



## Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda

---

### Sammanfattning

I detta utlåtande behandlar utskottet kommissionens meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda (KOM(2015) 215). Kommissionen redogör i meddelandet för sina planer för arbetet med bättre lagstiftning. I meddelandet lyfter kommissionen särskilt fram arbetet med samråd, nya riktlinjer för bättre lagstiftning, en ny nämnd för lagstiftningskontroll, EU-institutionernas delade ansvar, det fortsatta arbetet med Refit och en ny plattform för Refit.

Utskottet välkomnar kommissionens arbete för en bättre lagstiftning och ambitionen att införa mer öppenhet i lagstiftningsprocessen. Utskottet noterar vidare att kommissionen framhåller att varje förslag ska åtföljas av en bättre motivering, särskilt att förslagen ska innehålla mer ingående förklaringar av hur initiativen svarar mot principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Utskottet är positivt till kommissionens regelförenklingsarbete och att den särskilt avser att uppmärksamma de regler som påverkar små och medelstora företag och överväga enklare regler för dessa.

I utlåtandet finns ett särskilt yttrande (SD).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets granskning .....	5
Kommissionens meddelande .....	5
Regeringens faktapromemoria.....	8
Tidigare granskning .....	8
Utskottets ställningstagande .....	9
Särskilt yttrande .....	11
Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda (SD).....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument .....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda**

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 10 november 2015

På konstitutionsutskottets vägnar

*Andreas Norlén*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (FP), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S) och Lisbeth Sundén Andersson (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Kommissionen presenterade den 19 maj 2015 ett paket för bättre lagstiftning som omfattar dels ett meddelande om bättre lagstiftning, dels ett förslag till ett interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning (KOM(2015) 216).

I detta utlåtande behandlar utskottet kommissionens meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda (KOM(2015) 215). En engelsk språkversion av meddelandet kom in till riksdagen den 20 maj 2015. Den svenska språkversionen kom in till riksdagen den 28 maj 2015.

Den 16 juni 2015 bestämde talmannen efter samråd med gruppledarna att dokumentet skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO). Kammaren hänvisade dokumentet till utskottet den 17 juni 2015.

En faktapromemoria (2014/15:FPM37) om meddelandet kom in till riksdagen den 22 juni 2015.

# Utskottets granskning

## Kommissionens meddelande

Kommissionen redogör i meddelandet för sina planer för arbetet med bättre lagstiftning. I meddelandet lyfter kommissionen särskilt fram arbetet med samråd, nya riktlinjer för bättre lagstiftning, en ny nämnd för lagstiftningskontroll, EU-institutionernas delade ansvar, det fortsatta arbetet med Refit och en ny plattform för Refit.

### **Ökad insyn och fler samråd**

Kommissionen vill införa mer öppenhet i beslutsprocesserna och fler samråd med berörda parter. Det ska främst ske genom förbättrade möjligheter för berörda parter att lämna synpunkter under hela lagstiftningsprocessen. Färdplaner och inledande konsekvensbedömningar ska spridas så att berörda parter kan få relevant information och lämna synpunkter redan när arbetet med ett nytt initiativ inleds. Samråd kommer att hållas under tolv veckor i samband med att nya förslag utarbetas och när befintlig lagstiftning utvärderas. Efter att kommissionen har antagit ett förslag ska det finnas möjlighet för berörda parter att lämna synpunkter inom åtta veckor. Synpunkterna kommer att sammanställas av kommissionen och sedan översändas till Europaparlamentet och rådet så att de kan beaktas i den fortsatta processen.

Alla berörda parter kommer även att kunna lämna synpunkter på delegerade akter och genomförandeakter. Utkast till delegerade akter kommer att finnas tillgängliga på kommissionens webbplats under fyra veckor samtidigt som samråd hålls med experter i medlemsstaterna. Viktiga genomförandeakter kommer också att offentliggöras i fyra veckor för att berörda parter ska kunna lämna synpunkter. Utöver de formella samråden kommer en ny funktion på kommissionens webbplats för bättre lagstiftning, Underlätta arbetsbördan – tyck till, att ge alla möjlighet att lämna synpunkter och kommentarer på befintlig EU-lagstiftning och initiativ.

### **Bättre motiveringar och nya riktlinjer för bättre lagstiftning**

Kommissionen anför vidare att varje förslag från kommissionen kommer att åtföljas av en bättre motivering. Motiveringen kommer inte bara att redogöra för syftet med den föreslagna åtgärden utan också förklara hur principerna om bättre lagstiftning har tillämpats, varför initiativet behövs, varför det bedöms vara det bästa redskapet för EU, vad berörda parter anser och vilka sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser det kan antas få, särskilt för konkurrenskraften och för små och medelstora företag. Förslagen kommer också att innehålla mer ingående förklaringar av hur initiativen svarar mot principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

Kommissionen kommer i fortsättningen att tillämpa nya riktlinjer för bättre lagstiftning. Riktlinjerna säkerställer bl.a. att ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser beaktas och att ett konkurrenskraftigt EU med hållbar utveckling prioriteras. Genom riktlinjerna åtar sig kommissionen på nytt att använda bästa tillgängliga information och vetenskap samt stärker åtagandet att införa tydliga övervaknings- och genomförandeplaner innan åtgärder antas. Kommissionen kommer att försäkra sig om lösningar som utnyttjar alla möjligheter som digital och annan teknik kan erbjuda i dagsläget och som kan komma att erbjudas i framtiden. Kommissionen kommer särskilt att uppmärksamma de regler som påverkar små och medelstora företag och kommer att överväga enklare regler för dessa företag.

### **En ny nämnd för lagstiftningskontroll**

Sedan 2006 har konsekvensbedömningsnämnden stått för kontrollen av kommissionens konsekvensbedömningar. Den har säkerställt kvaliteten på de konsekvensbedömningar som kommissionen gör innan den fattar beslut om nya initiativ. I december 2014 meddelade kommissionen att en ny nämnd för lagstiftningskontroll kommer att ersätta den nuvarande nämnden och att den kommer att få en starkare roll.

Den nya nämnden kommer att bedöma kvaliteten på konsekvensbedömningar som ligger till grund för det politiska beslutsfattandet. Om kommissionen beslutar att vidta åtgärder utan stöd av en adekvat konsekvensbedömning kommer den offentligt att förklara varför. Till skillnad från tidigare kommer nämnden också att kontrollera viktiga utvärderingar av befintlig lagstiftning och de kontroller som gjorts av dess ändamålsenlighet.

Den nya nämnden kommer att bestå av en ordförande och sex ledamöter som till skillnad från tidigare kommer att arbeta i nämnden på heltid och inte ha något politiskt ansvarsområde inom kommissionen. Tre av ledamöterna kommer att rekryteras utifrån för en fast mandattid som inte kan förnyas.

### **EU-institutionernas delade ansvar**

I meddelandet framhåller kommissionen att den spelar en viktig roll för att förbättra lagstiftningen men att den inte kan åstadkomma allt på egen hand. I det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning från 2003 fastställs hur Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen bör samarbeta för att se till att EU:s lagstiftning förbereds på bästa tänkbara sätt. Enligt kommissionen har avtalets goda avsikter inte genomförts konsekvent. Som exempel nämner kommissionen att den gjorde 700 konsekvensbedömningar under 2007–2014, medan Europaparlamentet under samma tid gjorde 20 konsekvensbedömningar av sina ändringar och rådet inga alls. Kommissionen framhåller vidare att medlagstiftarna sällan inleder sin behandling av ett förslag med en ordentlig genomgång av kommissionens

konsekvensbedömning. Särskilt i förhandlingarnas slutskede förekommer det att det görs överenskommelser med föga hänsyn till vilka direkta och indirekta konsekvenser kompromissändringarna kan få.

Kommissionen har därför lagt fram ett förslag till ett nytt avtal med Europaparlamentet och rådet, interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning, KOM(2015) 216. Målet är att alla parter ska åta sig att lagstifta och samarbeta bättre.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet bl.a. att prioritera initiativ som kan förenkla eller förbättra befintliga lagar och att genomföra konsekvensbedömningar av alla väsentliga förändringar som Europaparlamentet eller rådet föreslår under lagstiftningsproceduren. Europaparlamentet och rådet bör vidare anamma synsättet att lagstiftningen bör vara begriplig och tydlig och att befintlig lagstiftning bör utvärderas innan nya initiativ övervägs samt göra EU-lagstiftning så tillgänglig som möjligt. Institutionerna bör även visa större öppenhet och delaktighet. Kommissionen vill också att varje institution ska kunna begära att en oberoende panel gör en bedömning av lagstiftningens begriplighet och tydlighet samt motsvarande bedömning av varje betydande ändring av kommissionens förslag.

## **Refit-programmet**

Programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat, Refit, är kommissionens program för att säkerställa att EU-lagstiftningen är ändamålsenlig och leder till de resultat som lagstiftarna åsyftat. Refit går inte ut på att avreglera utan att reglera bättre. Sedan starten 2012 har Refit lett till en mycket tydligare fokusering på de problem som den befintliga lagstiftningen dagligen leder till för enskilda och företag. Utvecklingen följs med hjälp av en resultattavla för Refit, och den senaste versionen offentliggörs i en bilaga till meddelandet. Resultattavlan visar status av genomförandet av initiativ inom Refit.

I meddelandet anför kommissionen att den nu vill göra Refit-programmet ännu starkare och göra det mer målinriktat, kvantitativt, inkluderande och mer integrerat i den politiska beslutsprocessen. I meddelandet listar kommissionen exempel på nya initiativ till förenklingar. Kommissionen har även identifierat 23 rättsakter som bör upphävas på olika politikområden. Kommissionen nämner också ett antal större utvärderingar som är på väg att avslutas.

Av meddelandet framgår vidare att kommissionen kommer att inrätta ett nytt forum för Refit (Refit-plattformen). I detta forum kommer det att ingå framstående experter från näringslivet, arbetsmarknadens parter och det civila samhället samt experter från samtliga medlemsstater, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Alla berörda parter kommer att kunna lägga fram sina synpunkter på konsekvenserna av EU:s lagstiftning och föreslå hur lagstiftningen kan förbättras. Kommissionen kommer att ge återkoppling på alla förslag.

## Avslutande kommentar

Kommissionen framhåller att syftet är att arbeta mer transparent och inkluderande för att åstadkomma förslag av hög kvalitet som uppnår samhällseliga mål på ett effektivt sätt. Kommissionen understryker att den inte ensam kan ta fram bättre lagstiftning utan att det krävs ett gemensamt åtagande från samtliga institutioner inom EU, medlemsstaterna och andra aktörer. Kommissionen avslutar sitt meddelande med att uppmana Europaparlamentet och rådet att snabbt inleda förhandlingar på grundval av kommissionens förslag till ett interinstitutionellt avtal för att avtalet ska kunna slutföras före utgången av 2015.

## Regeringens faktapromemoria

I den överlämnade faktapromemorian välkomnar regeringen kommissionens meddelande och att kommissionen ytterligare stärker arbetet med bättre lagstiftning. Regeringen välkomnar kommissionens nya nämnd för lagstiftningskontroll och dess nya forum för Refit samt att kommissionen stärker arbetet med samråd och konsekvensutredningar. Regeringen anser vidare att det är viktigt att kommissionen utvecklar arbetet med att mäta och följa effekterna av förenklingsarbetet på EU-nivå. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att rådet skulle kunna använda konsekvensutredningar på ett bättre sätt i sitt beslutsfattande. Regeringen påminner om att EU:s institutioner gemensamt med medlemsstaterna ansvarar för arbetet med bättre lagstiftning.

Regeringen anser att den generella principen vid utformning av regler alltid bör vara att ha de mindre företagen som utgångspunkt, dvs. principen tänk småskaligt först. Regeringen anser dock att det är olämpligt att generellt undanta små och medelstora företag från lagstiftning. Förslag som ger möjligheter till lättnader och undantag för mindre företag måste bedömas och analyseras från fall till fall.

Regeringen anser att arbetet med att förenkla för företag är viktigt för konkurrenskraft, hållbar tillväxt och sysselsättning. Förenklingsarbetet är därför en prioriterad fråga för regeringen på EU-nivå och ligger i linje med motsvarande höga ambitioner för förenklingsarbetet på nationell nivå.

Regeringen välkomnar också kommissionens ambition att öka öppenheten i lagstiftningsprocessen.

## Tidigare granskning

I utlåtande 2014/15:KU9 behandlade utskottet dels kommissionens rapport om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten (KOM(2014) 507), dels kommissionens rapport om subsidiaritet och proportionalitet (KOM(2014) 506). Utskottet påpekade i sitt ställningstagande att uteblivna eller bristande motiveringar utifrån subsidiaritetsprincipen leder



till att nationella parlament får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att bevaka tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottet ville därmed återigen framhålla kommissionens skyldighet att motivera förslag utifrån subsidiaritetsprincipen. I sammanhanget noterade utskottet att kommissionen höll på att uppdatera sina riktlinjer för konsekvensbedömningar och samråd med berörda parter för att stärka lagstiftningsreformer, bl.a. subsidiaritetsbedömningarna, vilket utskottet välkomnade.

Utskottet har flera gånger tidigare pekat på vikten av tydliga motiveringar av kommissionens förslag (se bl.a. utl. 2013/14:KU45 och utl. 2012/13:KU14).

Utskottet har vidare i utlåtande 2006/07:KU23 framhållit vikten av att kommissionen och andra EU-institutioner kraftfullt driver frågan om ökad offentlighet, öppenhet och insyn och har noterat det önskvärda i att arbetet med att öka öppenheten och insynen i EU:s lagstiftningsprocesser inte begränsar sig till tillgång till handlingar utan även berör den slutna förhandlingskultur som alltjämt präglar delar av verksamheten hos EU:s institutioner.

I utlåtande 2014/15:UU4 behandlade utrikesutskottet kommissionens arbetsprogram för 2015. I sitt ställningstagande välkomnade utrikesutskottet att kommissionen i arbetsprogrammet anger att man avser att vara så öppna som möjligt med sitt arbete och att man kommer att samarbeta med övriga EU-institutioner för att stärka ansvarsutkrävande och insyn i EU:s verksamhet.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar kommissionens arbete för en bättre lagstiftning och ambitionen att införa mer öppenhet i lagstiftningsprocessen. Ett öppet och effektivt beslutsfattande främjar den demokratiska legitimiteten. Utskottet vill därför framhålla vikten av en ökad öppenhet och insyn i EU:s beslutsprocesser, inte minst när det gäller de s.k. trilogerna, dvs. trepartsförhandlingarna mellan kommissionen, rådet och EU-parlamentet.

Utskottet noterar att kommissionen framhåller att varje förslag ska åtföljas av en bättre motivering, särskilt att förslagen ska innehålla mer ingående förklaringar av hur initiativen svarar mot principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Såsom utskottet flera gånger tidigare har framhållit leder uteblivna eller bristande motiveringar utifrån subsidiaritetsprincipen till att riksdagen och andra nationella parlament får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet erinrar om att kommissionen och andra förslagsställare enligt protokollet är skyldiga att lämna motiveringar utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utskottet är positivt till kommissionens regelförenklaringsarbete och att den särskilt avser att uppmärksamma de regler som påverkar små och medelstora företag och överväga enklare regler för dessa. Regelförenklaringsarbetet får inte

leda till att arbetstagares rättigheter försvagas, till försämringar vad gäller arbetsmiljö eller till försvagat miljö- och konsumentskydd, även om regelförenklingar bör övervägas även på dessa områden.

## Särskilt yttrande

### **Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda (SD)**

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Vi sverigedemokrater är kritiska till att de s.k. trilogerna, dvs. förhandlingarna mellan de tre institutionerna EU-parlamentet, EU-kommissionen och rådet, är slutna. När det gäller förhandlingar i allmänhet och unionens befogenhet i synnerhet borde enligt vår mening full insyn råda. Enligt kommissionens förslag till avtal ska de tre institutionerna säkerställa ”en lämplig insyn” i lagstiftningsprocessen utan att det närmare definieras vad som avses med detta. Osäkerheten kring detta har fått den europeiska ombudsmannen att ifrågasätta transparensen i den pågående processen, och ombudsmannen har bl.a. frågat om möten har annonserats i förväg, vilka dokument som förekommer i processen m.m. Vi menar att det bör råda full allmän insyn i processen genom att alla möten, innehållet i dem och deltagarna vid dem publiceras i god tid på förhand och genom att säkerställa att information om vad som förevarit på mötena snabbt och fullständigt görs tillgängligt för allmänheten på samtliga språk som talas i unionens medlemsländer.

Vi har också vissa synpunkter på urvalsprocessen kring de nationella experter som kommissionen avser att rådfråga i anslutning till utarbetandet av utkast till delegerade akter. Enligt vår mening bör de nationella parlamenten ges långtgående möjlighet att påverka urvalen av experter som ska företräda respektive folk i olika frågor.

BILAGA

## Förteckning över granskade dokument

*Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda, KOM(2015) 215.*