

Ex ante eller ex post – när bör Sverige bedöma EU-lagstiftningens konsekvenser?

Vi föreslår en förbättrad process för arbetet med EU-lagstiftning i Sverige, baserad på exempel från Danmark och Finland. Sverige gör i bästa fall konsekvensanalyser när lagstiftningsprocessen har kommit till fasen för nationell implementering. EU:s lagstiftningsprocess börjar dock redan när rykten börjar cirkulera om att kommissionen ska föreslå ny reglering. I nästa fas får medlemsländerna mer information om kommissionens planer i form av kommissionens arbetsprogram, en färdplan, eller en grön- eller vitbok. Senast i detta skede bör en ex ante nuläges- och konsekvensanalys göras enligt finsk modell. Effektivare ex post-implementering kan stödjas av införandet av ett implementeringsråd enligt dansk modell.

Enligt budgetpropositionen från hösten 2022 (Regeringens proposition 2022/23:1, s 21) ska regeringen införa ett implementeringsråd.¹ I detta har man tagit intryck från det danska Implementeringsrådet (2016–19), som 2019 införlivades i Erhvervslivets EU- og regelforum (Regelforum eller Forum) (Mollerup 2023a).² Det danska implementeringsrådet byggde på uppfattningen om att EU-lagstiftning har ”överimplementerats” i Danmark och föreslog förändringar i hur implementeringen av lagstiftningen i dansk lag skulle kunna förändras ex post för att minska regelbördan framför allt för danska företag. Förslagen för det svenska implementeringsrådet bygger på liknande uppfattningar om överimplementering. För att bättre förstå tankarna bakom det föreslagna implementeringsrådet, dess relation till det redan existerande svenska Regelrådet och hur dessa påverkas av EU:s lagförberedningsprocess beskrivs i denna artikel kort det danska systemet. Det jämförs med det finska systemet som har en annan organisering och som har ett större fokus på den beredningsfas som föregår ny eller förändrad EU-lagstiftning – en fas som ofta sträcker sig över flera år. Avslutningsvis diskuteras det svenska systemet och lärdomar från grannländerna dras.

Nerhagen m fl (2017) beskrev hur svenska regeringar har valt att till stor del ställa sig vid sidan av EU:s arbete med att säkerställa att konsekvenser av regleringar är allsidigt samhällsekonomiskt belysta före beslut. I artikeln konstaterades att bättre underlag behövs både för inhemska politiska beslut och för att inte hamna på efterkälken i EU:s beslutsprocesser. Det gavs des-

JOHANNA JUSSILA HAMMES OCH LENA NERHAGEN

Johanna Jussila Hammes är filosofie doktor i nationalekonomi och senior forskare på VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut. Hennes forskningsintressen omfattar bl a analyser av användningen av kostnadsnyttoanalyser i statsförvaltningar och förklaringar för detta, och att tillämpa CBA och styrmedelsanalyser i praktiken. Johanna.jussila.hammes@vti.se

Lena Nerhagen är ekonomie doktor i nationalekonomi och lektor vid Högskolan Dalarna. Hon forskar om beslutsfattande och användning av kostnadsnyttoanalys i svensk förvaltning. Hon har tidigare arbetat på VTI – Statens väg- och transportforskningsinstitut. lnh@du.se

Johanna Jussila Hammes tackar Paul Mollerup för vänliga svar. Förutom tidigare forskning, bygger artikeln på presentationer vid ett seminarium i riksdagen den 10 maj 2023, arrangerat av Näringslivets regelråd.

¹ I samma stycke föreslås även ökade medel för att förstärka Regelrådet. Regelrådet, som är placerat i anslutning till Tillväxtverket, grundades år 2009 (Dir 2008:57).

² Den andra organisationen som införlivades i Regelforummet är Virksomhedsforum enklere regler.

sutom en översikt över hur EU, sedan början av 2000-talet, arbetar med samhällsekonomiska konsekvensanalyser inom ramen för sin Better Regulation Agenda (Europeiska kommissionen 2002, 2015). Det bärande elementet i dessa konsekvensanalyser, som utgör en grund för politiska beslut om regleringar, är den så kallade Regulatory Impact Assessment (RIA). Kvaliteten i dessa RIA bedöms av den oberoende nämnden för lagstiftningskontroll (Regulatory Scrutiny Board, RSB) (Europeiska kommissionen 2023a, 2023b). I EU analyseras konsekvenserna för hela samhället, men i Sverige däremot är fokus i att belysa konsekvenser av regelbördor för företag (Radaelli 2010; Nerhagen och Forsstedt 2019; OECD 2019). Ansvaret för att utveckla arbetet med konsekvensanalyser är delegerat till Tillväxtverket och det svenska Regelrådet yttrar sig enbart om kvalitén i konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag (Regelrådet 2023). Dess yttranden får dessutom inga konsekvenser, till skillnad från RSB som måste godkänna kommissionens RIA innan lagförslaget kan gå vidare.³

Det vi således vill lyfta fram i denna artikel är att det i EU-arbetet inte räcker att i implementeringsskedet försöka åstadkomma en mindre betungande utformning. Vi menar i stället att det är viktigt att medlemsländerna är aktiva i den beredningsprocess som föregår beslut om ny eller ändrad lagstiftning. Här finns det ett flertal studier och utredningar som pekar på att Sveriges arbete är reaktivt i stället för proaktivt: Sverige är inte med i hela matchen utan kommer in, i bästa fall, i åttionde minuten när beslutsalternativen redan är definierade och enbart detaljer kan justeras. Vi menar att Sverige måste ta grepp om hela den process som föregår EU-regleringar, både i Bryssel och på hemmaplan, så att lagstiftningen från början reflekterar svenska intressen och implementeras på ett korrekt sätt. Här har vi i en nyligen genomförd studie (Nerhagen och Hammes 2023) identifierat att ett annat grannland, Finland, är en möjlig förebild. Efter EU-inträdet 1995 genomförde Finland förändringar i förvaltningssystemet för att som ett litet medlemsland kunna arbeta mer strategiskt gentemot EU.

Ett exempel på detta finska arbete är en utredning från 2014 (Uusikylä m fl 2015). Den föreslog hur landets engagemang i EU:s lagstiftningsprocess borde utformas för att kunna påverka EU-lagstiftningar i en riktning som gynnar landets intressen. Den föreslagna processen skulle även bidra till att EU-direktiv införs i finsk lag på ett korrekt sätt. I denna process identifierades fem ”fönster” i vilka EU:s beslutsfattande kunde påverkas. Fokus låg på att i varje fönster antingen göra konsekvensanalyser av frågor som är av nationellt intresse, eller komplettera konsekvensanalyser som har gjorts i tidigare steg. Denna process verkar också ha implementerats parallellt med att det etablerats en enhet för bedömning av konsekven-

³ Även Tyskland har ett råd, Normenkontrollrat, som värderar kvaliteten i gjorda konsekvensanalyser. Underkänner Normenkontrollrat en konsekvensanalys skickas ärendet tillbaka till det ansvariga ministeriet. Ett lagförslag kan inte genomföras innan Normenkontrollrat har godkänt konsekvensanalysen.

sanalyser som är en del av premiärministerns kansli. Det är uttryckligt uttalat att fokus ligger på frågor som har stor betydelse för Finland, exempelvis skogspolitiken.

Liksom i Finland är skogspolitiken en viktig fråga för Sverige och en aktuell fråga har varit lagstiftning om kolsänkor. Om Sverige hade följt en liknande process som den i Finland hade en nulägesanalys kunnat genomföras redan när EU började diskutera frågan för att klarlägga det aktuella läget i landet. När EU sedan i nästa fönster kommer med sin färdplan eller en grön- eller en vitbok i ämnet hade Sverige kunnat bygga på nulägesanalysen med en konsekvensanalys för att få reda på vilken påverkan de olika alternativen som dryftas skulle ha. Frånvaro av denna typ av underlag medför oklara riktlinjer för tjänstemän som ska företräda Sverige i förhandlingsarbetet, men det innebär också att lagstiftare i såväl riksdagen som EU-parlamentet måste fatta sina beslut utifrån bristfälliga beslutsunderlag om vad förslagen får för konsekvenser för Sverige (Fors 2017).⁴

Upplägget i denna artikel är följande: vi börjar med att kort beskriva hur EU:s lagstiftningsprocess ser ut. Därefter förklaras den finska modellen för EU-påverkan. Efter detta beskrivs kort det danska Regelforummet och dess arbete. Det sista avsnittet sammanfattar och kommer med konkreta rekommendationer för EU-arbetet i Sverige.

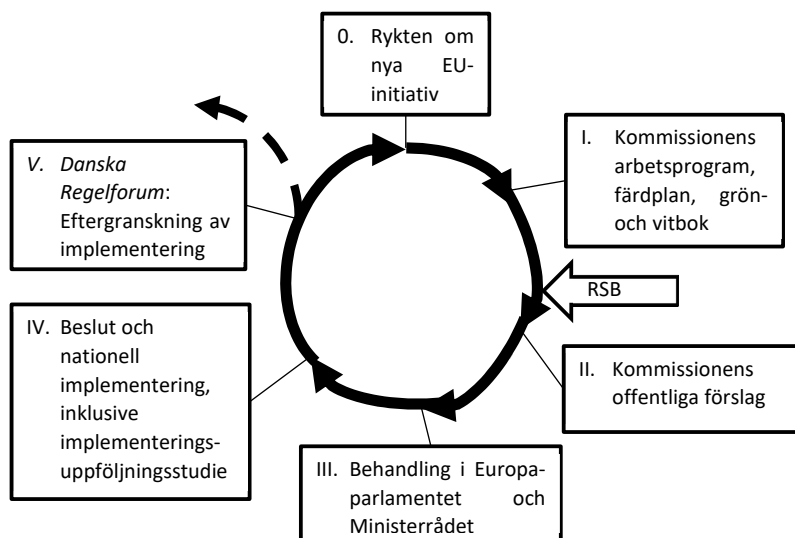
1. EU:s lagstiftningsprocess

EU:s lagstiftningsprocess har bl a beskrivits av Renda m fl (2013). Själv beskriver EU processen som att kommissionen, innan den föreslår nya lagar, utvärderar deras ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser i en RIA. I denna process inhämtar kommissionen synpunkter från icke-statliga organisationer, nationella myndigheter, näringslivet och olika expertgrupper. Exempelvis deltar svenska myndighetsföreträdare i dessa grupper. Konsekvensbedömningen som är ett av slutresultaten av detta arbete beskriver för- och nackdelar med olika politiska alternativ⁵ (Europeiska unionen 2023). Kvaliteten i RIA bedöms av RSB (Europeiska kommissionen 2023a, 2023b). När sedan kommissionen har lagt fram sitt officiella förslag tar Europaparlamentet och ministerrådet över ärendet och kan föreslå ändringar. Därefter sammanträder parlamentet, rådet och kommissionen tills de når konsensus i ärendet eller förkastar förslaget. Ett förslag antas som lag när parlamentet och rådet har enats om ett gemensamt förslag och det har publicerats i EU:s officiella tidning (Europeiska unionen 2023). I figur 1

⁴ Ett aktuellt exempel på att Sverige inte har gjort en nationell konsekvensanalys är den översyn som nu genomförs av EU:s luftkvalitetsdirektiv. I Miljödepartementets faktrapomemoria (Miljödepartementet 2022) konstateras: ”Motsvarande kostnads- och nyttouppskattningar som nämnts för EU finns inte med i kommissionens konsekvensanalys för Sverige, men typen av nyttor och kostnader kan förväntas vara likartade i Sverige och också att nyttorna bedöms överstiga kostnaderna.” Det senare är en felaktig slutsats vilket visas i exempelvis Nerhagen m fl (2017).

⁵ Processen resulterar även i slutändan i kommissionens officiella förslag.

Figur 1
EU:s lagstiftnings-
process från ax till
limpa i sex fönster



Anm: Tillfället för RSB:s utlåtande och kommissionens revidering av konsekvensanalysen har markerats med en pil till höger i figuren.

Källa: Anpassad från Uusikylä m fl (2015), Mollerup (2023a) och Europeiska kommissionen (2023b).

illustreras lagstiftningsprocessen från första början till eftergranskning och en eventuell nationell efterjustering av den implementerade lagstiftningen (i figuren exemplifierat med danskt Regelforum).

Beskrivningen av processen i figur 1 bygger huvudsakligen på Uusikylä m fl (2015). För medlemsländerna är det viktigt att hålla sig uppdaterade och fånga upp rykten om nya EU-initiativ i en så tidig fas som möjligt. Uusikylä m fl konstaterar att den bästa källan gällande kommande planer för EU-reglering eller politiska linjedragningar, fönster 0 i figuren, är att vara aktiv i europeiska nätverk, att ha kontakt med nationella och europeiska organisationer samt med lobbyorganisationer. Andra bra informationskällor är kommissionens utvärderingar som exempelvis syftar till att utgöra en nulägesanalys (*baseline*). När sådana nulägesanalyser görs är det viktigt att de experter som deltar i analysarbetet har tillräckligt med information om de nationella särdragen i det medlemsland de representerar. Det är under denna fas som mycket av det faktiska lagformuleringsarbetet sker. Medlemsländerna kan därför göra egna nulägesanalyser redan i detta fönster.

I nästa fönster (I) av förberedelsearbetet offentliggörs skriftligt material av kommissionen. Fönster I kan anses vara öppet när kommissionen offentliggör sitt arbetsprogram för nästkommande år och/eller en sk färdplan (*road map*). Kommissionens lagstiftningsprogram föregås oftast av offentliga *hearings* som kan genomföras i många former. Konsultationen kan bli ske med hjälp av en sk grönbok som är ett diskussionsunderlag. Grönböcker används ofta för att kartlägga behov av en ny europeisk lagstiftning. Kon-

sultationen kan även bygga på en s k vitbok. Vitboken publiceras vanligtvis efter en grönbok och kan innehålla konkreta förslag inom ett visst område. Kommissionen kan även genomföra *hearings* med experter eller en rådgivande kommitté. Experter kan vara tjänstemän från medlemsländerna, forskare eller representanter för olika organisationer. Kommissionen kan även arrangera en offentlig *hearing* som riktar sig till medborgare, vanligtvis med hjälp av internet (Uusikylä m fl 2015). Kommissionens konsekvensutredning görs i denna fas och den granskas av RSB innan förslaget blir kommissionens offentliga förslag (fönster II).

Kommissionens officiella förslag behandlas i Europaparlamentet och i Ministerrådet (fönster III). Enligt en överenskommelse (Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen 2016) ska Europaparlamentet och Ministerrådet beakta resultaten från kommissionens konsekvensanalys när de fattar beslut om lagstiftning. Medlagstiftarna kan också genomföra egna konsekvensanalyser om de föreslår substantiella tillägg till förslaget under lagstiftningsprocessen. När beslut har fattats ska lagen, om det handlar om direktiv, implementeras i nationell lagstiftning (fönster IV). EU-förordningar gäller som de är och ska införas i nationell lag. I detta steg ingår även uppföljning av den nationella implementeringen av lagstiftningen, dvs, mellan- och slututvärdering av implementering i form av konsekvensanalyser, vilket sedan matas in i nästa runda av kommissionen arbete. Därefter kan lagstiftningsarbetet börja på nytt från fönster 0. I det sista fönstret, V i figur 1 kan det danska Regelforummet granska den danska implementeringen av lagstiftningen och rekommendera förändringar enligt det som beskrivs nedan i avsnitt 3 om den ”danska modellen”.

2. Den finska modellen

Medan vi i avsnitt 1 beskrev EU:s process för beslutsfattande fokuserar vi här på den nationella processen i Finlands arbete gentemot EU. Det förslag till beredningsprocess för EU-frågor som togs fram av Uusikylä m fl (2015) återges i figur 2. De första fem fönstren som identifierades i figur 1 (0 till IV) är identiska i figur 2. Texten i detta avsnitt är huvudsakligen en översättning från Uusikylä m fl av Johanna Jussila Hammes. Det gäller även figuren där ljusgrå text är tillägg gjorda för att anpassa beskrivningarna till svenska förhållanden. Enligt den finska regeringen skiljer sig hanteringen av EU-ärenden i Finland från de övriga medlemsländerna (Statsrådets kansli 2023), varför den finska processen måste anpassas till svenska förhållanden. Detta återkommer vi till i avsnitt 4.

I fönster 0 i figur 2 får det ansvariga ministeriet någon form av ”tyst information” eller svag signal om att kommissionen är i färd att börja förbereda ny reglering. På det nationella planet är det i detta steg viktigt att föra dialog med riksdagen och intressentgrupper om de nationella målen i frågan. Arbetet med att formulera de nationella målen och att bilda sig



Figur 2 EU:s förberedelseprocess i fem påverkansfönster

Ann: Triangeln föreställer det strategiska rörelseutrymmet, dvs, hur stora möjligheterna för att påverka EU-lagstiftningen är. Dessa möjligheter minskar ju längre förberedelseprocessen går. De fem fönstren till vänster beskriver olika steg i EU-processen – se även figur 1. Förslagen (i fetstil) till höger beskriver typ av konsekvensanalys som är lämplig att göra vid varje fönster. Stegen inom triangeln beskriver möjliga åtgärder inom Regeringskansliet och de ansvariga (expert) myndigheterna.

Källa: Uusikylä m fl (2015), översatt och anpassad till svenska förhållanden av författare.

en uppfattning om det nationella intresset underlättas om man i denna fas av förberedelseprocessen genomför en nationell nulägesanalys. Vid det här stadiet finns det vanligtvis gott om tid för analyser.

Senast i fönster 1-fasen, dvs, när kommissionen offentliggör sitt arbetsprogram, färdplan eller grön- eller vitbok, är det dags för medlemsländerna att engagera sig. Regeringskansliet bör granska kommissionens arbetsprogram med kritiska ögon och "flagga" för de regleringsförslag som är strategiskt viktiga för det egna landet. För sådana frågor bör man definiera vem på den nationella nivån som är ansvarig för att följa upp frågan samt påbörja konsultationer med intressentgrupper. Vid behov bör en utredning beställas, eller en ansvarig myndighet utses. Denna ska i sin tur, om relevant forsknings- eller statistisk information saknas, antingen samla in den själv eller anlita någon forskningsutförare eller annan expert. I denna fas är det viktigt att agera proaktivt, men tiden är knappare än i fönster 0. De nationella myndighetspersoner och experter som representerar landet i olika arbetsgrupper under fönster I-fasen ska basera sina ställningstaganden på den konsekvensanalys som utredningen eller den ansvariga myndigheten har tagit fram, om annat inte beslutas av regeringen.

I fönster II offentliggörs kommissionens förslag. Vid det här laget har

kommissionen gjort en RIA av sitt förslag, vilken har granskats av RSB, och därefter möjligtvis reviderats. När förslaget är godkänt lämnas det till Ministerrådet och Europaparlamentet för behandling, eventuell ytterligare konsekvensanalys och beslut. I fönster II formuleras även de officiella nationella ståndpunkterna i ärendet. Skulle informationsläget fortfarande vara bristfällig i detta steg, dvs, om ingen konsekvensanalys ännu har gjorts, borde en nationell konsekvensanalys genomföras snarast. Tidigare nuläges- eller konsekvensanalyser bör uppdateras så att effekterna av kommissionens förslag kan studeras.

När ärendet går vidare till fönster III, dvs till behandling i Europaparlamentet och i Ministerrådet, har medlemsländerna inte längre lika bra förutsättningar för att påverka förslaget. I denna fas kan man i bästa fall genomföra beräkningar som specificerar hur den tidigare gjorda konsekvensanalysen förändras när innehållet i EU-förslaget ändras eller förtydligas. Det är värt att notera att om man i tidigare faser har gjort systematiska nuläges- eller konsekvensanalyser blir det lättare att i denna fas göra en kompletterande beräkning. Det är således viktigt att den analys som tagits fram i fönster 0 eller I ska kunna leva vidare under en längre tid och kunna uppdateras när ärendets hantering inom EU-processen fortskrider. Detta förutsätter att tillräckliga resurser avsätts till ändamålet. Informationen ackumuleras och förtydligas när regleringsprocessen fortskrider.

Det sista fönstret, IV, börjar när regleringen ska implementeras i nationell lag. Det är viktigt att följa upp implementeringen av EU-lagstiftningen och vilka konsekvenser som den faktiskt leder till på den nationella nivån. Som beskrivits ovan gör EU även utvärderingar av befintlig lagstiftning och då är det viktigt att medlemsländerna bidrar med information om effekterna och eventuella behov av förändringar.

Den ovan beskrivna analysen är en del i en lång process för att effektivisera regleringsprocessen i Finland (Ervasti och Virolainen 2019). Som en del i denna process startade ett råd för bedömning av lagstiftningen sin verksamhet sommaren 2016. Rådet ligger under premiärministerns kansli, dvs, på den högsta politiska nivån. Rådet gör inga egna konsekvensanalyser, men det granskar de konsekvensanalyser som tas fram av olika ministerier, dvs en liknande roll som den RSB har i EU. Rådet kan dock inte hindra att lagstiftning genomförs trots bristfällig konsekvensutredning.⁶ Rådet granskar både förslag som har breda samhälls- och ekonomiska konsekvenser och förslag som har mindre breda, men ändå viktiga samhälls- och ekonomiska konsekvenser och beaktar också utredningen av miljökonsekvenser. I sin årliga verksamhetsrapport (Finnish Council of Regulatory Impact Assessment 2023) noterar rådet att medan kvaliteten i konsekvensanalyserna har ökat över tiden så följs rådets rekommendationer fortfarande inte i tillräcklig utsträckning. Det rekommenderar därför att ministerierna riktar mer resurser till att förbereda lagstiftning i multidisciplinära teams, och att

⁶ För den process som rådet följer, se <https://vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen/utlatandeprocess>.

regeringens program, i stället för att diktera hur ett visst mål ska nås, koncentrerar sig på att definiera målet och lämnar utformningen av styrmedel till experterna.

3. Den danska modellen

Texten i detta avsnitt bygger huvudsakligen på Mollerup (2023a, 2023b). Såsom konstaterades i introduktionen grundades det danska Regelforummet år 2019 efter en sammanslagning av två tidigare råd. Forumet kan uttala sig både om nationell lagstiftning för att föreslå förbättringar till existerande regleringar och kan, när det gäller arbetet med EU-regleringar:

- i. flagga tidigt för ämnen som förväntas bli föremål för EU-regleringar i framtiden,
- ii. bli informerad av regeringen inom 30 dagar från att en EU-lag har slutgiltigt antagits och publicerats i EU:s officiella tidning, om dess planerade implementering i Danmark, och
- iii. begära att regeringen rapporterar om hur andra EU-länder har implementerat en EU-reglering om det misstänks att detta har gjorts på ett mindre betungande/kostsamt sätt (Mollerup 2023b).

Således arbetar Forumet med fyra av de sex faser som avbildas i figur 1: 0, I, IV och V. Medan huvudfokus verkar ligga i fönster IV och V skulle Regelforummet även kunna bidra till tidiga konsekvensanalyser i Danmark tack vare sitt arbete i fönster 0 och I. Enligt dess instruktion (Kommissorium for Erhvervslivets EU- og regelforum 2023) ska Forumet rådge regeringen i arbetet med implementering av ny och kommande EU-reglering. Det gör dock inga konsekvensanalyser av dessa regleringar eller regleringsförslag.

Regelforummet har 19 medlemsorganisationer från flertalet samhällsområden, däribland konsument-, lantbruks-, bygg-, försäkringsbolags-, finans-, rederi-, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Dessa kan uppmärksamma Forumet om bestämmelser i lagar som leder till orimligt höga kostnader. Kommuner kan höras på *ad hoc* basis efter behov (Kommissorium for Erhvervslivets EU- og regelforum 2023). Forumet diskuterar sedan frågan bland alla sina medlemmar, tills koncensus om hur lagstiftningen bör ändras har nåtts och skickar sina rekommendationer till regeringens Ekonomiutskott eller till det enskilda departement som ska behandla rekommendationen. I båda fallen skickar regeringen ett svar tillbaka, som publiceras på Forumets hemsida.⁷ Enligt Erhvervslivets EU- og Regelforum (2023)

⁷ Processen för hur regeringen informeras om Forumets rekommendationer har ändrats sedan bildandet av Forumet, jämfört med perioden med Implementeringsrådet 2016–19. Implementeringsrådet presenterade sin rekommendation till de ansvariga ministrarna (en ministerkommitté dedikerad till EU-implementering) vid möten som återkom regelbundet en gång per månad. Ministrarna antingen genomförde den föreslagna förändringen eller var tvungna att motivera varför de inte gjorde detta. Mollerup (2023b) noterar att detta var ”en kämpe styrke ved modellen” med Implementeringsrådet.

har Forumet vid skrivande stund (maj 2023) kommit med rekommendationer i 155 ärenden.

Forumet arbetar utifrån fem principer för genomförandet av EU-lagstiftning:

- i. Den nationella regleringen bör som regel inte överstiga minimikraven i EU-lagstiftningen.
- ii. Danska företag ska inte missgynnas i internationell konkurrens. Av denna anledning bör implementeringen av EU-lagstiftning inte vara mer betungande än den förväntade implementeringen i jämförbara EU-länder.
- iii. Man anser att möjligheter till flexibilitet och undantag i EU-lagstiftningen ska utnyttjas.
- iv. När möjligt och lämpligt bör alternativa sätt att genomföra EU-lagstiftning beaktas.
- v. Betungande EU-lagstiftning ska träda i kraft så sent som möjligt inom ramen för det gemensamma ikraftträdandedatumet.

Syftet med Regelforummet kan således anses vara likartat med det svenska Regelrådet som startade sin verksamhet 2009 (Dir 2008:57), nämligen att minska näringslivets regelbörda. Till skillnad från Regelrådet ligger Regelforummet dock på en högre politisk nivå, med direkt tillgång till ministerierna.⁸ Ingen av organisationerna bidrar dock till att tillvarata svenska (eller danska) intressen i EU:s lagstiftningsprocess genom att se till att ordentliga RIA:s, som beaktar konsekvenserna för hela samhället, genomförs i ett tidigt skede (fönster 0 eller I) där det är möjligt att påverka EU-förslaget.

4. Slutsatser och rekommendationer

År 1999 skrev Jan-Eric Nilsson i *Ekonomisk Debatt*: "... [vi] måste börja förstå att förslag om ny ekonomisk politik som läggs fram i Bryssel berör också oss och måste diskuteras även i vårt land... Deltar vi inte i lagstiftningsarbetet så får vi ta skeden i vacker hand när beslut väl är fattade och varje medlemsland måste gå från ord till handling... Det är också uppenbart att... regeringar som tidigt skaffar sig kunskap och en åsikt om aktuella ärenden, är de som har störst möjlighet att påverka europeisk politik" (Nilsson 1999, s 79). Nästan 25 år senare har Sverige fortfarande inte kommit ut på banan förrän matchen (dvs förhandlingarna) i princip är slut.

Såsom konstateras bl a av Regelrådet (2023), Nerhagen m fl (2017), Fors (2017) samt Nerhagen och Forsstedt (2019) är konsekvensanalyser vid regelgivning inte en del av den etablerade praxisen i Sverige. Det svenska förvaltningssystemet försvårar dessutom för att få till stånd en bra process fram till fönster I av figur 2. Fors (2017) noterar att svenska utredningar ofta saknar både tid och resurser för att göra ordentliga konsekvensanalyser och

⁸ Den ligger dock på en lägre politisk nivå jämfört med sin föregångare Implementeringsrådet som låg på den högsta politiska nivån.

att det i rekrytering av personal till utredningar oftast är juridisk kompetens som prioriteras. Framför allt för utredningar som kan komma att lämna förslag som kan få effekter av stor ekonomisk betydelse (för näringslivet) föreslår hon att det bör vara obligatoriskt att rekrytera personer med särskild kompetens i samhällsekonomiska analyser så att utredningen antingen ska kunna utföra egna analyser och beräkningar eller ha kunskaper för att kunna beställa rätt analyser och beräkningar av externa konsulter eller myndigheter och dessutom omhänderta resultatet från dessa analyser (Fors 2017, s 15).

De få konsekvensanalyser som görs i Sverige i EU-arbetet sker, som regel, i fönster IV av figur 1. Dessutom, såsom Söderholm (2014) noterar, görs det relativt ofta analyser av åtgärdskostnaderna (exempelvis minskad energiförbrukning i byggnader i kWh per investerad krona) eller kostnads-effektivitetsanalyser (Naturvårdsverket 2020), men inte analyser av den totala samhällskostnaden. Den totala samhällskostnaden skulle inkludera sådant som kostnaden för att implementera de styrmedel som behövs, transaktionskostnader, förändringar i producent- och konsumentöverskott och miljökostnader. Det sistnämnda omfattar externa effekter som t ex buller som uppstår från vindkraftverk eller den biodiversitetsförlust som ökad användning av biodrivmedel kan orsaka. Dessutom ingår i en komplett samhällsekonomisk analys även nytto sidan. Om dessa inte har inkluderats reflekterar slutsatserna inte alla relevanta samhällseffekter.

Vad borde Sverige göra? Det är klart att ett större omtag behövs, delvis för att åtgärda gamla ”synder” och för att undvika att nya begås. Den första förändringen måste ske på departementen som behöver se till att för alla breda sakområden utse ansvariga som fångar upp den ”tysta information” eller svaga signal som kommer från Bryssel i fönster 0 av figur 1. Den ansvariga ska kunna föreslå att en utredning tillsätts eller en ansvarig myndighet utses och försäkra sig om att denna undersöker det existerande beslutsunderlaget och påbörjar en konsekvensutredning utifrån detta. Regeringen i sin tur behöver ta ett helhetsansvar, vid behov koordinera över departementsgränserna och bli se till att det finns tillräckliga resurser att beställa och över tid uppdatera de konsekvensanalyser som behövs – antingen som ett regeringsuppdrag till relevanta myndighet(er), sektorsforskningsinstitut, universitet och/eller högskola, eller som konsultuppdrag till en (eller en grupp av) expert(er) i samhällsekonomiska analyser.

När det gäller myndigheterna kan det vara svårt att ändra på existerande strukturer när det finns en väl inarbetad myndighetskultur och där personal rekryterats som passar till den existerande kulturen. Exempelvis genomförde Carlsson m fl (2011) ett s k *choice experiment* som visade att handläggarna på Naturvårdsverket har högre betalningsvilja än befolkningen för fem av sju attribut som beskriver miljömålen ett hav i balans och ren luft. Skillnaden är inte bara statistiskt signifikant utan i vissa fall även stor. Hammes m fl (2021) gjorde också denna typ av experiment, denna gång bland handläggare hos sex olika myndigheter, däribland Naturvårdsverket. De fann att

tjänstemännens personliga egenskaper har en stor påverkan på huruvida de beaktar information om kostnader och nyttor när de ska rekommendera ett handlingsprogram för att öka användningen av förnybara bränslen i transportsektorn. Tjänstemän som har en högre riskaversion och mer ”miljövänliga” attityder väljer oftare ett handlingsprogram som leder till måluppfyllelse men som har mycket högre kostnader än nyttor. Däremot väljer tjänstemän med kompetens att göra en kostnads-nyttanalys (företrädesvis nationalekonomer) oftare ett kostnadseffektivt alternativ. Ytterligare ett resultat i denna studie är att en bindande budgetrestriktion kan öka tjänstemännens benägenhet att också beakta kostnaderna från miljöpolitik, inte bara nyttorna. Argumentet om en budgetrestriktion och hur den kan användas för att befrämja användningen av konsekvensanalyser framförs även av Hammes (2021) som, i en teoretisk modell, visar hur rekrytering av tjänstemän med vissa attityder, kombinerad med kognitiv dissonans som gör det kostsamt att ändra sina attityder, gör det mycket svårt att ändra hur myndigheter arbetar med konsekvensanalyser. En tillräckligt låg budgetrestriktion skulle kunna få även tjänstemän med mycket ”höga” miljöpreferenser att göra en konsekvensanalys om detta kan förväntas leda till en högre miljöbudget. Litteraturen ger oss således viss vägledning om vad som skulle kunna göras för att ändra användningen av konsekvensanalyser hos motvilliga eller ovana myndigheter.

För att säkerställa kvalitén i konsekvensanalysen borde dessutom ett råd för bedömning av kvalitén i konsekvensanalyser inrättas. Rådet ska helst inrättas på den högsta politiska nivån, dvs i samband med statsrådsberedningen, så att det får den politiska tyngd som det behöver för att genomföra sitt arbete. I samband med detta borde det skrivas in i myndigheternas instruktion att om rådet bedömer deras konsekvensanalyser som ofullständiga eller bristfälliga ska myndigheterna åtgärda detta inom ramen för den ursprungliga budgeten – dvs, myndigheterna ska inte få extra resurser för att de inte gör sitt jobb från början. Hultqvist (2017) visar att det inte föreligger några konstitutionella eller andra rättsliga principer som skulle utgöra ett hinder på krav på kompletteringar och återremittering av bristfälliga konsekvensanalyser.

De myndighetspersoner som representerar Sverige vid olika arbetsgrupper och förhandlingar i EU bör ta del av konsekvensanalysen som ska utgöra basen för Sveriges ställningstaganden, om inte annat beslutas av regeringen. På detta sätt får Sverige mycket mer väl förberedda och informerade representanter vid förhandlingarna än vad som är fallet i dag. Dessutom minskar ordningen med sakansvariga på departementen risken för ”otrevliga överraskningar” när Sverige har en ständig bevakning på alla viktiga sakområden. Den ursprungliga konsekvensanalysen från fönster 0 eller I bör även uppdateras under ärendets beredning över fönstren II till IV.

Sverige har dock under sitt nästan 30-åriga EU-medlemskap redan implementerat mycket EU-lagstiftning. Risken för att implementeringen, på grund av avsaknaden av ordentliga konsekvensanalyser, är mer kostsam

än nödvändigt är således stor. För att råda bot mot gamla, ineffektivt implementerade lagar, föreslås också att ett implementeringsråd av dansk modell införs. Givet att tidigare konsekvensanalyser och konsekvensanalyserådet bidrar till bättre framtida implementering av EU-lagstiftning i Sverige föreslås dock att implementeringsrådet får ett, initialt, tre- till femårigt mandat. Skulle mängden av ärenden visa sig vara för stor för att betas av under denna tid år, skulle mandatet sedan kunna förlängas med några år i taget. Dessutom måste det säkerställas att *ex post* analyser av implementeringen av lagstiftningen genomförs, både under implementeringsrådets livstid och efter, se exempelvis rekommendationerna av OECD (2019).

REFERENSER

- Carlsson, F, M Kataria och E Lampi (2011), "Do EPA Administrators Recommend Environmental Policies that Citizens Want?", *Land Economics*, vol 87, s 60–74.
- Dir 2008:57, *Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörd*.
- Erhvervslivets EU- og regelforum (2023), "Erhvervslivets indgang til enklere regulering", <https://www.regelforum.dk/>.
- Ervasti, K och M Virolainen (2019), "Säädösten määrä ja laatu haasteena – näkökulmia sääntelyyn", <https://vnk.fi/-/vaikutusten-arviointi-ja-niista-informoiminen-valtionneuvoston-u-kirjeis-1>.
- Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen (2016), "Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning", *Europeiska unionens officiella tidning*, L123/1, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2002), "Communication from the Commission Action Plan Simplifying and Improving the Regulatory Environment", COM(2002) 278 final, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2015), "Better Regulation for Better Results – An EU Agenda", COM(2015) 215 final, Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2023a), "Konsekvensbedömningar", https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_sv.
- Europeiska kommissionen (2023b), "Nämnden för lagstiftningskontroll", https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sv.
- Europeiska unionen (2023), "Så fattar EU beslut om sin politik", https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_sv.
- Finnish Council of Regulatory Impact Assessment (2023), *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022*, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4, Helsinki.
- Fors, C (2017), "Rätt underlag för rätt beslut. Åtgärder för bättre konsekvensutredningar", Näringslivets regelrådet NNR AB, Stockholm.
- Hammes, J J (2021), "The Impact of Career Concerns and Cognitive Dissonance on Bureaucrats' Use of Benefit-Cost Analysis", *Environmental and Resource Economics*, vol 80, s 409–424.
- Hammes, J J, L Nerhagen och H C Fors (2021), "The Influence of Individual Characteristics and Institutional Norms on Bureaucrats' Use of Cost-benefit Analysis: A Choice Experiment", *Journal of Benefit Cost Analysis*, vol 12, nr 2, s 258–286.
- Hultqvist, A (2017), "Förbättrad granskning av regelgivning och dess konsekvenser", bilaga i Fors, C, "Rätt underlag för rätt beslut. Åtgärder för bättre konsekvensutredningar", Näringslivets Regelrådet NNR AB, Stockholm.
- Kommissorium for Erhvervslivets EU- og regelforum (2023), https://regelforum.dk/sites/default/files/2023-02/Kommissorium-Erhvervslivets-eu-og-regelforum-Feb2021_WA.pdf.
- Miljödepartementet (2022), *Faktapromemoria 2022/23:FPM20*.
- Mollerup, P (2023a), "Erhvervslivets EU- og regelforum", seminariepresentation i Riksdagen, maj 2023, Stockholm, https://nnr.se/wp-content/uploads/230503-Slides_Paul-Mollerup_generel-praesentation-af-forummet.pdf.
- Mollerup, P (2023b), "Om Regelforummet", e-postväxling, VTI:s dnr 2019/0454-7.4.
- Naturvårdsverket (2020), *Kartläggning av samhällsekonomiska analyser inom miljöömrådet*, Naturvårdsverket Rapport 6935, Stockholm.

- Nerhagen, L och S Forsstedt (2019), "Should Regulatory Impact Assessment Have a Role in Sweden's Transport Planning?", International Transport Forum Discussion Papers No 2019/09, OECD Publishing, Paris.
- Nerhagen, L, S Forsstedt och L Hultkrantz (2017), "Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige", *Ekonomisk Debatt*, årg 45, nr 3, s 30–40.
- Nerhagen, L och J J Hammes (2023), "Policy Diffusion, Environmental Federalism, and Economic Efficiency – How Culture and Institutions Influence the Implementation of EU Legislation in Two Nordic Countries", VTIS-WoPEc 2023:8, Stockholm.
- Nilsson, J-E (1999), "Vi är med i EU nu!", *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 2, s 79–80.
- OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>.
- Radaelli, C M (2010), "Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment", *Scandinavian Political Studies*, årg 33, nr 2, s 164–188.
- Regelrådet (2023), www.regelradet.se.
- Regeringens proposition (2022/23:1), *Budgetpropositionen för 2023*.
- Renda, A, L Schrefler, G Luchetta och R Zavatta (2013), *Assessing the Costs and Benefits of Regulation. Study for the European Commission, Secretariat General*, CEPS, Bryssel, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf.
- Statsrådets kansli (2023), *Behandling av EU-ärenden i statsrådet*, <https://vnk.fi/sv/handlaggningen-av-eu-arenden>.
- Söderholm, P (2014), *En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljömålsområdet*, Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Uusikylä, P, P Ahonen och A Takanen (2015), *EU-alotteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015, Helsinki.