det kan också gälla specifika nationella eller regionala förhållanden.²⁴

I Regeringskansliets EU-handbok anges att det viktigaste i EU-arbetet är att påverka Kommissionens arbete med förslag till nya rättsakter. Särskilt effektivt anges det vara om man kan få in en nationell expert som kan hjälpa till att skriva förslaget.²⁵ Av detta skäl och med hänsyn till att det saknas riktlinjer för hur experterna bör lämna synpunkter på utformningen av förslaget och konsekvensutredningen kan det vara lämpligt med ett förtydligande i detta avseende.²⁶ I det sammanhanget bör pekas på vikten av att de svenska experterna söker samarbete med experter från andra medlemsstater.²⁷

Förslag 2. Regelrådet föreslår att det anges i riktlinjerna att svenska experter som deltar i arbetsgrupper under Kommissionen bör förespråka att förhållandena för svenska företag så långt möjligt beaktas i Kommissionens konsekvensutredningar och att förslaget utformas så att syftet uppnås till minsta möjliga administrativa kostnad.

¹⁹ Impact Assessment Guidelines of 15th January 2009, s. 6.

²⁰ Se http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm

²¹ Impact Assessment Guidelines of 15th January 2009, s. 7.

²² Jfr Meddelande från kommissionen om principer och riktlinjer för insamling och användning av sakkunnigutlåtanden inom kommissionen KOM (2002) 713 slutlig, s. 4.

²³ Kommissionen har tydliga riktlinjer för insamling och användning av sakkunnigutlåtanden i syfte att säkra att de anlitade experterna får ett tydligt ansvar, företräder olika åsikter och har hög integritet, lbid. Näringsdepartementet har i promemorian En praktisk handledning för ett förbättrat arbete gentemot Kommissionen från den 15 mars 2010 (s. 4) betonat vikten av att enskilda handläggare har regelbunden kontakt med de nationella experterna om hur Kommissionen resonerar inom olika områden, vad som är på gång, m.m.

²⁴ Meddelande från kommissionen om principer och riktlinjer för insamling och användning av sakkunnigutlåtanden inom kommissionen KOM (2002) 713 slutlig, s. 5.

²⁵ EU-handboken, s. 51.

²⁶ Det verkar dock inte vara formellt möjligt att från regeringens sida lämna närmare instruktioner till deltagande experter om det är anställda på en myndighet, eftersom experterna då inte deltar i egenskap av medlemsstaternas officiella representanter. Däremot gäller förstås att myndighetspersonal eller personal från Regeringskansliet som deltar i rådsarbetet, i förlikningsförhandlingar eller vid andra möten där Sverige representerats som medlemsstat alltid representerar regeringen, se Cirkulär 13, s. 8. I resonemangets i avsnitt 2.3 förklarades att myndigheten som experten är anställd på endast har en informationsplikt gentemot regeringen, jfr Cirkulär 13, s. 9.

²⁷ Även Näringsdepartementet framhåller i promemorian Ett effektivt EU-arbete – "Best practice" (s. 2) vikten av att systematiskt söka identifiera likasinnade medlemsländer i syfte att etablera ett samarbete.

2.4 Informella samråd

I Regeringskansliets EU-handbok anges att det är av stor vikt att Regeringskansliets tjänstemän har goda kontakter med de tjänstemän på Kommissionen som ansvarar för kommissionsförslag för att därmed påverka förslaget utformning.²⁸ Det saknas närmare anvisningar för ett sådant påverkansarbete inom Regeringskansliet, även om t.ex. Näringsdepartementet upprättat sådana riktlinjer för sitt arbete gentemot Kommissionen.²⁹

Förslag 3. Regelrådet föreslår att tjänstemän som representerar regeringen även i informella kontakter bör förespråka att förhållandena för svenska företag beaktas i Kommissionens konsekvensutredningar och att förslaget utformas så att syftet uppnås till minsta möjliga administrativa kostnad.

3 Förslag inom ramen för den s.k. kommittologin

Medlemsstaterna har med stöd av bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) delegerat befogenheten till Kommissionen och, i vissa speciella fall, Rådet att genomföra unionens rättsligt bindande akter, när enhetliga villkor för genomförande krävs. Kommissionen kan därigenom utfärda kommissionsförordningar, beslut, meddelanden m.m.³⁰. Enligt det s.k. kommittologibeslutet³¹ biträds Kommissionen i detta arbete av s.k. genomförandekommittéer (kommittéförfarande eller "kommittologi").³² Kommittéerna är diskussionsforum som består av representanter från medlemsstaterna och som har en företrädare för Kommissionen som ordförande. Genom kommittéerna kan Kommissionen föra diskussioner med de nationella myndigheterna innan den antar bestämmelser för att genomföra en rättsakt. Den kan då försäkra sig om att åtgärderna är avpassade till de konkreta förhållandena i varje land.³³ Regeringen föreslår och utser Sveriges representanter i genomförandekommittéerna. SB-EU har listor över aktuella representanter.³⁴ Representanterna ges instruktioner inför sitt deltagande.³⁵

Förslag 4. Regelrådet föreslår att riktlinjerna anger att de tjänstemän som representerar regeringen i s.k. genomförandekommittéer bör förespråka att förhållandena för svenska företag beaktas i Kommissionens konsekvensutredningar och att förslaget utformas så att syftet uppnås till minsta möjliga administrativa kostnad.

²⁸ EU-handboken, s. 51.

²⁹ För mer om Näringsdepartementets riktlinjer, se promemorian "En praktisk handledning för ett förbättrat arbete gentemot kommissionen" från den 15 mars 2010.

³⁰ Artikel 291.2 i EUF-fördraget. För mer om kommittéförfarandet se Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter KOM (2010) 83 slutlig.

³¹ Beslut 1999/468/EG. Beslutet har ändrats genom beslut 2006/512/EG och innebär i huvudsak att ett förfarande med kontroll införs. Detta medför en form av maktbalans mellan unionens institutioner och ger parlamentet större möjligheter att kontrollera att kommissionen inte överskrider sina befogenheter.

³² Cirkulär 5 - Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer, s. 2. Se också http://europa.eu/scadplus/glossary/comitology_sv.htm.

³³ http://europa.eu/scadplus/glossary/comitology_sv.htm.

³⁴ Cirkulär 5, s. 5.

³⁵ Ibid, s. 4 med tillhörande bilaga 3.

4 Beredning inom Rådet

Inom Rådet finns möjligheter att påverka förslagets utformning och konsekvensutredning efter det att Kommissionens förslag publicerats men innan en slutlig rättsakt antagits genom deltagande i Rådets arbetsgrupper, Coreper och slutligen rådsmöten.

4.1 Översikt över beredningsprocessen i Rådet

När Kommissionen föreslår en ny rättsakt sänds förslaget med tillhörande författningskommentarer till Parlamentet och Rådet.³⁶ I Rådet bereds förslaget på olika nivåer där representanter för alla medlemsstater deltar.

Rådet, i regel medlemsstaternas fackministrar på det aktuella området, försöker så långt det är möjligt att fatta beslut med konsensus även där kvalificerad majoritet räcker.³⁷ Att vinna gehör för sin ståndpunkt kräver förhandlingar i flera steg. Innan frågan kommer till Rådet har den föreberetts på lägre nivå i Rådet, av s.k. rådsarbetsgrupper. Dessa är omkring 250 till antalet och består av tjänstemän från de olika medlemsstaterna, vanligen från departementen men ibland också från myndigheterna.³⁸ I rådsarbetsgruppen kan olika typer av invändningar eller reservationer framföras.³⁹ I Coreper genomförs den slutliga förberedelsen av förslaget, där medlemsstaterna företräds av sina ständiga representanter, s.k. EU-ambassadörer.⁴⁰ På ministernivå fattas beslut om en gemensam ståndpunkt. När Rådet har lämnat sin ståndpunkt yttrar Kommissionen sig över Rådets ståndpunkt. Parlamentet får också möjlighet att ta ställning till Rådets gemensamma ståndpunkt. För ärenden som omfattas av ett s.k. samrådsförfarande gäller att Rådet endast informerar Parlamentet om sin ståndpunkt som då kan välja att anta eller avvisa denna. Det vanligaste är dock att besluten fattas inom ramen för det s.k. medbeslutandeförfarandet. Då gäller att Parlamentet har rätt att föreslå ändringar i Rådets förslag.⁴¹

4.1 Ståndpunktspromemorian – ett viktigt underlag för den beredningen i Rådet

I Regeringskansliets riktlinjer beskrivs regeringens ståndpunktspromemorian som ett av de viktigaste instrumenten för att styra arbetet med förslag till nya EU-rättsakter. Så snart regeringen får del av Kommissionens förslag och helst redan tidigare i samband med tillkännagivandet av eventuella grön- och vitböcker m.m. påbörjas arbetet med en svensk ståndpunkt.⁴² För alla viktigare förslag upprättas en faktapromemoria som skickas till riksdagens utskott.⁴³

Enligt Regelrådets mening är ståndpunktspromemorian ett centralt instrument för såväl förhandlingsprocessen som för att tillgodose behovet av ett väl underbyggt beslutsunderlag. Mallen för ståndpunktspromemorian är utformad på ett sätt som gör det enkelt att belysa och analysera konsekvenserna av ett förslag och på vilket sätt de berör staten, kommunerna, landstingen, enskilda

³⁶ www.eu-upplysningen.se

³⁷ EU-handboken, s. 47.

³⁸ Ibid, s. 36.

³⁹ Ibid, s. 37.

⁴⁰ Coreper är den franska förkortningen för *Comité des Représentants Permanents* (de ständiga representanternas kommitté). Det är en kommitté som består av medlemsstaternas EU-ambassadörer. Corepers uppgift är att bistå rådet genom att förbereda dess möten. Ordförande är den ambassadör vars land är ordförandeland i rådet just då, http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper_sv.htm.

⁴¹ EU-handboken, s. 27 ff.

⁴² Ibid, s. 53. Enligt riktlinjerna ska en gemensamberedd ståndpunktspromemoria så tidigt som möjligt tas fram, gärna redan innan det finns ett formellt lagförslag från kommissionen.

⁴³ Cirkulär 3 – Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., s. 7.

och företag. Med detta synsätt är det därför önskvärt att ståndpunktspromemorior upprättas i fler fall än vad som gjorts hittills.⁴⁴ Enligt riktlinjerna ska en sådan promemoria tas fram bara i *viktigare frågor*.⁴⁵

Förslag 5. Regelrådet föreslår att det anges i riktlinjerna att en ståndpunktspromemoria bör upprättas i varje ärende som rör förslag till nya EU-rättsakter och inte bara i "viktigare frågor".

Den nu aktuella mallen för ståndpunktspromemorior förutsätter att en analys görs av förslagets konsekvenser för bl.a. företag och av Kommissionens konsekvensutredning. Trots att mallen för ståndpunktspromemorior kräver sådana analyser innehåller riktlinjerna inte någon beskrivning av hur dessa bör göras. Såvitt framkommit har få ståndpunktspromemorior upprättats i enlighet med den nu gällande mallen. De flesta ståndpunktspromemorior har tagits fram innan den nu aktuella mallen fanns tillgänglig och omfattar därför bara sådana frågeställningar som tidigare behövde behandlas, dvs. sakfrågorna, de rättsliga konsekvenserna och, i vissa fall, de budgetmässiga konsekvenserna av förslaget.⁴⁶ För att den nya mallen ska kunna användas effektivt kan den behöva kompletteras med information om hur konsekvenserna bör beskrivas. I ett studerat fall där den nya mallen har använts kan noteras att konsekvensanalysen varit synnerligen kortfattad.⁴⁷

Förslag 6. Regelrådet föreslår att det anges i både riktlinjerna och mallen för ståndpunktspromemorior att förslagets effekter för svenska företag ska belysas, varvid de krav som gäller enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning kan vara vägledande.

Förslag 7. Ställningstagandet i en ståndpunktspromemoria bör bygga på att onödiga administrativa kostnader för svenska företag undviks.

4.2 Deltagande i rådsarbetsgrupper, Coreper och rådsmöten

Ståndpunktspromemorian är ett viktigt verktyg i förhandlingsprocessen när ett förslag till rättsakt behandlas inom Rådet. För att den svenska regeringen ska vara framgångsrik i denna process är det viktigt att de tjänstemän som representerar regeringen använder sig av detta verktyg och andra förberedande underlag innehållande bedömningar av ett förslags konsekvenser. Regeringens arbete med förslag till nya EU-rättsakter sker i många olika sammanhang och med många inblandade aktörer. Riktlinjerna innehåller emellertid inga anvisningar om hur svenska representanter i rådsarbetsgrupper

⁴⁴ En sökning i RK Dia och EU Dia visar att endast 22 ärenden finns diarieförda som "ståndpunktspromemoria" medan 57 ärenden finns diarieförda som "ståndpunkt i EU-fråga". En sökning på "ståndpunkt" ger visserligen över 15 000 träffar, men en hastig översyn över ett hundratal av dem visar att de inte verkar avse ståndpunkter gällande förslag till EU-lagstiftning. Sökningen gjordes i maj år 2010.

⁴⁵ EU-handboken, s. 57. Vad som anses vara "viktigare frågor" framgår inte i detta avsnitt. Däremot kanske avsnittet om särskilda redogörelser i form av rådspromemorior till EU-nämnden kan ge viss ledning för en sådan bedömning. Där framgår att viktiga ärenden som en allmän riktlinje avser frågor där angelägna svenska intressen står på spel eller sådana frågor som ligger inom riksdagens beslutsområde, t.ex. lagstiftningsområdet, se Cirkulär 2, s. 8 f. Bedömningen av när ett ärende är så viktigt att en ståndpunktspromemoria enligt riktlinjerna måste upprättas görs av chefen för respektive departements EU-enheter eller av chefen för sakenheterna. Enligt uppgift pågår en översyn på SB EU-kansliet om hur man bättre kan prioritera vilka ärenden som ska föregås av en ståndpunktspromemoria, samtals med departementsrådet Annika Söderberg den 11 maj 2010, SB EU-kansliet.

⁴⁶ De nya mallarna för ståndpunktspromemorior – innehållande bl.a. rubrikerna Analys av förslagets konsekvenser för stat, kommun, landsting, företag och enskilda samt Analys av kommissionens konsekvensanalys – har inte funnits i mer än några år. Det saknas säkra uppgifter om när mallarna uppdaterades.

⁴⁷ Ståndpunktspromemoria avseende likabehandlingsdirektivet från den 14 april 2009 (UF11679/2009). Det konstateras att "en obligatorisk mammaledighet kan få negativa konsekvenser för företagare".

ska behandla frågan om konsekvensutredningar och de förmodade ekonomiska effekterna av olika förslag.⁴⁸

Förslag 8. Regelrådet föreslår att det anges i riktlinjerna att alla som för den svenska regeringens räkning deltar i rådsförhandlingar på arbetsgruppsnivå, i Coreper och på ministernivå ska, så långt det är möjligt, kräva att det finns ett godtagbart underlag för förslaget effekter för företag. Detta kan exempelvis betyda att man begär en ny konsekvensutredning från Kommissionen eller att Rådet upprättar en egen konsekvensutredning.

Förslag 9. Regelrådet föreslår att det anges i riktlinjerna att instruktionerna till den svenska regeringens representanter i rådsförhandlingar på arbetsgruppsnivå, i Coreper och på ministernivå bör förespråka att förslaget utformas så att syftet uppnås till minsta möjliga administrativa kostnad.

4.3 Regeringens samråd med näringslivet

Varje departement ska enligt riktlinjerna informera och samråda med intresseorganisationer, kommuner och landsting inom sitt sakområde antingen genom remissförfarande och/eller referensgrupper.⁴⁹ Enligt Regelrådets mening är det viktigt att samrådet med näringslivet fördjupas.

I riktlinjerna anges att samråd ska ske så tidigt som möjligt. Varje departement ska informera och samråda med intresseorganisationer inom sitt sakområde. Dessutom ska en kontinuerlig dialog föras med berörda parter om tankar om utformningen av svenska ståndpunkter.⁵⁰ Enligt Regelrådets mening är det i efterhand ofta svårt att veta hur samrådet gått till och vad det lett till.

Förslag 10. Regelrådet föreslår att det anges i riktlinjerna att det i faktapromemorior, ståndpunktspromemorior och andra beredningsunderlag beskrivs hur och med vem samråd skett och vad samrådet resulterat i.

⁴⁸ Regelrådet kan konstatera att Förvaltningskommittén i sitt betänkande också påpekade att bristande anvisningar och riktlinjer försvagar EU-arbetet, jfr SOU 2008:118.

⁴⁹ Cirkulär 13, s. 9 f och Regeringskansliets handbok för EU-arbetet, s. 61. När ett förslag har lagts och det står klart att förslaget kommer att behandlas i rådet är regeringen också skyldig att underrätta riksdagens EU-nämnd. Regeringen samråder med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför betydelsefulla beslut. Samrådet sker normalt med ansvarigt statsråd, se Regeringskansliets handbok för EU-arbetet, s. 64.

⁵⁰ Denna kontinuerliga dialog avser för övrigt också genomförande av direktiv, se EU-handboken, s. 61.