



Meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat - en EU-agenda

2014/15:FPM37

Näringsdepartementet

2015-06-22

Dokumentbeteckning

KOM(2015) 215/3

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU agenda.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 19 maj 2015 sitt meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU agenda. I meddelandet redogör kommissionen för det framtida arbetet med att få till bättre lagstiftning. Kommissionen redogör för hur den stärker sina övergripande lagstiftningsverktyg, som konsekvensutredningar, utvärderingar och samråd med berörda aktörer. Kommissionen presenterar även en ny regelgranskningsnämnd och ett forum för att diskutera förenklingsförslag inom programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit). Till meddelandet bifogas en resultattavla som visar läget för alla enskilda Refit-initiativ och åtgärder som återstår att genomföra.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat - en EU-agenda samt att kommissionen ytterligare stärker arbetet med bättre lagstiftning. Regeringen välkomnar kommissionens nya nämnd för lagstiftningskontroll och kommissionens nya forum för Refit samt att kommissionen stärker arbetet med samråd och konsekvensutredningar. Vidare anser regeringen 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 anser även att den generella principen vid utformning av regler alltid bör vara att ha det mindre företagen som utgångspunkt, dvs. principen tänk småskaligt först. Regeringen anser 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.

2014/15:FPM37

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Arbetet med att åstadkomma bättre lagstiftning har flera syften, bland annat vill man göra lagstiftningen mer relevant och effektiv för att förenkla för medborgare, företag och samhället i stort. Det är också en prioriterad fråga på EU-nivå inom ramen för arbetet med att främja hållbar tillväxt och sysselsättning. Bättre lagstiftning är viktigt för att nå de ambitiösa mål för smart, hållbar tillväxt som satts upp genom Europa 2020-strategin.

Kommissionen presenterade den 19 maj ett förenklingspaket som omfattar meddelande som anger övergripande inriktning för arbetet, meddelande om ny konsekvensutredningsnämnd, meddelande om en ny plattform/forum för arbetet med Refit, uppdaterad resultatavla för Refit, uppdaterade interna riktlinjer för kommissionens arbete med bättre lagstiftning samt ett reviderat interinstitutionellt avtal (IIA) om bättre lagstiftning.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen redogör i meddelandet i stora drag för sina planer avseende arbetet med bättre lagstiftning och de olika delar som de ser som relevanta för arbetet. I meddelandet lyfter de särskilt fram arbetet med samråd, tydligare lagstiftning och bättre förenklingsverktyg, en ny nämnd för lagstiftningskontroll och ett nytt forum för Refit, EU:s institutioners delade ansvar samt det fortsatta arbetet med Refit.

Förbättrat samråd

Kommissionen vill införa mer öppenhet i beslutsprocesserna och mer samråd. Det ska främst ske genom förbättrade möjligheter att lämna synpunkter under hela lagstiftningsprocessen samt genom att delegerade akter och genomförandeakter ska omfattas av samråd. När det gäller förbättrade möjligheter att lämna synpunkter under hela lagstiftningsprocessen kommer det finnas möjlighet att lämna synpunkter redan från början av arbetet med ett nytt initiativ genom färdplaner och inledande konsekvensutredningar. Under utarbetningen av förslaget kommer det ske 12 veckors samråd och slutligen ska det finnas möjlighet att komma med synpunkter i åtta veckor efter att kommissionen har antagit ett förslag. När det gäller samråd av delegerade akter och genomförandeakter så kommer utkast på texter till delegerade akter vara öppna för samråd i fyra veckor, samtidigt med samråden med experter i medlemsstaterna. Det

kommer att gälla särskilda villkor för kommissionens samråd i enlighet med artikel 154 i EUF fördraget och för dess förslag i enlighet med artikel 155 i EUF-fördraget. Kommissionen kommer även att ta fram en ny webbplats för bättre lagstiftning, ”*Lighten the Load – Have Your Say*”, där det finns möjlighet att lämna synpunkter på befintliga och kommande EU-regler. Synpunkterna kommer att följas upp inom det nya forumet för Refit som kommissionen skapat.

Tydligare lagstiftning och bättre verktyg för förenklingsarbetet

För att tydliggöra lagstiftningens syfte så kommer varje förslag från kommissionen att ha en bättre motivering. Det kommer där att framgå hur principerna om bättre lagstiftning har tillämpats, varför initiativet är nödvändig, berörda aktörers synpunkter, förväntade miljö-, sociala och ekonomiska konsekvenser med ett särskilt fokus på konkurrenskraft och små och medelstora företag. I motiveringen kommer det även att framgå hur förslaget svarar mot principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

Kommissionen har tagit fram nya förbättrade riktlinjer för bättre lagstiftning. Genom dem åtar sig kommissionen på nytt att använda bästa tillgängliga information och vetenskap och de stärker åtagandet att införa tydliga övervaknings- och genomförandeplaner innan åtgärder antas. Riktlinjerna säkerställer att kommissionen alltid vid framtagande av lagstiftning bland annat ska överväga om:

- ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser blivit beaktade
- lösningen utnyttjar alla möjligheter som digital och annan teknik kan erbjuda idag och kan komma att erbjuda i framtiden
- särskild hänsyn har tagit till små och medelstora företag
- att införa regellättnader för små och medelstora företag och undantag för mikroföretag när det är befogat och förklara varför det inte är möjligt när det inte införs lättnader eller undantag för små och medelstora företag.

Ny nämnd för lagstiftningskontroll och ett nytt forum för Refit

Kommissionen offentliggjorde i december 2014 att de skulle ersätta den tidigare Konsekvensutredningsnämnden med en ny nämnd för lagstiftningskontroll (EU:s regelråd). Den nya nämnden kommer att bedöma kvaliteten på konsekvensutredningar. Om kommissionen beslutar att vidta åtgärder utan stöd av en adekvat konsekvensutredning kommer kommissionen att offentligt förklara varför. Den nya nämnden kommer att få ett utökat mandat och även titta på större utvärderingar av befintlig lagstiftning samt de kontroller som gjorts av dess ändamålsenlighet (fitness checks). Nämnden kommer att bestå av en ordförande och sex ledamöter som för första gången kommer att arbeta i nämnden på heltid och inte ha något politiskt ansvarsområde inom kommissionen. Tre av ledamöterna kommer att rekryteras externt för en fast mandattid som inte kan förlängas.

Kommissionen håller på att inrätta ett forum för Refit (Refit-plattformen). Här kommer det ingå framstående experter från näringslivet, arbetsmarknadens parter och det civila samhället samt experter från samtliga 28 medlemsstater, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Här kommer förenklingsförslag att tas upp och forumet kommer att ta ställning till dessa förslag, begära synpunkter på specifika teman och lägga fram konkreta förslag till kommissionen. Kommissionens förste vice ordförande kommer att leda arbetet. Kommissionen kommer att ge återkoppling på alla förslag och systematiskt förklara hur man tänker följa upp dem. Kommissionen kommer att uppmana medlemsstaterna att göra samma sak i de fall där förslagen rör nationellt införlivande och genomförande.

EU:s institutioner har ett delat ansvar

Kommissionen har en viktig roll för att förbättra lagstiftningen, men även rådet och Europaparlamentet har ett viktigt ansvar. I det Interinstitutionella avtalet från 2003 anges hur Europaparlamentet, rådet och kommissionen bör samarbeta för att EU-lagstiftningen förbereds på bästa tänkbara sätt. Kommissionen lyfter fram att dessa goda avsikter inte har genomförts konsekvent. Under perioden 2007-2014 tog kommissionen fram över 700 konsekvensutredningar, under samma period gjorde Europaparlamentet 20 konsekvensutredningar på större ändringsförslag och rådet ingen. Medlagstiftarna inleder även sällan sin behandling av ett förslag med en ordentlig genomgång av kommissionens konsekvensutredning. Kommissionen lyfter också fram att Europaparlamentet och rådet flera gånger har tvekat att fatta beslut om förslag som skulle minska administrativa bördor, som exempel lyfts förslaget om en standardiserad mervärdesdeklaration. Medlemsstater går också ofta utöver vad som krävs enligt EU-lagstiftningen när de införlivar bestämmelser nationellt (så kallad överreglering/gold-plating). Detta kan öka fördelarna men kan också innebära onödiga kostnader för företag och offentliga myndigheter som inte är en följd av EU:s lagstiftning. För att förbättra arbetet med att få bättre lagstiftning har kommissionen därför föreslagit ett nytt interinstitutionellt avtal. Kommissionen vill bl.a. att Europaparlamentet och rådet ska prioritera lagförslag som skulle förenkla befintliga lagar, ta fram konsekvensutredningar på större ändringsförslag på lagförslag från kommissionen, anamma synsättet att lagstiftningen bör vara begriplig och tydlig samt att den innehåller lämpliga krav på rapportering och utvärdering, säkerställa att lagstiftning som är i kraft bör ha utvärderats ordentligt, göra EU-lagstiftning så tillgänglig som möjligt samt uppmanar medlemsstater att undvika obefogad överreglering (gold-plating) och att alltid ange varför det vid genomförandet har lagts till ytterligare bestämmelser. Kommissionen vill även att varje institution ska ha möjlighet att begära att en oberoende panel gör en bedömning av konsekvenserna för större ändringsförslag på lagförslag från kommissionen. Varje institution bör utse en ledamot till panelen.

Fortsatt arbete med Refit

Refit är kommissionens program för att säkerställa att EU-lagstiftningen är ändamålsenlig och leder till de resultat som lagstiftarna avsett. Refit går inte ut på att avreglera utan att reglera bättre. Utvecklingen av Refit följs med hjälp av en resultattavla där det sker årliga redovisningar som visar status av genomförandet av initiativen inom Refit. Kommissionen vill stärka programmet och göra det mer målinriktat, kvantitativt, inkluderande och mer integrerat i den politiska beslutsprocessen. I meddelandet listas exempel på nya förenklingsinitiativ som presenterats i kommissionens arbetsprogram (exempelvis offentlig upphandling och kemikalielagstiftningen). Kommissionen kommer även att fortsätta att granska sektorslagstiftningen för att identifiera och upphäva föråldrad lagstiftning som inte längre tjänar sitt syfte eller är alltför betungande, 23 rättsakter som bör upphävas har identifierats. I meddelandet anges även större utvärderingar som är på gång att avslutas (exempelvis kontrollen av den allmänna livsmedelslagstiftningen och uppföljning av den övergripande utvärderingen av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen). Kommissionen ser även om det går att minska administrativa bördor genom en omfattande översyn av rapporteringskraven inom områden som lyfts fram som särskilt betungande (exempelvis jordbruk, energi, miljö och finansiella tjänster). Kommissionen vill även förenkla EU:s finansieringsprogram (exempelvis den gemensamma jordbrukspolitikerna och strukturfonderna).

I meddelandet lyfts fram att kommissionen inte ensam kan ta fram bättre lagstiftning. Det krävs ett gemensamt åtagande från samtliga EU-institutioner, medlemsstater och andra aktörer, såsom arbetsmarknadens parter. Kommissionen uppmanar även Europaparlamentet och rådet att snabbt inleda förhandlingar av kommissionens förslag till ett nytt interinstitutionellt avtal.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Arbetet med att få till bättre lagstiftning inom EU är av stor vikt för det nationella förenklingsarbetet med tanke på att en betydande andel av gällande svenska regelverk har sitt ursprung i regelgivningen på EU-nivå. Av de administrativa kostnaderna som företag har för att följa de svenska regelverken kan drygt hälften härledas till unionsrätten.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inte några förslag av sådan specifik karaktär att en bedömning kan göras av eventuella budgetära och andra konsekvenser i detta skede. Regeringen får återkomma till en bedömning av och ställningstagande till såväl ekonomiska som andra konsekvenser när mer konkreta förslag presenteras av kommissionen.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet om bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU agenda samt att kommissionen ytterligare stärker arbetet med bättre lagstiftning. Det är viktigt med ett fortsatt arbete på EU-nivå med att förenkla för medborgare, företag och samhället i stort. Det är angeläget att minska onödiga bördor för samtliga berörda aktörer till följd av regler. Bland annat mot bakgrund av att hälften av de administrativa bördorna i Sverige uppskattas komma från EU-lagstiftningen. Det är även viktigt att verka för ett effektivt genomförande av EU-lagstiftning nationellt. Regeringen kommer att arbeta för att förenklingsförslag hanteras så effektivt som möjligt inom ramen för det fördragsstadgade beslutsförfarandet. De enskilda förenklingsförslagen ska hanteras separat när de presenterats.

Regeringen välkomnar kommissionens nya nämnd för lagstiftningskontroll och kommissionens nya forum för Refit samt att kommissionen stärker arbetet med samråd och konsekvensutredningar. Vidare anser regeringen att det är viktigt att kommissionen utvecklar arbetet med att mäta och följa upp effekterna av förenklingsarbetet på EU-nivå samt för en diskussion om nya mål som kan bidra till att ytterligare stärka utfallet av arbetet.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att rådet skulle kunna använda konsekvensutredningar på ett bättre sätt i sitt beslutsfattande. Rådet bör titta vidare på möjligheterna att göra egna konsekvensutredningar på större ändringsförslag. Regeringen vill också påminna 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 det mindre företaget som utgångspunkt, dvs. principen tänk småskaligt först. Regeringen anser vidare att det är olämpligt att generellt undanta små och medelstora företag från lagstiftning. Ibland kan små företag drabbas av oproportionerligt höga kostnader i förhållande till liggande förslag och det kan då vara lämpligt att överväga om det kan införas undantag för dessa företag. Eventuella förslag till lättnader och undantag för mindre företag måste bedömas och analyseras från fall till fall. Regeringen vill betona att det finns ett värde i ett väl fungerande regelverk – såväl nya som redan existerande – på europeisk nivå även för de allra minsta företagen. Regeringen vill även påminna om att konsekvenser för konkurrens, den fria rörligheten på den inre marknaden, människors hälsa och miljön, för skyddsvärda grupper som t.ex. arbetstagare och konsumenter samt för förslagets förhållande till redan antagna akter, noggrant behöver utredas och bedömas för varje lagstiftningsförslag där undantag eller lättnader föreslås.

Regeringen delar kommissionens syn om att s.k. ”gold-plating” kan innebära negativa effekter för företag. Regeringen anser dock att rätten att ställa krav utöver vad minimilagstiftningen anger inte är att betrakta som ”gold-plating”. Däremot bör skälen till att man går längre än minimilagstiftningen alltid anges.

Regeringen anser att arbetet med att förenkla för företag inte får leda till att arbetstagares rättigheter försvagas, till försämringar när det gäller arbetsmiljö eller till försvagat miljö- och konsumentskydd. Det innebär bland annat att det är en självklar utgångspunkt att på områden där EU kan anta minimidirektiv, vilket är fallet på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet, ska medlemsstaterna fortsatt ha rätten att anta eller behålla regler som går längre och ger ett bättre skydd för arbetstagare än vad som anges i direktivet.

Regeringen välkomnar också kommissionens ambition att öka öppenhet i lagstiftningsprocessen.

Arbetet med att förenkla för företag, och därmed minskad administration och regelbörda, 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.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning är en av flera utgångspunkter för regeringen att agera för att meddelandets eventuella ekonomiska konsekvenser begränsas både på statsbudgeten och på EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats från svensk sida.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslag till förenklingar av befintlig respektive minskning av bördor behandlas återkommande i olika rådskonstellationer och av Europaparlamentet.

4.2 Fackuttryck/termer

Impact assessment översätts i det svenska meddelandet till konsekvensbedömning, men den term som används i det svenska arbetet är konsekvensutredning.