

Stärkt konkurrenskraft genom ett effektivare genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning



November 2019

Författare: Christina Fors

NNR
NÄRINGSLIVETS
REGLNÄMND
- FÖR KOSTNADSEFFKTIVA REGLER -

Näringslivets Regelnämnd NNR AB, Stockholm, 2019

Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare

Christina Fors, sakkunnig och rapportförfattare

Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

Innehållsförteckning

Stärkt konkurrenskraft genom ett effektivare genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning

Sammanfattning	1
1. Bakgrund och inledning	3
2. Näringslivets erfarenheter av genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning i Sverige	5
3. Externa erfarenheter, initiativ och förslag	10
4. Internationell utblick	15
5. Exempel på överimplementering av EU-direktiv och ineffektiv tillämpning av EU-lagstiftning – sammanfattning och analys	19
6. Förslag på åtgärder	28
Bilaga 1	
Exempel på överimplementering och ineffektiv tillämpning av EU-lagstiftning	31
Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar	60

Sammanfattning

En stor del av antalet nya eller förändrade regler, och uppskattningsvis hälften av regelbördan, som berör svenska företag följer av EU-lagstiftningen. För att inte skapa kostnader och konkurrensnedvridningar är det av stor betydelse att genomförande av EU-direktiv sker på ett likartat sätt i de olika EU-medlems-staterna och att tillämpningen av EU-lagstiftningen är enhetlig.

Såväl NNR som andra aktörer har återkommande uppmärksammat brister i den svenska processen för arbete med EU-lagstiftning och lyft fram att stort behov finns av förbättringar. Områden som uppmärksammas är att nationella konsekvensanalyser inte görs och avsaknad av process och rutiner för tidiga och återkommande samråd med näringslivet under hela arbetet med EU-lagstiftning. Inte minst gäller det hur effektiv implementering och tillämpning av EU-lagstiftning ska åstadkommas. Överimplementering varken motiveras eller tydliggörs och effekterna redogörs inte heller för i konsekvensanalyserna, vilket innebär att beslutsfattare inte har ett tillräckligt underlag för att avgöra om den mest effektiva möjliga lösningen valts.

För att åskådliggöra problematiken med överimplementering och ineffektiv tillämpning har NNR inom ramen för ett särskilt projekt samlat in ett antal exempel (13 st) från sina medlemmar. Jämförelser görs i dessa med några av våra grannländer. Exempelen omfattar lagstiftning inom bl a områdena transport, livsmedel, redovisning, finans, miljö och upphandling.

Exempelen bekräftar den problembild som NNR och även andra aktörer har beskrivit. De visar att den svenska överimplementeringen och tillämpningen medför negativa effekter i form av kostnader och/eller konkurrensnackdelar för såväl små som stora svenska företag. Både generellt och inom en rad olika områden. Överimplementeringen innebär till exempel att Sverige har valt att utvidga tillämpningsområdet så att fler företag omfattas eller att regelkrav lagts till utöver det som krävs i direktivet. Vidare att man har behållit svenska nationella regler som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet och att strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt. I tre av fallen har Sverige gjort en striktare tolkning av EU-lagstiftningen.

En majoritet av konsekvensutredningarna som föregått den svenska lagstiftningen på exempelområdena har inte innehållit tillräcklig information för att beslutsfattarna ska ha kunnat ta ställning till om det mest effektiva sättet att implementera valts. De visar också att näringslivets kritik ofta kvarstår eller förblir obesvarad efter införandet av regelverket, vilket väcker frågan om – och hur – näringslivets synpunkter tillvaratas av regering, myndigheter och utredare. Vidare framkommer att systematiska utvärderingar inte görs.

De länder-jämförelser, s k "neighbour checks" som gjorts i merparten av exemplen visar utöver ovanstående på att alternativa och mer effektiva lösningar på implementering och tolkning kan erhållas och övervägas genom att jämföra och lära av andra EU-länder. Den internationella utblicken visar att andra länder, som t ex Storbritannien och Danmark, har förstått nödvändigheten av ett effektivt genomförande som inte hämmar företagets konkurrenskraft och har därför skapat principer och processer och forum för att tidigt påverka och fånga in kunskap om effekterna vid ett genomförande.

Utblicken visar också att det finns länder (t ex Danmark och Finland) som har förstått betydelsen av systematiska jämförelser med andra länder.

I det fall det är en myndighets uppfattning att de (mindre strikta) bedömningar som gjorts av andra länder är felaktiga på ett eller annat sätt, anser NNR att svenska myndigheter behöver verka aktivt på EU-nivå för att alla medlemsländer ska tolka reglerna på samma sätt, inte genom att besluta om restriktioner för just svenska företag. Det enda som uppnås är annars att svenska företag ensidigt missgynnas, samtidigt som motsvarande produkter ändå kommer ut på den svenska marknaden genom import från andra länder, vilket våra exempel visar.

För att undvika de negativa effekter som överimplementering innebär för svenska företag presenterar NNR ett antal förslag på åtgärder till regeringen:

Utgångspunkten bör vara en princip om att det svenska genomförandet och tillämpningen/ tolkningen av EU-rätten inte ska försämra företagens konkurrenskraft. Vidare att det är EU-lagstiftningens miniminivå som ska gälla vid genomförande och tillämpning. Konsekvensutredningen ska innehålla en beskrivning av miniminivån och en bedömning av om den kommer att överskridas. Det behöver redogöras för om:

- Nationella regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet.
- Området för reglernas tillämpning utvidgas.
- Möjligheter till undantag inte utnyttjas eller utnyttjas bara delvis när detta kan leda till hinder på den inre marknaden.
- Nationella regelkrav är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet behålls.
- Kraven i ett direktiv genomförs tidigare än det datum direktivet kräver.
- Strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

I de fall miniminivån överskrids bör konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag.

Jämförelser behöver göras med hur andra nordiska och EU-länder genomför och tillämpar/ tolkar EU-lagstiftning för att få input om mer effektiva lösningar. Ett nordiskt samarbete på detta område skulle kunna bidra till att minska skillnaderna mellan våra länder och även kunna leda till bättre gehör för våra specifika förutsättningar i diskussioner på EU-nivå om utformningen av EU-regler.

Sverige behöver en genomarbetad process med proaktivt arbete och en kontinuerlig dialog med näringslivet för analys och input till regeringen i dessa frågor. Ett rådgivande forum till regeringen bör därför också inrättas med företrädare för stat, näringsliv och övriga intressenter. Andra länder arbetar så idag, exempelvis Danmark och Storbritannien.

För starkare positioner i EU som bättre tillvaratar svenska förutsättningar måste svenska konsekvensanalyser göras av förslag till EU-regler med konsekvenser för svenska företag. För att få information om genomförda EU-direktiv och tolkningar av EU-lagstiftning fortfarande är ändamålsenliga och effektiva måste svenska uppföljningar och utvärderingar genomföras.

Stärkt konkurrenskraft genom ett effektivare genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning

1. Bakgrund och inledning

Bakgrund och inledning

Företagens grundläggande ramvillkor är en central faktor för att skapa långsiktiga förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv. Utformningen och tillämpningen av olika regelverk har genom globalisering och digitalisering fått en större betydelse genom att i princip alla företag möter en tilltagande konkurrens från omvärlden. Till följd av dessa omvärldsförändringar följer att de nationella regelverken blir utsatta för konkurrens från motsvarande krav i våra konkurrentländer och detta fenomen brukar benämnas för institutionell konkurrens. Det följer av detta att villkoren i Sverige inte kan avvika långsiktigt från motsvarande förutsättningar i omvärlden.¹

I tidigare arbete med regelförbättring har konstaterats att mer än hälften av regelbördan för svenska företag är en följd av EU-rätten. För att den inre marknaden ska fungera fullt ut och inte skapa konkurrenssnedvridningar är det därför av stor betydelse att de regler som beslutas gemensamt av EU:s medlemsstater är ändamålsenliga och effektiva och även att genomförande av EU-direktiv sker på ett likartat sätt i de olika EU medlemsstaterna. Tillämpningen av EU-lagstiftningen måste också vara enhetlig. Mer restriktiva tolkningar snedvrider konkurrensen genom att svenska företag påförs hårdare regelkrav och kostnader vilket försämrar svenska företags konkurrenskraft.

Inom näringslivet finns en stor kunskap om och erfarenhet av olika områden som berörs av EU-lagstiftning. Där finns även ofta en god uppfattning om hur ett förslag från EU-kommissionen kan påverka företagens villkor och verklighet.² Det ligger därmed i svenska politikernas och tjänstemäns intresse att tillgodogöra sig denna kunskap och erfarenhet och aktivt arbeta med att representera Sverige och tillvarata svenska intressen på EU-nivå så att utformningen av EU-lagstiftningen så långt det är möjligt också beaktar svenska förutsättningar.

För att åstadkomma ändamålsenliga och effektiva EU-regler och ett effektivt genomförande och tillämpning är det viktigt att olika aspekter av förslag till EU-lagstiftning inklusive implementering och tillämpning diskuteras utförligt på ett tidigt stadium och dokumenteras. Näringslivet kan också i genomförandeprocessen vara behjälpliga med att identifiera mindre ingripande alternativa lösningar som kan uppnå målet men till lägre kostnader.

1 NNR, 2018, Ny mandatperiod, nya möjligheter – Regelreformer för ökad konkurrenskraft och tillväxt, <http://nnr.se/wp-content/uploads/Ny-mandatperiod-nya-mojligheter.pdf>

2 NNR och Regelrådet, 2012, Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning, http://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf

Om projektet

Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar har länge uppmärksammat problemet med överimplementering av EU-direktiv och ineffektiv tillämpning av EU-lagstiftning i Sverige. Då problemet är fortsatt stort och får effekter för svenska företags konkurrenskraft och för tillväxten har NNR inom ramen för ett särskilt projekt samlat in ett antal exempel från sina medlemmar, för att åskådliggöra denna problematik. Exempelen som presenteras i denna rapport utgör ett axplock och är alltså inte en fullständig förteckning över fall på överimplementering och ineffektiv tillämpning som NNRs medlemmar erfarit. I rapporten lämnar vi också förslag på ett antal åtgärder som regeringen bör vidta för att åstadkomma en förbättring avseende det svenska arbetet med EU-lagstiftning och för att undvika att svenskt genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning medför konkurrensnackdelar för svenska företag.

I merparten av exemplen har en jämförelse gjorts med genomförande eller tillämpning i annat/andra nordiska länder och/eller relevanta EU-medlemsstater (sk neighbour checks). Andra frågor som diskuteras är konsekvenserna, om det gjorts en konsekvensutredning och kvaliteten på denna, yttranden från Regelrådet och måluppfyllelse.

Följande av NNRs medlemmar har inom ramen för projektet bidragit med exempel och/eller input till denna rapport och de förslag på åtgärder som presenteras här.

Almega
Svenska Bankföreningen
Företagarna
Lantbrukarnas Riksförbund
Livsmedelsföretagen
Småföretagarnas Riksförbund
Svenskt Näringsliv
Sveriges Byggindustrier
Transportföretagen
Fondbolagens Förening

2. Näringslivets erfarenheter av genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning i Sverige

NNR och näringslivet har över tid uppmärksammat brister i den svenska processen när det gäller arbete med EU-lagstiftning. Brister som riskerar att i onödan försämra svenska företags konkurrenskraft.

Nationella konsekvensanalyser och samråd

Det saknas idag krav på samråd och att göra nationella konsekvensanalyser under förhandlingsfasen i EU vilket även bekräftas i det svenska resultatet i OECDs rapport *Better Regulation Practices across the European Union (2019)*.³ Idag är det inte obligatoriskt att Regelrådet ska granska EU-förslag som kan få stor påverkan för företag i Sverige. Det görs inte heller någon sammanställning från Regeringskansliets håll avseende vilka förslag till EU-regler som kan tänkas få stor påverkan för företag i Sverige. Någon uppfattning om vilka förslag till EU-regler som det är av särskilt stor betydelse att skicka till Regelrådet för granskning av EU-konsekvensutredningen finns därmed inte.⁴ Att brister finns i denna process framgår också av Regelrådets och Tillväxtverkets hemställan till regeringen *Konsekvenser av EU-lagstiftning*.⁵

De tidiga och återkommande samråden utgör en viktig del när svenska konsekvensanalyser avseende EU-förslag ska tas fram då dessa ger viktig information om problemets omfattning och förslagets effekter för svenska företag och kan ge input om eventuella alternativa lösningar som bättre tillvaratar svenska företags förutsättningar. Dessvärre görs inte sådana konsekvensanalyser.

Det saknas även en process och rutiner för tidiga och återkommande samråd med näringslivet under hela arbetet med EU-lagstiftning. Regeringen eller svenska myndigheter samråder även sällan om tolkning av och tillämpning av EU-förordningar. Detta i kombination med att jämförelser normalt inte görs med andra länders tolkningar och tillämpningar medför därför en stor risk för en striktare svensk tolkning och tillämpning som får negativa effekter för svenska företags möjligheter att konkurrera på lika villkor som övriga konkurrenter på den inre marknaden.

Genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning

När det gäller samråd med näringslivet i det svenska arbetet med genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning finns idag en stor förbättringspotential. I detta fall saknas en process och ett forum för diskussion och råd till regeringen om hur EU-lagstiftningen kan genomföras och tillämpas på ett effektivt sätt. Det saknas också principer beträffande överimplementering vilket gör att överimplementering motiveras och tydliggörs inte och effekterna redogörs inte heller för i konsekvensanalyserna. Det innebär att beslutsfattare inte har ett

3 <http://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>

4 NNR, 2017, Rätt underlag för rätt beslut – Åtgärder för bättre konsekvensutredningar, <http://nnr.se/wp-content/uploads/Ratt-underlag-for-ratt-beslut.pdf>

5 Tillväxtverket och Regelrådet, 2019, Konsekvenser av EU-lagstiftning – Hemställan efter genomförd uppföljning och utvärdering av Regelrådets uppdrag avseende konsekvensutredningar upprättade på EU-nivå.

tillräckligt underlag för att avgöra om den mest effektiva möjliga lösningen valts. NNR har därför lämnat förslag på detta.

Samråd vid utredning

Det har i olika utredningar⁶ uppmärksammats att offentliga utredningar med uppdrag att ta fram förslag för svenskt genomförande av EU-direktiv ofta tillsätts först efter det att beslut redan fattats om direktivet vilket gör att nyttan av kommitténs arbete blir begränsat. Intressenter som t ex näringslivet som deltar i en referens- eller expertgrupp till en kommitté ges därmed inte någon möjlighet att påverka utformningen av EU-lagstiftningen. En annan erfarenhet från det svenska utrednings (kommitté) arbetet kan vara att representanter från näringslivet finns med i en kommittés referensgrupp/expertgrupp men att deras synpunkter fångas in för sent, och därmed tas ingen hänsyn till dessa. En annan brist som också kan vara relevant att lyfta upp i denna kontext är att det inte finns någon insyn eller möjlighet att lämna synpunkter på kommittédirektiv som sätter ramarna för kommitténs arbete och vad kommittén kan komma fram med för förslag.

Jämförelser med andra länder (s k neighbour checks)

Genom att jämföra med andra EU-länder kan input fås om hur ett effektivt genomförande eller tillämpning kan åstadkommas. Genom jämförelser kan också onödiga regelskillnader undvikas. Det handlar både om att stämma av hur andra nordiska länder och EU-medlemsstater avser att genomföra ett EU-direktiv eller vilken tolkning/tillämpning som planeras. Jämförelser bör också göras med avseende på redan genomförda EU-regler och tolkningar för att få input om någon ännu effektivare lösning finns och att det svenska genomförandet/tillämpningen inte avviker i onödan från konkurrenter i andra medlemsstater.

Ett problem är att departement och myndigheter i princip aldrig gör jämförelser med andra länder. Flera av NNRs medlemmar har vid olika tillfällen ställt fråga till ansvarig myndighet eller departement på sitt område om jämförelse har gjorts i ett visst ärende med andra länder och har i flera fall fått till svar att någon tid inte finns för att göra sådan jämförelse.

Myndigheternas regelgivning och tillämpning

En beskrivning av den svenska regelgivningsprocessen är att regeringen lämnar förslag på lag till riksdagen som fattar beslut om denna. Regeringens uppgift är sedan att se till att de lagar som beslutats blir verklighet. Med stöd av medgivanden i en lag (det vill säga med stöd av riksdagens bemyndigande i lag) kan regeringen meddela kompletterande föreskrifter i form av förordning. Om regeringen också fått ett medgivande i lag av riksdagen om subdelegering av föreskrifträtten till myndighet kan regeringen genom förordning ta hjälp av en myndighet att se till att den lag som föreslagits av regeringen och som sedan beslutats av riksdagen blir verklighet genom att bemyndiga ansvarig myndighet/-er att utfärda närmare

6 EU på hemmaplan, SOU 2016:10, <https://www.regeringen.se/contentassets/e14fa0ed28d34271b3ea94da154b7968/eu-pa-hemmaplan-sou-201610.pdf>
Sieps, 2012, Att göra rätt och i tid - Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige? 2012:4, <http://www.sieps.se/publikationer/2012/att-gora-ratt-och-i-tid--behovs-nya-metoder-for-att-genomfora-eu-ratt-i-sverige-20124/>

tillämpningsföreskrifter till lagen. Det förekommer också att bemyndigande ges i en myndighets instruktion.⁷

Näringslivets upplevelser är att då det ofta ges ospecifika och breda bemyndiganden till myndigheterna ges i många fall stor frihet för myndigheten att fylla dessa utifrån egna önskemål. Vidare att då myndigheternas uppgift bl a är att se till att de lagar som riksdag och regering har beslutat om blir verklighet och att utöva tillsyn över dessa, i kombination med att myndigheterna är självständiga, finns incitament för myndigheterna att ställa skarpare krav eller efterlevnadsmekanismer eller sanktioner än vad som initialt varit EUs och/eller regeringens och riksdagens ambition med lagstiftningen. Risken för överimplementering är därmed överhängande. När det gäller genomförande av EU-direktiv har NNRs medlemmar erfarit fall där regeringen uttryckt en ambition att samtliga undantag som medges i det underliggande direktivet ska utnyttjas. Trots detta har ansvariga myndigheter överimplementerat genom att göra en avvikande tolkning som innebär att berörda företag åläggs strängare krav och därmed kostnader än vad som var regeringens ambition.

Det föreligger därmed en brist på samordning mellan regering och underliggande myndigheter som också uppmärksammats i andra rapporter.⁸ I kombination med att breda bemyndiganden ges till myndigheterna innebär det att styrningen av hur målsättningarna, som uttryckts av regeringen, i förhållande till i EU-lagstiftningen, ska uppfyllas på myndighetsnivå blir svag. Då det saknas ett systematiskt arbete med uppföljning och utvärdering av regler inklusive genomförda EU-regler i Sverige finns heller ingen process för att fånga upp och åtgärda ineffektivt genomförande eller tillämpning.

När det gäller EU-förordningar som gäller direkt i EUs medlemsstater (MS) lämnar dock dessa vanligtvis utrymme för den enskilda medlemsstaten att bl a utforma regler för sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer. NNR noterar också att det blivit vanligare att förordningar öppnar upp för visst nationellt handlingsutrymme. Även om förordningar ska tillämpas direkt och på samma sätt i de olika medlemsstaterna så finns därmed utrymme för tolkningar vilket innebär att tillämpningen av EU-reglerna kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna. Myndigheternas tolkning och tillämpning av förordningarna kan få stor betydelse för företagens möjligheter att konkurrera på samma villkor som sina utländska konkurrenter inom EU.

Proportionalitet

Proportionalitetsprincipen innebär att EUs åtgärder till innehåll och form inte ska gå längre än vad som är nödvändigt för att EUs mål ska nås.⁹ NNRs erfarenhet är dock att någon bedömning inte görs av vare sig departement eller myndigheter om de åtgärder och kostnader som följer av eventuell överimplementering eller tillämpning av EU-lagstiftning är proportionerliga mot de mål som satts upp för EU-lagstiftningen. I det fall proportionalitetsbedömning görs sker detta först vid eventuellt rättsförfarande.

7 Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning, Ds 1998:43.

8 EU på hemmaplan, SOU 2016:10, Sieps, 2012, Att göra rätt och i tid - Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige? 2012:4.

9 Fördraget om Europeiska unionen, Artikel 5.4.

Bristande proportionalitet i myndigheternas arbete med tillsyn och utfärdande av sanktionsavgifter kan också ge svenska företag högre kostnader än konkurrenter i andra medlemsstater. Enligt en rapport från ESMA (den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) indikerar exempelvis en uppföljning av hur EU:s Marknadsmisbruksförordning (MAR) har resulterat i sanktionsavgifter sedan den trädde i kraft¹⁰, på att Sverige i betydligt högre grad än övriga EU-länder utfärdar sanktioner. Att Sverige och Finansinspektionen enligt uppföljningen inom kategorin "andra överträdelser", står för mer än 70% av alla sanktionsavgifter som utfärdats inom EU sedan MAR trädde i kraft och alltså har 250% fler sanktionsärenden än alla övriga EU-länder tillsammans i den kategorin indikerar tydligt att myndigheten i sina bedömningar om sanktioner och avviker kraftigt från övriga länders tillämpning av förordningen.

Uppföljning och utvärdering av det svenska genomförandet eller tillämpningen

OECD har i sin uppföljning av Sveriges och andra OECD-medlemsstaters arbete med styrning och regelgivning år 2015¹¹ och 2018¹² bl a konstaterat att det svenska arbetet med uppföljning och utvärdering normalt sker ad-hoc. OECD rekommenderar därför Sverige att överväga mer omfattande utvärderingar inom särskilda sektorer eller policyområden.¹³ Att det finns stora brister i detta arbete och att systematisk utvärdering saknas konstateras i NNRs rapport om utvärdering.¹⁴ EU-direktiv och förordningar utvärderas på europeisk nivå men Sverige gör inte någon egen uppföljning eller utvärdering och har därför inga evidensbaserade erfarenheter att spela in till dessa utan gör normalt bara ändringar utifrån vad som beslutas i den utvärdering som görs på EU-nivå. Vad som framkommit i kommissionens utvärdering behöver dock inte vara i linje med svenska företags erfarenheter och förutsättningar.

Avsaknaden av systematisk utvärdering i Sverige innebär att den svenska regeringen och riksdagen inte tar ansvar för att bl a genomförande och tillämpning sker på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Då överimplementering inte innebär en överträdelse i förhållande till EU-rätten täcks detta inte heller in av kommissionens uppföljningar.¹⁵ När det gäller förordningar är det oftast först vid eventuell rättstillämpning som det avgörs om den svenska tillämpningen av en EU-förordning varit alltför långtgående eller oproportionerlig i förhållande till syftet med reglerna.

NNRs rapporter och tidigare förslag

I rapporterna *Rätt underlag för rätt beslut – Åtgärder för bättre konsekvensutredningar (2017)* och *Ny mandatperiod, nya möjligheter – Regelreformer för ökad konkurrenskraft och tillväxt (2018)* lämnar NNR ett antal förslag för att stärka det svenska arbetet med EU-lagstiftning. Syftet är både att åstadkomma starkare positioner som tillvaratar svenska

10 ESMA, 2018, Report - Annual report on administrative and criminal sanctions and other administrative measures under MAR, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-145-1081_mar_article_33_report_sanctions.pdf

11 OECD, Regulatory Policy Outlook 2015.

12 OECD, Regulatory Policy Outlook 2018.

13 OECD, Country profile Sweden, Regulatory Policy Outlook 2015, 2018.

14 NNR, 2016, Systematisk utvärdering - Politiskt ansvarstagande för effektivare regler.

15 Europeiska revisionsrätten, Europeiska revisionsrättens översiktliga analys för 2018 - Genomförandet av EU-rätten i praktiken: Europeiska kommissionens tillsynsansvar enligt artikel 17.1 i fördraget om Europeiska unionen, <https://op.europa.eu/webpub/eca/lr-eu-law/sv/>

företags förutsättningar och konkurrenskraft men även om att se till att det svenska genomförandet och tillämpningen av EU-lagstiftning är effektiv och inte medför kostnader och konkurrensnackdelar för svenska företag som hade kunnat undvikas.

Förslagen handlar om att skapa rutiner för tidiga och återkommande samråd med näringslivet under hela det svenska arbetet med EU-lagstiftning och att genomföra svenska konsekvensanalyser av förslag till EU-lagstiftning där Regelrådets granskning och samråd med näringslivet kan utgöra input. NNR finner också att det EU-handslag och de s k sakråd som regeringen har initierat är steg i rätt riktning men behöver följas upp med ytterligare åtgärder. Det föreslås också att överimplementering ska tydliggöras och i möjligaste mån undvikas. Det senare anser NNR kräver tydligare redovisningar i konsekvensutredningar utifrån ett antal kriterier. Mer konkret info om detta lämnas i NNRs (och Regelrådets) rapport *Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning* som redogörs för nedan.

Förslag lämnas också om att regeringen bör inrätta ett svenskt forum för diskussion och råd beträffande genomförande av EU-lagstiftning. Även felaktig tillämpning av EU-förordningar ska kunna uppmärksammas. För att ett forum ska kunna fungera krävs också ett politiskt åtagande och engagemang och att en process och politisk mottagarorganisation finns som kan se till att förslagen realiserar.

I NNRs *hemställan till Näringsutskottet* år 2015¹⁶ uttrycks behov av ett tydligare beslutsunderlag inför beslut om genomförande av EU-lagstiftning. Förslag lämnas i hemställan på hur detta ska åstadkommas. Utgångspunkten i förslagen är de slutsatser och rekommendationer som lämnas i NNRs och Regelrådets rapport *Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning* från år 2012.

Viktiga slutsatser i såväl hemställan som rapporten är att det vid genomförande av EU-lagstiftning är viktigt att redogöra för hur förslaget förhåller sig till EU-rätten. NNR anser att konsekvensutredningen i dessa fall bör innehålla en beskrivning av direktivets miniminivå och en bedömning om denna kommer att överskridas. Bedömningen ska ske utifrån följande sex kriterier, dvs om;

- Regelkrav läggs till utöver det som krävs i det aktuella direktivet.
- Tillämpningsområdet utvidgas.
- Regelgivaren låter bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja undantag.
- Svenska nationella regelkrav behålls som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet.
- Direktivets krav genomförs tidigare än det datum som anges i direktivet.
- Strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

I de fall miniminivån överskrids bör konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag.

16 NNR, Hemställan till NäU 2015, Ett tydligare beslutsunderlag inför beslut om genomförande av EU-lagstiftning, http://nnr.se/wp-content/uploads/underlag_NaU.pdf

3. Externa erfarenheter, initiativ och förslag

Rapport från Sieps

I Sieps rapport *Att göra rätt och i tid - Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* från år 2012¹⁷ framhålls att beredningsarbetet i Regeringskansliet behöver effektiviseras. En fråga som uppmärksammas är att offentliga utredningar ofta kommer in för sent i processen och inleds först vid själva genomförandet av EU-direktivet efter det att direktivet är beslutat vilket gör att nyttan av deras arbete kan ifrågasättas.

I rapporten lyfts också fram att behov finns av att förbättra det svenska samrådet med intressenter under förhandlingarna i Bryssel. Både för bättre förankring nationellt och regionalt men också för att "se till att all kunskap om svenska förhållanden utnyttjas under förhandlingarna". En övergripande slutsats som presenteras är att "ett effektivt genomförande av EU-lagstiftningen förutsätter en bättre samordning mellan förhandlingsfasen och genomförandefasen. Det andra ledet, genomförandefasen, bör därför i mindre utsträckning än hittills betraktas som ett självständigt lagstiftningsarbete, eftersom de politiska vägvalen redan har gjorts inom ramen för det första ledet, förhandlingsfasen".

Betänkande från Utredningen om delaktighet i EU

I betänkandet *EU på hemmaplan*¹⁸ redovisas bl a att det finns ett svenskt demokratiskt underskott vad gäller insyn, delaktighet och inflytande i politiska frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå.

Det anges bl a att den dialog som regeringen, dess myndigheter och kommunerna har med det omgivande samhället i EU-relaterade frågor ofta är sporadisk och av informell karaktär. Den sker också ofta i en sen fas av lagstiftningsprocessen. I betänkandet uppmärksammas också att trots myndigheters ökade roll i både utförandet och genomförandet av beslut som fattas på EU-nivå saknas enhetliga och transparenta former för myndigheternas samråd med det omgivande samhället. Enligt utredaren beror detta delvis på otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna, som dessutom varierar mellan sakområden.

Utredaren pekar på att de svenska offentliga institutionerna framför allt saknar tillräckligt öppna och konsekventa kanaler för att möjliggöra inflytande på ett tidigt stadium i beslutsprocessen.

Det uppmärksammas också att kommitté- och utredningsväsendet (och remissförfarandet) kommer in för sent, i huvudsak efter att regeringen varit med och antagit lagen och när endast en de facto-anpassning till svenska förhållanden ska genomföras. Enligt utredaren innebär detta att möjligheten till insyn och påverkan är kraftigt begränsad, eftersom synpunkter primärt efterfrågas först vid det nationella genomförandet.

17 Sieps, 2012, *Att göra rätt och i tid - Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?*

18 Utredningen om delaktighet i EU, *EU på hemmaplan*, SOU 2016:10.

Med anledning av nämnda problem föreslås att regeringen bör tidigarelägga och stärka sin dialog med intresseorganisationer och andra aktörer om sitt löpande EU-arbete inkl. under det förberedande arbete som sker parallellt med kommissionens utarbetande av lagstiftningsförslag och inför förhandlingarna i rådet. Enligt utredaren skulle detta både kunna bidra till en starkare förhandlingsposition för regeringen i EU-arbetet och ett förenklat genomförande av EU-lagstiftning.

I betänkandet föreslås utöver ovanstående ett antal åtgärder för ökad transparens och insyn och delaktighet.

Rapporter från Statskontoret

I juni år 2015 uppdrogs Statskontoret att analysera myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU. Resultatet av analysen redogörs för i Statskontorets promemoria *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet¹⁹ i EU* som presenterades i november 2015.

I promemorian konstateras att brister finns i myndigheternas arbete med samråd i EU-arbetet. Vidare anges att undersökningen visar att myndigheterna framför allt samråder genom informella kontakter med de mest berörda. Myndigheterna informerar överlag inte brett om myndighetens EU-arbete och om möjligheter till samråd.

Undersökningen pekar liksom betänkandet EU på hemmaplan också på att det finns vissa otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna i EU-arbetet. Många myndigheter uppfattar vanligtvis att de deltar som experter i EU-arbetet. I de allra flesta fall är dock myndigheterna representanter för regeringen i arbetet inom EU. Detta tyder på att myndigheterna ibland har svårt att uppfatta vilken roll de har i EU-frågor, men även vilket ansvar de har för att samråda med intresserade aktörer.

För att stärka möjligheterna till delaktighet rekommenderar Statskontoret att regeringen tydliggör sina förväntningar på myndigheternas samrådsansvar i EU-arbetet, till exempel genom myndighetsdialoger och regleringsbrev, att myndigheterna kompletterar de informella kontakterna med fler formaliserade och öppna samrådsformer och att myndigheterna tar ett större ansvar för att informera om EU-frågor.

Ett uppföljande uppdrag gavs också av regeringen till Statskontoret i augusti 2018 om att genomföra en fördjupad analys av myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU. Resultatet av analysen presenteras i rapporten *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor – en fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete* (2019:11).²⁰

Statskontoret anger i sin fördjupade analys att det finns stora variationer i myndigheternas arbete med samråd och information i EU-arbetet och att ansvaret och rollerna i EU-arbetet inte alltid är så tydliga för utomstående intressenter.

19 <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2015/myndigheters-arbete-med-fragor-om-delaktighet-i-eu/>

20 <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/201911.pdf>

Statskontorets slutsats av sin analys är bl a att myndigheterna kan göra mer för att öka delaktigheten. Kontoret föreslår därför att myndigheterna i större utsträckning ska lägga ut grundläggande information om EU-arbetet på sina webbplatser vilket kontoret anser är en förutsättning för delaktighet. De myndigheter som återkommande deltar i processer som leder till bindande beslut bör enligt Statskontoret informera och samråda på ett mer genomtänkt och förutsägbart sätt än andra myndigheter. Ju större och mer ingripande konsekvenser ett beslut kan leda till, desto mer noggrann anser man att myndigheten bör vara i beredningen, till exempel i sina konsekvensanalyser.

Exempel på konkreta åtgärder som kan öka förutsättningarna för delaktighet som omnämns är att systematiskt sprida mötesagendor och rapporter från möten t ex via webben eller via e-postlistor, inrätta e-postlistor eller nyhetsbrev för särskilt intresserade och att regelbundet bjuda in en bredare krets av civila samhällets aktörer till information och samråd om EU-arbetet som ett komplement till samråd om specifika frågor.

Statskontoret lämnar förslag på tre åtgärder som myndigheterna kan vidta för att utveckla sitt delaktighetsarbete. Dessa innefattar att ta initiativ till delaktighetsdialoger med intressenter, att se över interna regelverk och rutiner inkl. information och samråd i EU-arbetet och att bilda nätverk med andra myndigheter som återkommande deltar i arbete med EU-lagstiftning.

I rapporten diskuteras också hur regeringen och Regeringskansliet kan styra och stödja myndigheternas arbete med att genomföra de förslag som Statskontoret lämnar. Utgångspunkterna bör enligt Statskontoret här vara att åstadkomma en verksamhetsanpassad styrning och dialog samt att regeringen och Regeringskansliet tydligare bör uttrycka vilka förväntningar de har på myndigheterna.

Statskontoret har utöver ovanstående också haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att utöka Regelrådets uppgifter vad gäller arbetet med införlivande av EU-lagstiftning. Uppdraget har utmynnat i rapporten *"Fler uppgifter för Regelrådet - Bör rådet arbeta mer med EU-lagstiftning och digitalisering?"* 2018:1.²¹

Statskontoret har bl a jämfört Regelrådets uppdrag med hur det danska Implementeringsrådet arbetar. Kontoret gör i rapporten bedömningen att Regelrådet inte bör få ett nytt uppdrag utöver att granska konsekvensutredningar. Den huvudsakliga anledningen som anges är att det saknas några viktiga förutsättningar för att ge Regelrådet ett uppdrag vid införlivande av EU-lagstiftning, utöver granskningen av konsekvensanalyser. Framförallt anser man att det inte på ett tillräckligt enkelt sätt går att göra de förändringar utanför Regelrådet som skulle behövas. Kontoret konstaterar bl a att ett nytt uppdrag kräver tydliga principer och en annan mottagningskapacitet. Saker som lyfts fram är avsaknaden av delmoment i den svenska beredningsprocessen där en rådgivning av det slag Implementeringsrådet utför skulle ha avsedd effekt. Kontoret menar vidare att det inte heller existerar någon process för att utvärdera existerande lagstiftning där initiativ från Regelrådet skulle kunna tas om hand på ett effektivt sätt. Det anges också att jämförelsen med Danmark visar på vikten av

21 <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/201801.pdf>

att regelförenklingsförslag kan dömas av mot andra prioriteringar. I Danmark löstes den frågan genom en implementeringskommitté med åtta ministrar. Statskontoret bedömer i rapporten att det behövs en djupare analys för att identifiera vilken instans i Sverige som på ett funktionellt sätt skulle kunna hantera dessa prioriteringar.

Rapport från Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO)

I ESO-rapporten *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser - Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:5*,²² diskuteras behovet av mer allsidiga strategiska samhällsekonomiska konsekvensanalyser i det offentliga beslutsfattandet för att göra avvägningar mellan för- och nackdelar av olika alternativ från övergripande analyser till uppföljning och utvärdering. Genom internationella jämförelser och några svenska exempel visar rapportförfattaren hur tidiga och breda konsekvensanalyser hade kunnat förbättra beslutsfattandet. Rapporten pekar också på behovet av att konsekvensanalyser görs där handlingsutrymmet är som störst.

I rapporten anges bl a att Sverige i många fall kommer in för sent i EUs beslutsprocess och ofta väljer att hantera en fråga först när beslut är fattat och det är dags att införliva detta i svensk lag. Det konstateras att nationella konsekvensanalyser görs i alldeles för liten utsträckning av EU-lagstiftning och att det därmed inte finns något beslutsunderlag att utgå från vid förhandlingarna för att åstadkomma en kraftfull svensk position vilket gör att svensk påverkan blir mindre. Rapportförfattaren anger att med bättre analyser skulle regeringen ha kunnat förutse vissa negativa konsekvenser som sedan uppstått vid svenskt genomförande av EU-direktiv.

”Under de senaste årtiondena har en rad stora och små reformer på olika områden (t.ex. inom apotek, post, järnväg) genomförts i Sverige där det i efterhand framstått som obegripligt, även när reformerna på det stora hela varit framgångsrika, att vissa konsekvenser inte kunnat förutses. Även när det gäller flera viktiga reformer som genomförts av EU har man i efterhand kunnat se att svenska beslutsfattare alltför sent har blivit varse konsekvenser som borde ha föranlett agerande från svensk sida, t.ex. för nationella undantag.”

Då svenska förhållanden ofta skiljer sig från den övriga kontinentens är det enligt rapportförfattaren viktigt att vara med tidigt i processen och kanske kräva undantag eller andra anpassningar i de regler som utformas. Vikten av en noggrann problemanalys som bl a reder ut omfattningen av problemet samt att göra och ta hänsyn till samhällsekonomiska avvägningar i samband med implementering lyfts också fram. I rapporten redogörs för två exempel, direktiven för vatten och utomhusluft, där den svenska överimplementeringen orsakat problem då sådana övervägningar inte skett. Författaren anger också vad som hade kunnat gjorts för att undvika de problem som uppstått.

22 ESO, *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser – Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:5*, https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2018_5_tank_etter_fore/

Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för närings- och innovationspolitik 2018-2021

De nordiska statsministrarna uttalade år 2016 att Norden ska vara världens mest integrerade region. I det nordiska samarbetsprogrammet för närings- och innovationspolitik 2018-21 anges att det ska vara enklare och mer attraktivt för företagen i de nordiska länderna att verka på hela den nordiska marknaden. Det anges att det kräver bland annat att företagen upplever de nordiska ländernas marknader som en gemensam marknad utan några hinder att bedriva verksamhet över gränserna. Exempel på åtgärder som tas upp är ökat samarbete kring ett effektivt genomförande av EU-direktiv så att det inte skapas nya gränshinder för företagen. Vidare att samarbete kan ske för att ny lagstiftning med konsekvenser för näringslivet inte skapar nya gränshinder i Norden.

Regelrådets rapporter

Utöver NNRs och Regelrådets rapport *Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning*, som redogörs för ovan, har Regelrådet också i sin årsrapportering²³ uppmärksammat att det vid genomförande av EU-lagstiftning är viktigt att tydliggöra eventuell gold-plating i konsekvensutredningen. NNR har också noterat att Regelrådet i sina yttranden blivit allt mer tydliga i sina synpunkter på konsekvensutredningarnas beskrivningar av detta.

Tillkännagivande från riksdagen

Riksdagen har uppmärksammat frågan genom beslut i april i år om ett tillkännagivande till regeringen med rubriken **”EU-direktiv bör inte försämra företagens konkurrenskraft (NU7)”**



EU-direktiv bör inte försämra företagens konkurrenskraft (NU7)

”EU-direktiv innehåller mål som medlemsländerna ska uppnå och länderna bestämmer själva hur direktiven ska genomföras i den nationella lagstiftningen. Riksdagen anser att de svenska företagens konkurrenskraft ska skyddas. Därför uppmanade riksdagen regeringen i ett tillkännagivande att den bör arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagens konkurrenskraft. En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt.”

23 Regelrådet, Regelrådets årsrapport för 2012, <https://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/%C3%85rsrapport-20121.pdf>

4. Internationell utblick

Vissa andra länder har insett betydelsen av att försöka åstadkomma ett effektivt arbete med EU-lagstiftning, inklusive tidigt och effektivt inflytande under EUs beslutsprocess samt effektivt genomförande av EU-direktiv. Syftet med arbetet är också att inte ge det egna landets företagare konkurrensnackdelar i förhållande till deras konkurrenter inom EU. Dessa länder har därför exempelvis utformat principer, processer och forum för att åstadkomma detta.

Storbritannien

Den brittiska regeringen införde för ett antal år sedan principer för den brittiska regeringens arbete med EU-lagstiftning.²⁴ Syftet med principerna anges vara att maximera Storbritanniens inflytande i Bryssel och upphöra med gold-plating²⁵ av EU-lagstiftning i Storbritannien.

I principerna anges både generella principer för hur tidig påverkan kan åstadkommas avseende EU-lagstiftning, där också ministrarnas och departementens ansvar tydliggörs, och mer specifika principer för hur överimplementering ska undvikas för att brittiska företag inte ska få konkurrensnackdelar i förhållande till sina europeiska konkurrenter.

Av principerna framgår att "regeringens ansats bör vara att titta på den kumulativa effekten av nya EU åtgärder. Där det är möjligt ska den brittiska regeringen argumentera för alternativ till reglering på europeisk nivå. Den brittiska regeringen ska vidare för att öka Storbritanniens inflytande på utarbetandet av lagstiftningsförslag engagera sig med den Europeiska kommissionen före det har antagit ett förslag. Regeringen ska också bygga allianser med andra medlemsstater och relevanta europaparlamentariker och andra intressenter på EU nivå för att öka Storbritanniens effektivitet i förhandlingarna." Även ministrarnas ansvar för att effektivt leda arbetet från förhandling till genomförande tydliggörs.

Det anges att vid genomförande av EU-lagstiftning ska den brittiska regeringen:

- a. se till att (förutom i exceptionella omständigheter) Storbritannien inte går längre än minimikraven i åtgärden som genomförs;
- b. där det är möjligt, söka implementera EU-policy och legala krav genom användning av alternativ till regler;
- c. sträva efter att se till att företag i Storbritannien inte får en konkurrensnackdel jämfört med sina europeiska motsvarigheter;
- d. vid genomförande alltid kopiera EU-lagstiftningen där den finns tillgänglig, utom om det skulle få motsatt påverkan på Storbritanniens intressen, t ex genom att brittiska företag får en konkurrensnackdel jämfört med deras europeiska motsvarigheter. Om departement inte kopierar måste de förklara för Reducing Regulation Cabinet Committee (RRC) skälen för deras val.

24 HM Government, 2013, Guiding Principles for EU Legislation, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/185626/bis-13-774-guiding-principles-for-eu-legislation.pdf

25 NNR likställer i detta sammanhang gold-plating med överimplementering.

- e. se till att nödvändiga genomförandeåtgärder träder ikraft på (snarare än innan) det sista ikraftträdandedatum som anges i ett direktiv, om det inte finns övertygande skäl för tidigare genomförande; och
- f. inkludera en lagstadgad skyldighet på en översyn av departementet vart femte år.

Specifika riktlinjer för hur genomförande av EU-lagstiftning ska ske på ett effektivt sätt finns också framtagna.²⁶ Av dessa framgår också vad som är att betrakta som överimplementering.

Gold-plating is when implementation goes beyond the minimum necessary to comply with a Directive, by:

- extending the scope, adding in some way to the substantive requirement, or substituting wider UK legal terms for those used in the Directive; or
- not taking full advantage of any derogations which keep requirements to a minimum (e.g. for certain scales of operation, or specific activities); or
- retaining pre-existing UK standards where they are higher than those required by the Directive; or
- providing sanctions, enforcement mechanisms and matters such as burden of proof which are not aligned with the principles of good regulation; or
- implementing early, before the date given in the Directive.

I Storbritannien finns också sedan år 2010 en särskild kommitté, Reducing Regulation Cabinet Committee (RRC), som har till uppgift att under olika stadier av genomförandet (planering, samråd och slutligt) granska och se till att principerna för ett effektivt genomförande följs. Alla förslag på genomförande av EU-direktiv måste därför clearas med kommittén. Konsekvensanalyser för förslag med signifikanta effekter för företag (över 5 miljoner pund) ska också granskas och ges grönt ljus av Regulatory Policy Committee (RPC) innan det kan få slutligt godkännande från RRC.

Danmark

Den danska regeringen har utarbetat fem principer för implementering av företagsrelaterade EU-regler i Danmark. Principerna syftar precis som de brittiska till att säkra att överimplementering inte görs av EU-regler.

De fem principerna är:

1. Den nationella regleringen bör som utgångspunkt inte gå utöver minimikraven i EU-regleringen.
2. Danska verksamheter bör inte ställas i sämre dager i den internationella konkurrensen, varför implementeringen inte bör vara mer betungande än den förväntade implementeringen i liknande EU-länder.
3. Flexibilitet och undantagsmöjligheter i EU-regleringen bör utnyttjas.

²⁶ HM Government, 2018, Transposition guidance – How to implement European Directives effectively, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/682752/eu-transposition-guidance.pdf

4. I den utsträckning det är möjligt och lämpligt bör EU-regleringen implementeras genom alternativ till reglering.
5. Betungande EU-reglering bör träda i kraft så sent som möjligt, med hänsyn tagen till de gemensamma datumen för ikraftträdande.

För att se till att danska företag inte åläggs strängare krav än företag i andra EU-länder inrättade den danska regeringen år 2015 ett implementeringsråd. Rådets 11 medlemmar har utgjorts av representanter från ett antal näringslivs-, konsument och arbetstagarorganisationer samt tre sakkunniga med särskild expertis om EU och genomförande av EU-lagstiftning. Rådet har i huvudsak haft tre uppgifter: För det första att peka på kommande EU-regler som kräver ett tidigt uppmärksammande av danska intressen i Bryssel. För det andra att ge rekommendationer för ett effektivt genomförande när till exempel nya EU-direktiv ska genomföras i dansk lagstiftning. Slutligen att uppmana regeringen att genomföra jämförelser med grannländer (neighbour checks) på utvalda områden. Vid en sådan jämförelse undersöks om EU-regler har genomförts på ett mer företagsvänligt sätt i andra EU-länder, vilket kan inspirera till bättre sätt att genomföra reglerna i Danmark. Rekommendationerna från Implementeringsrådet har lämnats till åtta ministrar i regeringens genomförandekommitté.

Den danska regeringen meddelade i slutet av september 2019 att det avser att stärka insatserna för att göra det enklare att driva företag i Danmark genom att slå ihop Implementeringsrådet med Verksamhetsforum (Virksomhedsforum for enklere regler) till ett nytt forum "Erhvervslivets EU- og regelforum". Enligt den danska regeringen ska forumet fortsätta Verksamhetsforums- och Implementeringsrådets goda arbete med att både säkerställa enkla och tydliga lagstiftning och danska intressen när EU-regler utformas och när de ska genomföras. Regeringen kommer att behandla alla förslag från Erhvervslivets EU- og regelforum enligt en "följa eller förklara princip", vilket innebär att regeringen antingen kommer att följa förslagen eller offentligt förklara varför de inte kan följas.²⁷

Andra länders arbete

Exempel finns också på andra EU-länder som har vidtagit åtgärder för sitt arbete med EU-lagstiftning och överimplementering.

Frankrike har infört principen om att det vid genomförande av EU-direktiv är förbjudet att gå längre än vad EU-regeln kräver.²⁸

Tyskland reviderade år 2016 sin EU ex ante procedur för att undvika fullgörandekostnader till följd av EU-lagstiftning. Om de årliga fullgörandekostnaderna av EU-lagstiftningen överstiger 35 miljoner euro för hela EU måste en kostnadsbedömning göras för Tyskland.²⁹ Undantag kan också göras i det tyska one in one out systemet för förslag som utgör en exakt en till en (1:1) implementering av EU-lagstiftning.³⁰

27 Erhvervsministeriet, <https://em.dk/nyhedsarkiv/2019/september/nyt-forum-skal-forenkle-dansk-og-europaeisk-regulering/>

28 OECD, Better Regulation Practices across the European Union, 2019, <http://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>

29 Normenkontrollrat, Germany: Less Bureaucracy, More Digital Services, Better Regulation. Let's get to it!, ANNUAL REPORT 2018 of the National Regulatory Control Council.

30 Normenkontrollrat, Concept of a "one in, one out" rule, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/1565442/5763fa313222593187c1f31ee2c66339/one-in-one-out-data.pdf>

Finland. I det finska lagstiftningsarbetet finns bl a anvisningar om att göra jämförelser med andra länders genomförande av EU-rätten. I anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner i Finland anges bl a att "det vid behov och i möjligaste mån ska utredas hur andra medlemsstater – i synnerhet de övriga nordiska länderna – planerar att utföra eller har utfört de genomförandeåtgärder som hänför sig till EU-rättsakten. En utredning är befogad i synnerhet i fråga om de bestämmelser i EU-rättsakten som medger handlingsutrymme vid genomförandet". Av de finska anvisningarna för konsekvensbedömningar framgår t ex också att andra länders konsekvensbedömningar och uppföljningar av motsvarande reformer kan vara av nytta.³¹

I ett av exemplen som presenteras nedan har jämförelse kunnat göras med hjälp av den redogörelse som har gjorts i den finländska propositionen avseende hur lagstiftningen ser ut i vissa andra länder och hur genomförande av direktivet är tänkt i dessa länder.

31 Finländska Jusitieministeriet, <https://oikeusministerio.fi/sv/handbocker-och-anvisningar-for-lagberedningen>

5. Exempel på överimplementering av EU-direktiv och ineffektiv tillämpning av EU-lagstiftning – sammanfattning och analys

Nedan presenteras en sammanställning av 13 konkreta fall där Sverige har genomfört EU-direktiv på ett mer långtgående sätt än vad direktivet kräver eller har gjort strängare tolkningar av EU-förordningar. Exempelen, som tagits fram av åtta av NNRs medlemmar, åskådliggör problem som kan uppstå med överimplementering och ineffektiv tolkning och tillämpning av EU-lagstiftning.

En mer ingående redogörelse av exemplen presenteras i bilaga 1.

Exemplen på överimplementering är indelade efter typ av överimplementering i enlighet med de kriterier på vad som är att beteckna som överimplementering som återfinns i NNRs hemställan till Näringsutskottet från september 2015 och som redovisas ovan (se kapitel 2. Genomförande och tillämpning av EU-lagstiftning i Sverige). Kriterierna för överimplementering togs fram i samarbete med Regelrådet och redogjordes för i en gemensam rapport om gold-plating.³² Liknande kriterier har också förts fram av den europeiska näringslivsorganisationen Business Europe. I merparten av exemplen görs en sk neighbour check (jämförelse med genomförande och tillämpning i något eller några av Sveriges grannländer och Tyskland).

Exempel på överimplementering (indelade efter typ av överimplementering)

Utvidgning av tillämpningsområdet

Ändringsdirektiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism

I Europaparlamentets och rådets ändringsdirektiv (EU) 2018/843 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, införs en ny bestämmelse om att medlemsstaterna ska införa centrala register för bank- och betalkonton. Uppgifterna som finns i det centrala registret ska vara direkt tillgängliga för nationella FIU (i Sverige Finanspolisen) och för nationella behöriga myndigheter för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättsdirektivet.

I det svenska utvidgade förslaget ges dels fler myndigheter än Finanspolisen möjlighet att lätt komma åt och hantera privat information om enskilda, dels utvidgas tillämpningsområdet till att omfatta även beskattnings- och utskökningsändamål. Detta inkräktar på den personliga integriteten och därmed sannolikt också på allmänhetens förtroende för bankens möjlighet att vidmakthålla den lagstadgade tystnadsplikten.

Eftersom det inte uppställs krav på samordning eller koordinering mellan myndigheterna kommer företagen, i större utsträckning än i dag, behöva lämna samma uppgifter till flera myndigheter. Detta innebär ett merarbete och en administrativ kostnad för företagen.

32 NNR och Regelrådet, 2012, Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning.

Kraven på datasökbarhet kan också innebära att vissa produkter/tjänster inte bedöms som tillräckligt lönsamma och därför kan komma att avvecklas.

I förslaget saknas en jämförelse av hur andra länder inom EU avser att införliva bestämmelserna i nationell rätt.

Entreprenörsansvaret (genomförande av utstationeringsdirektivet)

Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster syftar i korthet till att skapa ett effektivt skydd av utstationerade arbetstagares rättigheter. Samtidigt ska det förhindra att oseriösa företag missbrukar direktivet.

Direktivet genomfördes i lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar i byggbranschen. Lagen innebär att en entreprenör kan bli skyldig att betala lön till en annan entreprenörs arbetstagare för arbete i den svenska bygg- och anläggningsbranschen. Överimplementeringen består dels i att entreprenörsansvaret omfattar inte bara utstationerade arbetstagare utan också inhemska arbetstagare. Vidare bl a att ansvaret är strikt och inte längre är begränsat till ett led.

Entreprenörsansvaret slår särskilt hårt mot soloföretag eller företag med få anställda och medför en ovilja att anlita högspecialiserade eller nystartade företag – eftersom dessa kan utgöra en högre ekonomisk risk. Det undergräver ansvarsfördelningen och gynnar i värsta fall oseriösa företag som uppsåtligt inte vill betala lön till sina anställda.

Redovisningsdirektivet (ändringsdirektivet)

EU-direktivet (2014/95/EU) om ändringar i EU:s redovisningsdirektiv (2013/34/EU), innehåller regler om rapportering av icke-finansiell information och mångfaldspolicy.

I Sverige har direktivets tillämpningsområde utökats till att omfatta alla stora företag³³ jämfört med direktivet som begränsar tillämpningen till stora företag som är av allmänt intresse och som har fler än 500 anställda.

Den svenska implementeringen av direktivet innebär en väsentlig utökning i förhållande till direktivets gränsvärden. Utvidgningen innebär att också onoterade företag omfattas av kravet på hållbarhetsredovisning. I Sverige omfattas även andra associationsformer än de som regleras i direktivet. Att upprätthålla kapacitet och system för att ta fram hållbarhetsinformation är både resurskrävande och administrativt betungande för de företag som berörs. Den ökade regelbördan som detta innebär kan inte motiveras med den nytta rapporteringen medför.

Enligt en rapport från CSR Europe och GRI³⁴ är Sverige ett av de ytterst få medlemsstater som gått längre än direktivet i implementeringen och det enda där direktivets krav på hållbarhetsrapport omfattar företag med färre än 500 anställda.

33 Stora företag är företag som uppfyller fler än ett av följande villkor: Medelantalet anställda fler än 250 under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren. Balansomslutning över 175 mkr vart och ett av de två senaste räkenskapsåren. Nettoomsättning över 350 mkr vart och ett av de två senaste räkenskapsåren.

34 CSR Europe och GRI, 2017, Member State Implementation of Directive 2014/95/EU – A comprehensive overview of how Member states are implementing the EU Directive on Non-financial and Diversity Information, https://www.csreurope.org/sites/default/files/uploads/CSR%20Europe_GRI%20NFR%20publication_0.pdf

EU:s första järnvägspaket

EU:s första järnvägspaket innehåller flera olika direktiv inom områdena säkerhet, teknik och marknad för järnväg. Direktiven införlivades i järnvägslagen (2004:519) som trädde i kraft den 1 juli 2004. Det finns två exempel på överimplementering vid detta införlivande. Det första rör vilka spåranläggningar i Sverige som ska omfattas av EU:s krav. Det andra rör vilka järnvägsföretag som måste ha en licens (tillstånd) för att få utföra trafik.

Det finns i järnvägslagen och i EU-direktiven undantag för sk. industrispår, där spåren används för att lasta och lossa tåg för den egna verksamheten. Men om samma företag även äger och förvaltar ett anslutningsspår till anläggningen kan det spåret inte undantas i den svenska lagstiftningen. Merparten av dessa är tillverkande företag som har som sin huvudsakliga uppgift att producera/förädla varor – varför dessa företag får ett högre kostnadsläge jämfört med motsvarande i andra länder. Dessvärre ser vi samtidigt en ständigt pågående minskning av industrispår.

Norge undantar "privata sidospår och godsbanor" i begreppet infrastruktur och Danmark undantar också privata sidospår

Yrkesförarkompetensdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/59/EG om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport. I direktivet lämnas utrymme för undantag av förare av fordon som används för transporter när detta anses ha en mindre inverkan på trafiksäkerheten eller i de fall då kraven i detta direktiv skulle medföra en oproportionerlig ekonomisk eller social börda.

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom Lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens i vilket det bl a anges att förare behöver ha ett yrkeskompetensbevis (YKB) och fortbildning för att få framföra ett fordon med gods- eller persontransporter.

Någon praxis kring hästföretagare (som inte livnär sig på att bara transportera hästar) och om dessa omfattas av undantaget finns inte. Transportstyrelsen har meddelat att de gör bedömningen att undantaget inte är tillämpligt på hästföretagare.

Den utbildning som ett YKB kräver omfattar åtskilliga timmar och kostar också en hel del. Vinstmarginalerna i dessa enmans-företag är små och ytterligare utgifter slår hårt inte bara i utbildningskostnader utan även att behöva avsätta minst 140 timmars arbetstid till utbildning.

Regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet

Upphandlingsdirektivet – arbetsrättsliga villkor

I Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling anges i artikel 18.2 att "Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X."

I 17 kap. 2 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling anges att: "En upphandlande myndighet ska, om det är behövt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras."

Den svenska överimplementeringen ligger i formuleringen "ska", samt kopplingen till specifika villkor om lön, semester och arbetstid i enskilda kollektivavtal. Regeln är mycket svårhanterad med tanke på den svenska kollektivavtalsmodellen. Effekten av den komplexa och svårförutsägbara hanteringen riskerar bli färre anbud i offentliga upphandlingar, särskilt från företag som inte är bundna av kollektivavtal. Det leder också till försämrad konkurrens på den offentliga marknaden vilket leder till högre priser. Utöver detta urholkas på sikt den svenska modellen som bygger på kollektivavtal vars innehåll bestäms i förhandling mellan arbetsmarknadens parter.

EU:s fågeldirektiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar, även kallat fågeldirektivet. Kraven i fågeldirektivet har i Sverige implementerats genom 4 § artskyddsförordningen (2007:845), men denna syftar även till att implementera Art- och habitatdirektivets artikel 12. Bestämmelserna har därför fått sin lydelse utifrån Art- och habitatdirektivets hårdare krav som gäller specifikt utpekade arter.

Överimplementeringen berör hela jord- och skogsbruket, samt många andra verksamheter. Exempelvis kan skogsägare förhindras att avverka sin skog utan att få någon ersättning för detta, med stora ekonomiska konsekvenser som följd. Effekterna av det oklara regelverket och oproportionerliga bedömningar av myndigheter har inneburit att skogsägare tvingats att driva saken i domstol. Det råder dock fortfarande stor osäkerhet kring hur mycket av skogen som kan komma att omfattas av förbud, och om någon rätt till ersättning finns.

Elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling ska upphandlade myndigheter och enheter vara skyldiga att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med viss EU-standard för elektronisk fakturering (artikel 7).

Den svenska överimplementeringen består i att svensk lagstiftare även valt att kräva att alla leverantörer till offentlig sektor ska leva upp till viss EU-standard för elektronisk fakturering. Problemet i detta fall ligger dock i huvudsak inte i att sådana krav införs, utan att företagen inte getts tillräckligt med tid att ställa om till det nya regelverket. Då Sverige också valt att införa möjlighet till vitesförelägganden kan det få konsekvenser för leverantörer som inte förmår att snabbt ställa om till de nya kraven.

I Finland har man valt en lösning som innebär att upphandlade enheter och näringsidkare har rätt att på begäran erhålla e-faktura enligt den europeiska standarden. Efter påtalande från remissinstanser om behov av tillräckligt med tid för omställning valde den finska lagstiftaren att skjuta upp datumet för införandet av bestämmelsen till den 1 april 2020. Det har inte heller införts någon lagstadgad sanktion för det fall ett företag inte efterföljer krav på e-faktura. Även Tyskland har gett företagen längre tid för omställning (27 november 2020).

Svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet behålls

Industriutsläppsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp, även kallat industriutsläppsdirektivet (IED). I direktivet, som är en omarbetning av IPPC-direktivet, har BAT-slutsatserna fått en mer framträdande roll. BAT (Best Available Techniques/bästa tillgängliga teknik) syftar till att industrianläggningar ska vidta lämpliga åtgärder för att minimera utsläpp av föroreningar – genom att använda den bästa tillgängliga tekniken. Den bästa tekniken för olika industrigrenar sammanställs i BAT-slutsatserna och är därefter vägledande under en kommande åttaårsperiod, innan de uppdateras.

Vid implementering av IED i svensk rätt förändrades inte skrivningen i försiktighetsprincipen (2 kap. 3§) i miljöbalkens allmänna hänsynsregler om att yrkesmässig verksamhet ska använda bästa möjliga teknik (BMT) i syfte att förebygga, förhindra eller motverka skador eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Då BMT ställer högre krav på tekniken än vad BAT gör måste svenska industriföretag tillämpa BMT utöver BAT vilket ger dem en konkurrensnackdel på den globala marknaden. Striktare teknikkrav innebär att företagen tvingas investera i dyrare utrustning för att beviljas tillstånd, vilket medför högre produktionskostnader och slutligen en dyrare produkt jämfört med internationella konkurrenter.

De flesta andra länder i EU har valt att endast använda begreppet BAT. Genom att behålla det äldre, och delvis motstridiga begreppet BMT, sticker Sverige ut i europeisk kontext.

Strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt

Art- och habitatdirektivet – undantag för fredning

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), samt rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Gemensamt benämnda som EU:s naturvårdsdirektiv.

I Art och habitatdirektivets artikel 16.1 lämnas möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från fredning av vissa anledningar, till exempel för att undvika allvarlig skada på egendom. I 23 a § jaktförordningen stadgas under vilka förutsättningar skydds jakt får medges.

Den svenska överimplementeringen härrör sig av att paragrafen implementerar både art 16.1 i art och habitatdirektivet och motsvarande bestämmelse i fågeldirektivet. Överimplementeringen innebär att ett antal vanliga, triviala däggdjursarter som finns i stora populationer inte omfattas av direktivet, och därmed inte omfattas av villkoren för undantag från fredning, t ex vildsvin, dovhjort, och rådjur. Utöver ovanstående förbjuds också delvis felaktigt ett antal jaktmedel i jaktförordningen.

Sammanfattningsvis innebär det att en del av svensk jakt och skydds jakt på vanliga däggdjur inte kan bedrivas så effektivt som art och habitatdirektivet medger. Jord- och skogsbruk påverkas särskilt eftersom möjligheterna att skydda sig mot viltskada är mer begränsad än vad direktivet kräver.

Elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

(redogörs för ovan under rubriken *Regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet.*)

Konsekvensutredningar och Regelrådets granskning

En majoritet av konsekvensutredningarna som föregått den svenska lagstiftningen på området har inte innehållit tillräcklig information så att beslutsfattarna har kunnat ta ställning till om det mest effektiva sättet att implementera valts. Avsaknad av eller bristfällig analys och beräkningar av ekonomiska effekter är den vanligaste bristen som uppmärksammas i exemplen.

I de fall som Regelrådet har yttrat sig har de riktat motsvarande kritik.³⁵ Andra brister som uppmärksammats av Regelrådet har varit avsaknad av eller brister i bedömningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och effekter för de företag som omfattas av föreslagna överimplementering liksom bristande beskrivning av konkurrenspåverkan.

Vid en närmare granskning kan också bli noteras brister i beskrivning av problemets omfattning och andra konsekvenser såsom tid för genomförande.

När det gäller EU-förordningar som gäller direkt och inte implementeras i svensk rätt saknas krav på konsekvensutredningar förutom i de fall där svensk kompletterande lagstiftning kan införas, gäller exempelvis sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer. I de tre exempel som visar på ineffektiv tillämpning av EU-förordning finns därför ingen konsekvensutredning varpå heller inget yttrande finns från Regelrådet.

Exempel på ineffektiv tillämpning av EU-lagstiftning

Likviditetstäckningskrav för kreditinstitut (LCR-förordningen)

Av kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut (LCR-förordningen) följer ett likviditetskrav på kreditinstitut om att ha en likviditetstäckningskvot på aggregerad valutnivå på 100 procent och ett generellt krav på att likviditetsbuffertens sammansättning i stort ska motsvara nettoutflöden per valuta. Vidare följer ett diversifieringskrav på kreditinstitut om att sammansättningen av likvida tillgångar i bankernas likviditetsbuffertar ska vara diversifierad.

Finansinspektionens (FI) tillämpning av likviditetskravet innebär att tretton banker får specifika krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor på minst 75 procent i svenska kronor och för övriga signifikanta valutor samt på minst 100 procent i euro och US-dollar.

FIs tolkning av diversifieringskravet i LCR-förordningen innebär vidare bland annat att andelen säkerställda obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut, som får tillgodoräknas i

35 De beskrivna tre exemplen berör lagstiftning som införts före nuvarande regelverket om konsekvensutredningar. Krav på konsekvensutredningar ställdes dock också tidigare genom den så kallade SimplEx-förordningen, dvs Förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, som gällde för myndigheter och Regeringskansliet. Krav på konsekvensutredningar hos myndigheter fanns också i Verksförordningen (1995:1322).

likviditetsbufferten maximalt får vara 50 procent av den totala likviditetsbufferten vid beräkning av likviditetstäckningskvoten.

Dessa detaljkrav kan leda till en ineffektivare likviditetsriskhantering i bankerna och därmed större risker för det finansiella systemet och i förlängningen för realekonomin.

Fls krav på en likviditetstäckningskvot på minst 75 procent i svenska kronor är långt över liknande krav i andra nordiska länder. Tillsynsmyndigheten i Norge har t ex beslutat ett krav på minst 50 procent i norska kronor för företag som har euro och dollar som signifikanta valutor.

Fls särskilda diversifieringskrav innebär att svenska säkerställda obligationer missgynnas jämfört med de utgivna av utländska aktörer. Det påverkar konkurrensen på marknaden negativt och innebär att de regulatoriska förutsättningarna inte är likvärdiga.

Förordningen om ekologiska livsmedel

Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll. I artikel 29 i tillämpningsförordningen (889/2008) anges villkor för när medlemsstaterna kan godkänna undantag för icke-ekologiska livsmedels ingredienser av jordbruksursprung.

Ett företag har ansökt hos Livsmedelsverket om ett undantag enligt art 29 i tillämpningsförordningen 889/2008 till förordningen om ekologiska livsmedel 834/2007 men har fått avslag av verket. Ansökan gällde alolja och svampolja som används som ingredienser i modersmjölksersättningar och tillskottsnäring. Bakgrunden till ansökan är att det idag bara finns ett fåtal företag i världen som kan leverera dessa högt specialiserade ingredienser och de finns inte tillgängliga som ekologiska.

Avslaget innebär en självpåtagen svensk restriktion som drabbar specifikt de svenska företagen eftersom dessa inte kan sälja produkten som ekologisk, till skillnad från exempelvis de tyska konkurrenternas produkter som finns på den svenska marknaden. Svenska företag förlorar därmed konkurrenskraft gentemot importerade produkter från länder som godkänt undantagen och får dessutom på motsvarande sätt svårare att exportera sina produkter.

I andra EU-länder har det beviljats flera undantag för de här ingredienserna, exempelvis i Tyskland.

Förordning om resthalter av bekämpningsmedel i livsmedel

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung reglerar maxgränser för resthalter av bekämpningsmedel i livsmedel.

Livsmedelsverket tolkar förordningen på ett radikalt annorlunda sätt än tyska myndigheter vad gäller vilka teer som gränsvärdet för resthalter antrakinon ska appliceras på. Rökt te (lapsang souchong), en populär produkt i Sverige, betraktas av tyska myndigheter som en sammansatt produkt, där röken är en tillsatt ingrediens. Detta gör att man inte applicerar

gränsvärdet för antrakinon på rökt te. Livsmedelsverket däremot anser att rökningen faller in under "behandlade på annat sätt" och att gränsvärdena därmed omfattar rökt te. Detta innebär att ett parti rökt te som importeras direkt till Sverige från Kina riskerar att stoppas vid gränsen och skickas för destruktion, medan samma te skulle släppas in i Tyskland.

De alternativ som står till buds för svenska företag är att köpa in samma te från en tysk importör eller att hitta en annan metod att smaksätta te – båda dessa alternativ innebär betydande merkostnader och en försämrad konkurrenssituation för svenska företag jämfört med konkurrenter i exempelvis Tyskland.

I Tyskland betraktas rökt te (lapsang souchong) av myndigheter som en sammansatt produkt, där röken är en tillsatt ingrediens. Detta gör att man i Tyskland inte applicerar gränsvärdet för antrakinon på rökt te. Tyska företag kan därmed importera det rökta teet direkt från Kina.

Allmänna iakttagelser för samtliga exempel

Samråd och uppföljning

Näringslivets kritik kvarstår ofta eller förblir obesvarad efter införandet av regelverket. Detta väcker frågan om hur näringslivets synpunkter tillvaratas av regering, myndigheter och utredare. Initiativ till en översyn eller revidering av regelverket sker först efter många år (t ex beträffande artskyddsförordningen och järnvägslagen). I något fall har representanter från näringslivet som deltagit som experter i en utredning, liksom övriga experter, inte fått möjlighet att skriva ett särskilt yttrande med synpunkter som kunnat bidra till ett bättre beslutsunderlag.

Måluppfyllelse

Förordningen om ekologiska livsmedel och Förordning om resthalter av bekämpningsmedel i livsmedel, visar att ökad måluppfyllelse i form av t ex ökat skydd för konsumenter inte uppnås med den svenska tolkningen och tillämpningen. De restriktioner som påförs leder endast till att svenska företag inte får sälja sina produkter som ekologiska i Sverige eller utestängs från import medan däremot konkurrerande företag i andra EU-länder kan göra det.

Jämförelser med genomförande och tillämpning i andra länder

I nio av de 13 exemplen pekas på länder som enligt näringslivet implementerat eller tolkat EU-lagstiftningen på ett mer effektivt sätt än Sverige, vilket riskerar att påverka det svenska näringslivets konkurrenskraft negativt. Jämförelserna av exemplen har främst gjorts med nordiska grannländer såsom Danmark, Finland och Norge men även med Tyskland och i vissa fall hela EU.

Slutsatser

Ovanstående lagstiftningsexempel visar att den svenska överimplementeringen och tillämpningen medför negativa effekter i form av kostnader och/eller konkurrensnackdelar för såväl små som stora svenska företag. Både generellt och inom en rad olika områden. Den mest förekommande typen av överimplementering är att utvidga tillämpningsområdet. Det innebär vanligtvis att fler företag än vad som krävs i det ursprungliga EU-direktivet omfattas av kraven i direktivet vilket ofta innebär ytterligare kostnader för dessa.

I ett fall, Elektronisk fakturering vid offentlig upphandling, där överimplementering har skett i form av att lagkrav lagts till utöver det som krävs i direktivet ligger problemet i huvudsak inte i att sådana krav införs, utan att företagen inte getts tillräckligt med tid att ställa om till det nya regelverket. Eftersom Sverige även valt att införa möjlighet till vitesförelägganden kan det få konsekvenser för leverantörer som inte förmår att snabbt ställa om till de nya kraven. I Finland har man valt en lösning som innebär att upphandlade enheter och näringsidkare har rätt att på begäran erhålla e-faktura enligt den europeiska standarden. Efter påtalande från remissinstanser om behov av tillräckligt med tid för omställning valde den finska lagstiftaren att skjuta upp datumet för införandet av bestämmelsen till den 1 april 2020. Det har inte heller införts någon lagstadgad sanktion för det fall ett företag inte efterföljer krav på e-faktura. Även Tyskland har gett företagen längre tid för omställning (27 november 2020). Exemplet visar tydligt på att tillräckligt med tid för genomförande spelar roll.

I tre av våra fall har Sverige gjort en striktare tolkning av EU-lagstiftningen. NNR noterar att när det gäller import /export av varor innebär detta en försämring av konkurrenskraften jämfört med t ex importvaror från EU-länder eftersom motsvarande tolkning inte görs av andra EU-länders myndigheter. Restriktiva svenska tolkningar försämrar också de svenska företagens möjligheter att exportera sina produkter till andra EU-länder. Den striktare tolkningen beträffande likviditetstäckningskrav på kreditinstitut riskerar förutom en försämring av likviditeten på marknaden även att påverka konkurrenssituationen för svenska säkerställda obligationer.

I det fall det är en myndighets uppfattning att de (mindre strikta) bedömningar som gjorts av andra länder är felaktiga på ett eller annat sätt, anser NNR att svenska myndigheter behöver verka aktivt på EU-nivå för att alla medlemsländer ska tolka reglerna på samma sätt, inte genom att besluta om restriktioner för just svenska företag. Det enda som uppnås är annars att svenska företag ensidigt missgynnas, samtidigt som motsvarande produkter ändå kommer ut på den svenska marknaden genom import från andra länder, vilket våra exempel visar.

Merparten av exemplen visar på att alternativa och mer effektiva lösningar på implementering och tolkning kan erhållas och övervägas genom att jämföra och lära av andra EU-länder.

Baserat på den problembild som lyfts fram under ett antal år av flera aktörer, inklusive NNR, visar genomgången att inga förbättringar har genomförts i Sverige på detta område som fått någon effekt. Den internationella utblicken visar att andra länder som t ex Storbritannien och Danmark har förstått nödvändigheten av ett effektivt genomförande som inte hämmar företagets konkurrenskraft och har därför skapat principer och processer och forum för att tidigt påverka och fånga in kunskap om effekterna vid ett genomförande. Utblicken visar också att det finns länder (t ex Danmark och Finland) som har förstått betydelsen av att göra systematiska jämförelser med andra länder.

6. Förslag på åtgärder

För att undvika de negativa effekter som överimplementering och ineffektiv tillämpning innebär för svenska företag och som vår rapport visar på lämnar vi följande förslag på åtgärder:

- **Inför en princip om att EU-direktiv ska genomföras i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagens konkurrenskraft**

NNR hänvisar till det beslut om tillkännagivande NU7 till regeringen som fattades av riksdagen den 3 april 2019 och uppmanar regeringen att omsätta detta i praktiken.

EU-direktiv bör inte försämra företagens konkurrenskraft (NU7)

“EU-direktiv innehåller mål som medlemsländerna ska uppnå och länderna bestämmer själva hur direktiven ska genomföras i den nationella lagstiftningen. Riksdagen anser att de svenska företagens konkurrenskraft ska skyddas. Därför uppmanade riksdagen regeringen i ett tillkännagivande att den bör arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagens konkurrenskraft. En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt.”

NNR anser att även tolkning och tillämpning av EU-förordningar bör göras på ett sätt som inte försämrar svenska företags konkurrenskraft och bör därför också omfattas av denna princip.

- **Ställ tydligare krav på redovisning av överimplementering i konsekvensutredningarna i samband med genomförande av EU-lagstiftning.**

Kraven måste ställas på såväl Regeringskansliet som myndigheterna. Motsvarande krav måste också ställas på kommittéer som ofta tillsätts för att utreda hur ett svenskt genomförande ska gå till. Konsekvensutredningen ska innehålla en beskrivning av miniminivån och en bedömning av om denna ska överskridas.

Bedömningen av om miniminivån kommer att överskridas bör göras utifrån de kriterier som ställs upp i NNRs och Regelrådets rapport om gold-plating³⁶ och som också sammanfattats i NNRs hemställan till Näringsutskottet i oktober 2015. Det behöver redogöras för om:

- Nationella regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet.
- Området för reglernas tillämpning utvidgas.
- Möjligheter till undantag utnyttjas inte eller utnyttjas bara delvis när detta kan leda till hinder på den inre marknaden.
- Nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet behålls.
- Kraven i ett direktiv genomförs tidigare än det datum direktivet kräver.
- Strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt. I de fall minimi-

36 NNR och Regelrådet, 2012, Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning, http://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf

nivån överskrids bör konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag.

- **Inrätta en process och ett forum för diskussion och råd till regeringen beträffande genomförande av EU-lagstiftning och tolkning/tillämpning av EU-förordningar**

Ett forum bör skapas med uppdrag att diskutera och lämna råd till regeringen kring hur en företagsvänlig och effektiv svensk implementering och tolkning av EU-lagstiftning kan ske. I forumets uppdrag bör ingå att lämna rekommendation kring planer på kommande genomförande av EU-direktiv samt lämna förslag på hur redan implementerad lagstiftning kan förenklas och hur effektiva tolkningar och tillämpningar av EU-förordningar kan åstadkommas.

Forumet bör också kunna ge rekommendation om kommande EU-lagstiftning där tidigt tillvaratagande av svenska intressen behövs i Bryssel. Förebild för ett sådant forum finns exempelvis i Danmark.

Forumet bör utöver ovanstående även uppdras att lämna rekommendation till regeringen på områden där jämförelser bör göras med andra länders implementering och tolkning.

Ett forum kan dock inte fungera ensamt utan förutsätter förutom ett politiskt åtagande och engagemang även att en process och en politisk mottagarorganisation finns som kan se till att förslagen realiserar. Återkoppling och transparens efter principen följ eller förklara, samt en tidtabell för återkoppling och genomförande av åtgärder som beslutas är andra viktiga saker som behöver tillses.

- **Skapa rutiner för tidiga och återkommande samråd med näringslivet**

Tidiga och återkommande samråd och dialog med näringslivet bör ske under hela arbetet med EU-lagstiftning från utformningen av EU-lagstiftning till genomförande i svensk rätt. Näringslivet bör också involveras på ett tidigt stadium för att uppmärksamma regeringen på en kommande EU-lagstiftningsprocess där det är viktigt med en tidig påverkan för att se till att utformningen av direktivet eller förordningen görs med hänsyn tagen till regel-förenkling och svenska företags förutsättningar.

- **Genomför svenska konsekvensanalyser av förslag till EU-regler med konsekvenser för svenska företag**

En viktig del i en förstärkt process kring svenskt arbete med EU-lagstiftning är att genomföra svenska konsekvensanalyser av förslag till EU-lagstiftning. För att Sverige ska kunna få ett större inflytande i förhandlingsprocessen i EU och för att svenska positioner verkligen fattas utifrån ett underlag som belyser förslagets effekter för svenska företag anser NNR att svenska konsekvensanalyser behöver göras av förslag till EU-regler. Regeringskansliet bör också i samråd med näringslivet sammanställa vilka förslag till EU-regler som kan tänkas få sådana effekter.

- **Ställ krav på jämförelser med andra nordiska länder och EU-medlemsstater**
För att undvika att svenska företag får konkurrensnackdelar och högre kostnader i förhållande till sina konkurrenter behöver jämförelser göras med hur övriga nordiska länder och andra EU-medlemsstater planerar att respektive har genomfört eller tolkat EU-lagstiftning. Syftet med jämförelserna är att undersöka om mer effektiva alternativ finns som kan användas i Sverige. Jämförelse måste göras både i utredningar och av Regeringskansli och myndigheter.

- **Ställ krav på utvärderingar av genomförda EU-direktiv och tolkningar av EU-förordningar**

För att få information om genomförda EU-direktiv och tolkningar av EU-lagstiftning fortfarande är ändamålsenliga och effektiva måste svenska uppföljningar och utvärderingar genomföras. Risken finns annars att ineffektiva regler eller tolkningar behålls med fortsatta kostnader och konkurrensnackdelar för svenska företag som följd. Näringslivet kan ge värdefull input till sådana utvärderingar och bör involveras på ett tidigt stadium.

- **Öka det nordiska samarbetet**

Regelskillnader medför kostnader för företag. Ett ökat nordiskt samarbete kan bidra till att minska gränshindren och regelskillnaderna mellan de nordiska länderna. Då likheter finns med övriga nordiska länder vad gäller språk, näringslivsstruktur, förvaltning och förhållningssätt borde nordiska jämförelser relativt enkelt kunna göras.

Samarbete bör ske för att åstadkomma ett för näringslivet effektivt genomförande av EU-direktiv och tillämpning av EU-lagstiftning. Ökat samarbete kring ny EU-lagstiftning, med konsekvenser för det svenska och övriga Nordens näringsliv, ökar också förutsättningarna för att få gehör för svenska tillika de nordiska ländernas specifika förutsättningar vid utformningen av EU-lagstiftningen.

Bilaga 1

Exempel på överimplementering och ineffektiv tillämpning av EU-lagstiftning

Exempel på överimplementering (indelade efter typ av överimplementering)

Utvidgning av tillämpningsområdet

Ändringsdirektiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism

I Europaparlamentets och rådets ändringsdirektiv (EU) 2018/843 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism införs en ny bestämmelse om att medlemsstaterna ska införa centrala register för bank- och betalkonton som identifieras med IBAN-nummer, artikel 32 a. Uppgifterna som finns i den centrala registret ska vara direkt tillgängliga för nationella FIU (i Sverige Finanspolisen) och för nationella behöriga myndigheter för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättsdirektivet.

Svensk överimplementering

Ändringsdirektivet föreslås genomföras i svensk rätt genom att en ny lag införs om ett nationellt system för myndigheters tillgång till uppgifter om enskildas konton och bankfack hos vissa finansiella företag (Fi2018/03025/B). Lagens tillämpningsområde föreslås täcka inte bara penningtvättsändamål utan även beskattnings- och utskökningsändamål och ge såväl Polisen som Skatteverket och Kronofogdemyndigheten möjlighet att hämta uppgifter från registret.

Förslaget utvidgar även antalet företag och kontoslag som ska omfattas av registerkravet. Förslaget omfattar alla konton hos företag som omfattas av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Förslaget är därmed inte begränsat till konton med IBAN-nummer. Antalet företag som omfattas har därmed utvidgats från drygt 25 till över 160 företag. Antalet konton som kommer att omfattas kan beräknas överstiga 50 miljoner. Förslaget innebär därmed en överimplementering i flera avseenden genom utvidgningen av dels tillämpningsområdet, dels vilka företag och kontoslag som ska omfattas.

Konsekvenser

Skatteverket föreslås tillhandahålla ett system för åtkomst av uppgifter. Företagen ska ge systemet direkt, omedelbar och elektronisk tillgång till aktuella uppgifterna. Anslutning till systemet kommer initialt kräva insatser från företagen i fråga om att bygga gränssnitt och göra anpassningar i de interna basystemen för att göra uppgifter tillgängliga för datasök-systemet. Vissa företag saknar i dag viss information som ska ingå i registret och kommer behöva anpassa sin informationsinhämtning och lagring efter de nya kraven. Det kan bli gällande uppgifter om fullmaktshavare och leasingperioder för bankfack som för vissa verksamhetsutövare inte finns tillgängliga elektroniskt som kan medföra svårigheter att ta fram. Även om förslaget kan medföra viss tidsbesparing genom ett automatiserat förfarande

kommer den föreslagna utvidgningen av lagen att medföra att myndigheterna kommer att ställa följdfrågor i större omfattning än i dag. Det kan därför ifrågasättas hur stor, om ens någon, vinst uppstår.

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

I förslaget saknas en jämförelse av hur andra länder inom EU avser att införliva bestämmelserna i nationell rätt. Klart är dock att svenska företag kommer att få högre kostnader till följd av överimplementeringen då de behöver lägga ner mer resurser på att uppfylla kraven i den svenska lagen jämfört med företag som endast behöver uppfylla direktivets krav. Kraven på datasökbarhet kan också innebära att vissa produkter/tjänster inte bedöms som tillräckligt lönsamma och därför kan komma att uteslutas.

Om fler myndigheter ska kunna inhämta uppgifter från systemet för olika ändamål kommer fler följdfrågor att ställas till företagen. Eftersom det inte uppställs krav på samordning eller koordinering mellan myndigheterna kommer företagen, i större utsträckning än i dag, behöva lämna samma uppgifter till flera myndigheter. Detta innebär ett merarbete och en administrativ kostnad för företagen. Kostnaden för att vid var tid uppfylla kraven på uppdaterade och tillgängliga uppgifter har inte analyserats i konsekvensutredningen. Utredningen har inte heller övervägt möjligheten att föreslå separat utredning för att öppna upp möjligheten att låta andra myndigheter än Finanspolisen använda det föreslagna systemet för andra syften än det direktivet anger, t.ex. regleringen i skatteförfarandelagen (2011:1244), och därmed också genomföra en proportionalitetsbedömning.

Genom det utvidgade förslaget ges fler myndigheter än Finanspolisen möjlighet att lätt komma åt och hantera privat information om enskilda vilket inkräktar på den personliga integriteten och därmed sannolikt också på allmänhetens förtroende för bankens möjlighet att vidmakthålla den lagstadgade tystnadsplikten.

Processen

En referensgrupp med branschföreträdare har bistått utredaren, däribland Bankföreningen. Bankföreningen har påpekat problematiken med att utöka kretsen myndigheter med direktaccess till uppgifter däribland risken för avsiktligt missbruk, handhavandefel och risken för att känsliga uppgifter läcker ut utan att detta har hörsammats i någon nämnvärd grad.

För mer information kontakta:

Svenska Bankföreningen, Åsa Arffman, asa.arffman@swedishbankers.se

Entreprenörsansvaret i tillämpningsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

Direktivet syftar i korthet till att skapa ett effektivt skydd av utstationerade arbetstagares rättigheter och samtidigt förhindra att oseriösa företag missbrukar direktivet. Relevanta artiklar är 12.1 och 12.4-5.

Svensk överimplementering

Direktivet genomfördes i lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar i byggbranschen. Lagen innebär att en entreprenör kan bli skyldig att betala lön till en annan entreprenörs arbetstagare för arbete i den svenska bygg- och anläggningsbranschen. Överimplementeringen består dels i att entreprenörsansvaret omfattar inte bara utstationerad arbetstagare utan också inhemska arbetstagare, dels att ansvaret är strikt, dels att ansvaret inte längre är begränsat till ett led (enligt direktivets grundmodell). Därtill har begreppet "minimilön" i direktivet utgått och ersatts av "lön som har förfallit till betalning". Genom ändringarna har det införts en främmande arbetsrättslig modell som inte är motiverad och som undergräver den svenska modellen och kollektivavtalsparternas legitimitet.

Konsekvenser

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Entreprenörsansvaret slår särskilt hårt mot soloföretag eller företag med få anställda och medför en ovilja att anlita högspecialiserade eller nystartade företag – eftersom dessa kan utgöra en högre ekonomisk risk. Det resulterar i minskad konkurrens varpå mindre företag får allt svårare att etablera sig och växa. Därtill rubbas arbetsgivaransvaret när arbetsgivare kan tvingas att betala lön för andras anställda. Det undergräver ansvarsfördelningen och gynnar i värsta fall oseriösa företag som uppsåtligen inte vill betala lön till sina anställda. Problemet med lagstiftningen är vidare att man inte kommer tillrätta med de i utredningen angivna problemen, samtidigt som kostnaderna för samhällsbyggandet lär öka då ett företag måste prissätta risken för oförutsedda lönefordringar i sina anbud.

Konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen i promemorian "Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen Ds 2017:30" hade allvarliga brister med tydliga kunskapsluckor om affärsförhållandena och affärsförbindelserna mellan entreprenörer. En brist i utredningen var avsaknad av underlag för omfattningen av problemen och särskild kritik riktades bl a mot problembeskrivningen där utredaren inte kunde presentera ett enda fall där en arbetstagare inte hade fått rätt lön pga. missbruk eller bedrägeri av utstationeringsdirektivet.

Det gjordes inte någon ekonomisk konsekvensanalys av förslaget, utöver att utredningen presenterade en uppskattning av företagens kostnader för att införa nya rutiner till följd av förslaget. Samtidigt beskrevs entreprenörsansvaret kunna medföra sämre konkurrens för mindre företag och promemorian saknade en bedömning av ett "nollalternativ" och således berördes inte de faktiska konsekvenserna av överimplementeringen.

Regelrådets underkände konsekvensanalysen och delade i allt väsentligt den kritik som framförts under processen. Rådet ifrågasatte bl.a. av vilka skäl som utredaren inte ansåg det motiverat att ställa höga krav på beskrivning av konkreta fall av problem. Rådet saknade vidare en fördjupad analys över påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet, och en känslighetsanalys av bedömd utveckling av ett infört entreprenörsansvar.

Processen

Flera försök att implementera lagstiftningen gjordes, varav ett ansågs av Konkurrensverket vara starkt konkurrenshämmande och missgynna utländska företag. Samtliga förslag föregicks av en dialog med arbetsmarknadens parter, men kritiken hörsammades ej. Sveriges Byggindustrier föreslog ett annat genomförande med en försäkringsmodell under statlig tillsyn. En sådan modell hade fått begränsad inverkan på näringslivet och arbetsrätten varför regeringen uppmanades att utreda frågan.

Måluppfyllelse

Det har så vitt känt fortfarande inte förekommit någon tvist i anledning av entreprenörsansvaret. Då omfattningen av problemet aldrig kunde beläggas, kan inte heller något mål anses ha uppnåtts genom lagen.

"Neighbour check"

Danmark. Arbetsmarknadens parter kom i Danmark överens om en fondlösning för att tillförsäkra utstationerade arbetstagare ett fullgott skydd, i likhet med vad Sveriges Byggindustrier föreslog under processen. Fonden finansieras av offentliga och privata arbetsgivare, och ingen utbetalning via fonden har ännu skett.

För mer information kontakta:

Sveriges Byggindustrier, Carina Utterström Mace,
carina.utterstrom.mace@sverigesbyggindustrier.se

Företagarna, Erik Ageberg, erik.ageberg@foretagarna.se

Redovisningsdirektivet (ändringsdirektivet)

EU-direktivet (2014/95/EU) om ändringar i EU:s redovisningsdirektiv (2013/34/EU), innehåller regler om rapportering av icke-finansiell information och mångfaldspolicy.

Svensk överimplementering

I Sverige har direktivets tillämpningsområde utökats till att omfatta alla stora företag³⁷ jämfört med direktivet som begränsar tillämpningen till stora företag som är av allmänt intresse och som har fler än 500 anställda.

Den svenska implementeringen av direktivet innebär en väsentlig utökning i förhållande till direktivets gränsvärden. I Sverige omfattas även andra associationsformer än de som regleras i direktivet.

Konsekvenser

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Den svenska utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att också onoterade företag omfattas av kravet på hållbarhetsredovisning. Då allmänintresset för årsredovisningar i onoterade företag i allmänhet är begränsat är sannolikheten stor att detta också kommer att gälla hållbarhetsinformation. Att upprätthålla kapacitet och system för att ta fram hållbarhetsinformation är både resurskrävande och administrativt betungande för de företag som berörs. Den ökade regelbördan som detta innebär kan inte motiveras med den nytta rapporteringen medför.

Konsekvensutredningen

I regeringens konsekvensutredning från 2015 uppskattades att antalet företag som skulle träffas av kravet på hållbarhetsrapportering till cirka 1 600. Om direktivets gränsvärden hade tillämpats i Sverige uppskattades att cirka 100 företag skulle ha omfattats av kravet.

Regelrådet fann i sitt yttrande RR 2015-0025 att den konsekvensutredning som föregick regeringens förslag³⁸ inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I yttrandet kritiseras bl.a. avsaknaden av beräkning eller beloppsmässig uppskattning för vilka effekter det faktiskt får för de tillkommande företag som omfattas av kravet på upprättande av hållbarhetsrapport.

Någon sådan beräkning gjordes inte heller i konsekvensutredningen i prop. 2015/16:193 som genomförde förslagen i svensk rätt. Regeringen uppskattade att fördelarna för företagen översteg kostnaderna, något belägg för detta presenterades dock inte. Efter genomförandet har någon utvärdering av det utökade kravet på hållbarhetsrapportering i Sverige inte gjorts.

37 Stora företag är företag som uppfyller fler än ett av följande villkor:
Medelantalet anställda fler än 250 under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren.
Balansomslutning över 175 mkr vart och ett av de två senaste räkenskapsåren.
Nettoomsättning över 350 mkr vart och ett av de två senaste räkenskapsåren.

38 Ds 2014:45.

“Neighbour check”

Enligt en rapport från CSR Europe och GRI som publicerades 2017³⁹ är Sverige ett av de ytterst få medlemsstater som gått längre än direktivet i implementeringen och det enda där direktivets krav på hållbarhetsrapport omfattar företag med färre än 500 anställda.

För mer information kontakta:

Sofia Bildstein-Hagberg, Svenskt Näringsliv, sofia.bildstein-hagberg@svensktnaringsliv.se

39 CSR Europe och GRI, 2017, Member State Implementation of Directive 2014/95/EU – A comprehensive overview of how Member states are implementing the EU Directive on Non-financial and Diversity Information, https://www.csreurope.org/sites/default/files/uploads/CSR%20Europe_GRI%20NFR%20publication_0.pdf

Införlivandet av första järnvägspaketet

EU:s första järnvägspaket⁴⁰ innehåller flera olika direktiv inom områdena säkerhet-, teknik- och marknad för järnväg. Direktiven införlivades i järnvägslagen (2004:519) som trädde i kraft den 1 juli 2004. Det finns två exempel på överimplementering vid detta införlivande. Det första rör vilka spåranläggningar i Sverige som ska omfattas av EU:s krav. Det andra rör vilka järnvägsföretag som måste ha en licens (tillstånd) för att få utföra trafik.

Svensk överimplementering utanför TEN-nätet och begreppet järnvägsinfrastruktur (första exemplet)

Sverige valde 2004 att utöka de EU-rättsliga kraven till stora delar av det svenska järnvägsnätet, trots att kraven i huvudsak endast ställde krav på TEN-nätet (Trans European Network). För nya eller ombyggda järnvägsfordon och spåranläggningar utanför TEN-nätet infördes i stället en möjlighet till undantag av Transportstyrelsen från vissa tekniska EU-krav.

I förarbetena⁴¹ till lagen motiverades utökningen med att ambitionen bör vara att enhetliga regler om driftskompatibilitet (teknisk harmonisering) ska gälla för hela det svenska järnvägsnätet. Ett sådant ställningstagande ansågs överensstämmande med direktivens övergripande målsättningar för att skapa ett europeiskt järnvägssystem och att det första paketet var ett första led i en sådan harmonisering.

Även definitionen av järnvägsinfrastruktur är av betydelse. Sverige har aldrig infört den definition av järnvägsinfrastruktur som finns i EU-regleringen.⁴² Den som förvaltar en spåranläggning som inte är att anse som järnvägsinfrastruktur omfattas inte av EU:s krav. Exempelvis krav för tilldelning av kapacitet på spåren och avgifterna samt även vissa tekniska krav och säkerhetskrav.

EU:s definition av järnvägsinfrastruktur är komplicerad och i vissa delar motsägelsefull. En viktig skillnad är att EU:s definition undantar privata sidospår och privata anslutningslinjer. Sedan 2004 har olika ändringar gjorts i järnvägslagen för att minska regelbördan t.ex. för de tjänsteleverantörer som har spår på sidospår för att tillhandahålla tjänster.⁴³

Svensk överimplementering avseende licenskrav (andra exemplet)

Även kraven på licens för järnvägsföretag utvidgades till att gälla alla järnvägsföretag när järnvägslagen togs fram 2004. Licensen är ett tillstånd av Transportstyrelsen som säkerställer att en aktör har gott anseende, god ekonomi, tillräcklig försäkring och tillräcklig yrkeskunnande. Dessa krav omfattade enligt direktiv 2001/14/EG endast järnvägsföretag vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster för transport av gods eller passagerare på järnväg. Exempel på företag som inte uppfyller denna definition är underhållsföretag som framför fordon till platsen för underhållet och för fordonstillverkare som provkör fordon.

40 Rådets direktiv 91/440/EEG, Rådets direktiv 95/18/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG.

41 Prop. 2003/04:123 s. 77.

42 Numera i bilaga I till direktiv 2012/34/EU.

43 T.ex. när det nya marknadsdirektivet (2012/34/EU) skulle införlivas i svensk lagstiftning.

För att få utföra järnvägstrafik i Sverige krävs antingen tillstånd i form av licens och säkerhetsintyg eller, i vissa fall ett nationellt trafiksäkerhetstillstånd (3 kap. 1 § järnvägslagen). I förarbetena till järnvägslagen anges att genom direktiv 2001/13/EG utvidgas principerna för licens från det tidigare direktivet (direktiv 95/18/EG) till att gälla för alla järnvägsföretag som är verksamma inom järnvägssektorn och som är eller kommer att vara etablerade inom gemenskapen. Även om detta stämmer så förs inget resonemang kring att definitionen av järnvägsföretag begränsar vilka som behöver en licens.

Konsekvenser

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Det finns för närvarande ca 300 infrastrukturförvaltare (privat, kommunalt eller statligt ägda bolag). Många av dessa har endast korta sträckor spår. Det kan vara spår i hamnar, verkstads- och industrianläggningar samt depåer och godsterminaler. För industrier med spår kan kravet på att privata sidospår, privata anslutningslinjer eller andra spår utanför TEN-nätet, ska tillämpa EU-rättsliga krav ge en konkurrensnackdel till skillnad från företag i andra medlemsstater. Detta eftersom kostnadsläget blir högre för deras spåranläggningar till skillnad från i andra länder.

Det finns i järnvägslagen och i EU-direktiven undantag för s k industrispår, där spåren används för att lasta och lossa tåg för den egna verksamheten. Men om samma företag även äger och förvaltar ett anslutningsspår till anläggningen kan det spåret inte undantas i den svenska lagstiftningen. Merparten av dessa är tillverkande företag som har som sin huvudsakliga uppgift att producera/förädla varor – varför dessa företag får ett högre kostnadsläge jämfört med motsvarande i andra länder. Dessvärre ser vi samtidigt en ständigt pågående minskning av industrispår.

Den svenska överimplementeringen bör ses ljuset av strävan från Sverige att öppna den svenska järnvägsmarknaden för konkurrens och att i slutändan hela den europeiska järnvägsmarknaden skulle öppnas. För att det ska kunna fungera krävs att tekniska hinder eller andra tillträdes hinder undanröjs. Överimplementeringen skedde dessutom innan Lissabonfördragets tillkomst och antalet direktverkande EU-förordningar med krav har därefter exploderat. Med facit i hand kan det ifrågasättas om utvidgningen var rätt eller om nationell lagstiftning hade kunnat underlätta för sidospår och infrastruktur utanför TEN-nätet.

Ett järnvägsföretag utan licens från ett annat land inom EES eller Schweiz, som vill bedriva trafik i Sverige (t.ex. ett underhållsföretag), behöver idag ha en licens. Företaget skulle antingen behöva skaffa en licens från det land där företaget har sitt säte eller bilda ett svenskt företag med licens (säte i Sverige). Det finns ett femtiotal järnvägsföretag med tillstånd i Sverige. Några av dessa har i dagsläget en licens trots att EU-reglerna inte kräver detta.

Konsekvensutredningen

Avväganden i prop. 2003/04:123. Frågan har även tagits upp i Ds 2014:21 (när direktiv 2012/34/EU skulle införlivas) och nu i promemorian för att införliva det s k fjärde järnvägs-paketet.⁴⁴ Där anges bl.a. att Sverige har ett vitt synsätt på begreppet infrastrukturförvaltare.

44 Diarienummer I2019/02121/TM.

Det finns inga jämförelser med de andra nordiska länderna utan det resoneras enbart mellan svensk rätt och EU-rätten.

Processen

Sommaren 2020 ska Sverige senast införliva de nya säkerhets- och driftskompatibilitetsdirektiven⁴⁵ som ingår i det fjärde järnvägspaketet. Dessa direktiv har ett utökat tillämpningsområde och omfattar unionens järnvägssystem.

I Infrastrukturdepartementets promemoria Fjärde järnvägspaketet⁴⁶, som ska införliva fjärde järnvägspaketet, finns ett förslag om att begränsa de järnvägsföretag som behöver ha en licens i likhet med vad som definieras som järnvägsföretag i licenskraven i EU-regleringen.

"Neighbour check"

Norge undantar "privata sidospår och godsbanor" i begreppet infrastruktur. Det finns en egen forskrift, "krav på privata sidospår och godsbanor" – FOR-2014-12-10-1573 (med ändringar). I Norge är det tillsynsmyndigheten Statens Jernbanetilsyn som handhar dessa frågor.

Danmark undantar privata sidospår – detta är reglerat i LOV nr 686 – 27/5-2015. I Danmark är det tillsynsmyndigheten Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen som handhar dessa frågor.

För mer information kontakta:

Transportföretagen, Susanne Karlsson, susanne.karlsson@transportforetagen.se
Branschföreningen Tågoperatörerna, Gustaf Engstrand, gustaf.engstrand@tagoperatorerna.se

45 Säkerhetsdirektivet (EU) 2016/798 och driftskompatibilitetsdirektivet (EU) 2016/797.

46 Diarienummer I2019/02121/TM.

Yrkesförarkompetensdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/59/EG av den 15 juli 2003 om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport.

I skälen till direktivet framhävs proportionalitetsprincipen. I skäl (22) till direktivet lämnas ett utrymme för undantag av förare av fordon som används för transporter när detta anses ha en mindre inverkan på trafiksäkerheten eller i de fall då kraven i detta direktiv skulle medföra en oproportionerlig ekonomisk eller social börda. I skäl (23) redogörs för, med hänvisning till subsidiaritetsprincipen, varför åtgärd vidtas på EU-nivå. Vidare att direktivet i enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5 i fördraget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet om att inrätta en standard för hela gemenskapen i fråga om grundläggande kompetens och fortbildning.

Svensk överimplementering

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom Lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens. Av 3 kap 1 § i denna framgår bl a att förare behöver ha ett yrkeskompetensbevis (YKB) för grundläggande kompetens och fortbildning för att få framföra ett fordon med gods- eller persontransporter. Lagen innehåller bland annat krav på grundutbildning, som efter godkänt prov leder till ett yrkeskompetensbevis. Yrkeskompetensbeviset gäller i fem år. Därefter krävs att föraren går en återkommande fortbildning vart femte år för att förnya beviset. I 2 kap. 4 § 8p. anges att lagen inte ska tillämpas på förare av fordon som används för att transportera material och utrustning som föraren ska använda i sitt arbete, under förutsättning att framförandet av fordonet inte är förarens huvudsakliga sysselsättning.

I förarbetena nämns som exempel på "material och utrustning" sådant som en hantverkare kan behöva för att utföra sina arbetsuppgifter.

Någon praxis kring hästföretagare (som inte livnär sig på att bara transportera hästar) och om dessa omfattas av undantaget finns inte.

Enligt LRF använder de hästföretagare som föder upp, tävlar, utbildar och köper och säljer hästar hästen på i princip samma sätt som hantverkaren använder sina verktyg. På vägen till seminestationen där hästen ska förädlas/produceras en ny produkt (föl), på väg till veterinären där den ska underhållas/lagas, på väg till beridningsstallet där den ska utbildas. Detta är endast några exempel på hur hästföretagaren transporterar hästen för att den ska öka i värde och förhoppningsvis ge intäkter till företaget. Framförandet av fordonet är enbart transport av material som ska bearbetas. Transporten är i sig inte hästföretagarens huvudsakliga intresse för lönsamhet utan istället det som händer med hästen (materialet) vid ankomst.

Transportstyrelsens tolkning av användningen av undantaget i lagen innebär en överimplementering av det underliggande EU-direktivet.

Transportstyrelsen har besvarat LRF:s kritik med "Det kan inte uteslutas att en häst skulle kunna vara förarens material och utrustning som denne medför för att utföra sitt arbete som jockey eller travkusk, men vi får väl se om det blir någon rättslig prövning i framtiden, hittills har vi såvitt jag vet ingen bättre ledning än lagtexten och proppens exempel snickaren."

Transportstyrelsen har vad gäller undantaget i 2 kap. 4 § 8 angivit att undantaget enbart är kopplat till det arbete som föraren ska utföra med material och utrustning som transporteras, men uttrycker samtidigt att det är deras uppfattning att undantaget, enligt förarbetena, inte rör transport av hästar då det är kopplat till hantverkare, m.fl. Transportstyrelsen anser därutöver att det är polisens bedömning vid kontroll på väg som är avgörande och att det därmed blir domstolarna som slutgiltigt får avgöra hur lagstiftningen ska tillämpas.

Även Jordbruksverket har engagerat sig i frågan och bett om ett tydligt ställningstagande om undantag från Transportstyrelsen. Transportstyrelsen svarade Jordbruksverket senast i november 2018 om möjliga undantag från YKB-kravet för de som i Jordbruksverkets förteckning är godkända transportörer men bara transporterar sina egna djur.

Transportstyrelsens gjorde då följande bedömning:

Lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens är tillämplig. Transportstyrelsens uppfattning är att det inte finns något undantag att tillämpa för den verksamhet Jordbruksverket tar upp. De förslag som lämnades i tidigare svar var förklaringar till hur Transportstyrelsen tolkar bestämmelserna och utifrån den tolkningen anser Transportstyrelsen att det inte finns något undantag för den verksamhet Jordbruksverket beskriver.

Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och ställer vidare krav på rationalitet och nödvändighet. Transportstyrelsen har inte kunnat svara på vilket sätt det är rationellt eller nödvändigt för att uppnå syftet med direktivet att även hästföretagare ska omfattas av kravet på YKB.

Konsekvenser

I begreppet hästföretagare lägger vi uppfödare, tävlingsryttare, beridare m.m. YKB berör utöver hästföretagare även sådana som levererar egna varor (alltså inte utför transport mot betalning), bl.a. potatisodlare, trädgårdsmästare, spannmålsbönder etc.

Det flesta hästföretagare runt omkring i landet har inte som huvudsyssla att transportera hästar mellan olika orter och det innebär att de flesta företagare inom hästnäringarna befinner sig i en oklar gråzon. Den utbildning som ett YKB kräver omfattar åtskilliga timmar.

Grundutbildningen är 280 timmar eller en förkortad grundutbildning 140 timmar beroende på förarens ålder.⁴⁷ En fortbildning omfattar minst 35 timmar och kan delas upp i delkurser som är på minst 7 timmar vardera. Utbildningen kostar också en hel del, grundutbildningen kostar från 26 000,00 kr (förkortad) och fortbildningen efter fem år från 7 500,00 kr. Hästföretag är ofta enmansföretag med få och ofta på deltid anställda. Samtliga är involverade i verksamheten och måste kunna transportera hästar, inte minst ur djurskyddssynpunkt. Vinstmarginalerna i dessa enmansföretag är små och ytterligare utgifter slår hårt inte bara i utbildningskostnader utan även att behöva avsätta minst 140 timmars arbetstid till utbildning.

Konsekvensutredningen

I prop. 2007/08:10 bedömer regeringen att enbilsåkerier kan få mer kännbara kostnader

47 Du kan gå den kortare grundutbildningen vid 21 år men får då bara köra buss i linjetrafik där linjens längd är högst 50 km.

då de inte har möjlighet att ta in ersättare under utbildningstiden. Men uttalar samtidigt att "Med en modern och relevant utbildning torde transportererna bli både effektivare och säkrare med en ökad lönsamhet som följd. Att bereda varje förare i genomsnitt en fortbildningsdag per år är en så naturlig utveckling att den inte kan undvaras."⁴⁸ Lagstiftaren har inte haft en tanke på att andra företagare med annan huvudsaklig syssla än transporter kommer att omfattas av kravet på YKB.

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Hästföretagen har inte så höga resultat i lönsamhet och äger vanligtvis en stor del av sina tillgångar själva (mark och anläggningar), vilket inte påverkar verksamheten negativt men lönsamheten blir då teoretiskt sett lägre. Detta är signifikativt för alla kategorier av lantbruksverksamhet. Den egna arbetsinsatsen är högre än en normal arbetstid och frånvaro på grund av sjukdom eller utbildning är inte möjlig på samma sätt inom djurproduktionen. Ett regelverk som kräver 140 timmars frånvaro från den ordinarie verksamheten är i praktiken omöjlig att genomföra utan en stor kostnad för företagaren. Denne måste betala mer i lön till en ersättare än vad hen tar ut i lön för sitt egna motsvarande arbete.

För mer information kontakta:

Helena Andreason, LRF, helena.andreason@lrf.se

48 Prop. 2007/08:10 s 109

Regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet

Upphandlingsdirektivet – arbetsrättsliga villkor

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

I direktivet anges i artikel 18.2 att "Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X."

Svensk överimplementering

I 17 kap. 2 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling anges att:

"En upphandlande myndighet ska, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras.

Myndigheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts enligt första stycket."

I bestämmelserna 17 kap 3 och 5 § framgår närmare vad som avses med kravet på villkor om lön, semester och arbetstid. Det framgår bl.a. att nivåerna på villkoren enligt 2 § ska anges enligt de lägsta nivåer som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen.

Den svenska överimplementeringen ligger i formuleringen "ska" i 17 kap. 2 § (visserligen behovsprövad) samt kopplingen till specifika villkor om lön, semester och arbetstid i enskilda kollektivavtal. Regeln är mycket svårhanterad med tanke på den svenska kollektivavtalsmodellen. Under remissförfarandet framfördes från näringslivets sida argument om att det hade räckt med 17 kap. 1 § för att uppfylla implementeringen av EU-direktivet, dvs. regeln om att en upphandlande myndighet "får" ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.

Konsekvenser

Reglerna omfattar upphandlingar över EU:s tröskelvärden, vilket är ca en tredjedel av alla annonserade upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram viss vägledning avseende arbetsrättsliga villkor. Myndigheten har identifierat indikatorer som vid behovsprövningen kan ge anledning att tillämpa "ska"-regeln och har gjort behovsprövning för vissa arbetstagarkategorier. Det är dock den upphandlande myndigheten/enheten som avgör om behov föreligger i det enskilda fallet, vilket gör tillämpningen svårförutsägbar. I de fall då behov av arbetsrättsliga

villkor anses föreligga måste den upphandlande myndigheten/enheten föra dialog med berörda arbetsmarknadsparter för att utröna vilka specifika villkor om lön, semester och arbetstid som ska ställas. Om vägledning för detta tagits fram av Upphandlingsmyndigheten kan detta användas, men risk finns för att olika villkor ställs för samma arbetstagar-kategorier i olika upphandlingar. Detta skapar sammantaget en komplex och svår-förutsägbar hantering.

En ytterligare konsekvens är att procedurer för uppföljning av om kraven gällande arbets-rättsliga villkor har uppfyllts behöver skapas.

Vidare kan upphandlade kontrakt komma att löpa över olika kollektivavtalsperioder, vilket innebär att villkoren kan förändras under pågående uppdrag och ytterligare komplicerad hantering.

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Effekten av den komplexa och svår-förutsägbara hanteringen riskerar bli färre anbud i offentliga upphandlingar, särskilt från företag som inte är bundna av kollektivavtal. Det leder också till försämrade konkurrens på den offentliga marknaden vilket leder till högre priser. Utöver detta urholkas på sikt den svenska modellen som bygger på kollektivavtals vars innehåll bestäms i förhandling mellan arbetsmarknadens parter.

Konsekvensutredningen

I sitt yttrande över betänkandet Upphandling och villkor enligt kollektivavtal (SOU 2015:78) ansåg Regelrådet att det i fråga om kostnadsbeskrivning, beskrivning av konkurrens-påverkan och i viss mån beskrivningen av berörda företag saknades nödvändig information och underkände konsekvensutredningen.

Utredningsförslaget möttes också av stark remisskritik från näringslivet som såg förslaget alltför långtgående och med utestängande effekter särskilt för många små företag utan kollektivavtal. Varningar framhölls även om tung och arbetskrävande hantering till följd av lagstiftningsmodellen. Vidare framfördes att den föreslagna modellen skulle innebära en form av allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Förslaget ansågs därmed riskera att kullkasta den svenska arbetsmarknadsmodellen och påverka lönebildningen.

Regeringen presenterade den 15 februari 2016 i ett "Utkast till lagrådsremiss Miljö-, social och arbetsrättsliga hänsyn" en något förändrad reglering, som dock inte nämnvärt förändrade den sammantagna remisskritiken.

Lagrådet konstaterade i juni 2016 sitt yttrande över lagrådsremissen att förslaget skulle leda till tillämpningssvårigheter. Lagrådet fann regleringen otydlig och ansåg att det förelåg risk för kostsamma och tidskrävande upphandlingsprocesser. Vidare framhölls att små företag kommer att drabbas av en betydande administrativ börda.

Det något modifierade lagförslag som sedermera antogs av en riksdagsmajoritet begränsades bl.a. till upphandlingar över EU:s tröskelvärde. Regeringen bedömde att påverkan på de små företagen hade minimerats och ansåg inte att det förelåg risk för att den svenska arbetsmarknadsmodellen skulle påverkas negativt.

Näringslivets grundläggande kritik mot förslaget effekter i form av kostsam och komplex hantering, risk för spretig och svårförutsebar tillämpning, utestängande effekter och inverkan på den svenska arbetsmarknadsmodellen kvarstår dock.

Processen

Näringslivsrepresentanter ingick i Konkurrensverkets referensgrupp inför framtagandet av en rapport som behandlade de rättsliga möjligheterna att ställa denna typ av krav. Representanter från näringslivet deltog även som experter i utredningen som regeringen sedan tillsatte, men fick i likhet med övriga deltagare i utredningen inte möjlighet att skriva särskilda yttranden. När det gäller remissförandet ansåg flera remissinstanser att deras synpunkter behandlats alltför lättvindigt. Det förelåg en stark politisk drivkraft hos dåvarande regeringen att genomdriva förslaget.

För mer information kontakta:

Ulrica Dyrke, Almega, ulrica.dyrke@almega.se

Ellen Hausel Heldahl, Svenskt Näringsliv, ellen.heldahl@svensktnaringsliv.se

EUs fågeldirektiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, även kallat fågeldirektivet. I artikel 5 anges att medlemsstaterna ska införa förbud som gäller alla i EU naturligt förekommande fågelarter, mot:

- a. Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.
- b. Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.
- c. Att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.
- d. Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfostringsperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.
- e. Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.

Svensk överimplementering

Kraven i fågeldirektivet har i Sverige implementerats genom 4 § artskyddsförordningen (2007:845), men denna syftar även till att implementera Art- och habitatdirektivets artikel 12. Bestämmelserna har därför fått sin lydelse utifrån Art- och habitatdirektivets hårdare krav som gäller specifikt utpekade arter. Vad gäller fåglarna innebär således artskyddsförordningens krav följande överimplementering:

- Förbuden att störa fåglar gäller oavsett om det saknat betydelse för att uppnå fågeldirektivets syfte eller inte.
- Förbudet att skada eller förstöra fåglars livsmiljöer är helt en svensk överimplementering.

Konsekvenser

Överimplementeringen berör hela jord- och skogsbruket, samt många andra verksamheter.

En konsekvens av överimplementeringen är rättsosäkerheten kring äganderätten, och huruvida förbud kan ske utan att skogsägare m.fl. ersätts när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Exempelvis kan skogsägare förhindras att avverka sin skog utan att få någon ersättning för detta vilket får stora ekonomiska konsekvenser som följd. Det kan också hindra markägare att bygga t ex bostäder eller vindkraftsparker. Förekomst av tjädrar har exempelvis stoppat avverkingar på flera platser i södra Sverige. Effekterna av det oklara regelverket och oproportionerliga bedömningar av myndigheter har inneburit att skogsägare tvingats att driva saken i domstol. Två viktiga principmål (artskyddsmål om lavskrika respektive bombmurkla) har drivits med vinst för de aktuella skogsägarna. Samtidigt finns en dom från Mark-och miljödomstolen som fastställer att förbud i samband med tjädrar var korrekt. Det råder dock fortfarande stor osäkerhet kring hur mycket av skogen som kan komma att omfattas av förbud, och om någon rätt till ersättning finns.

Det finns nu en politisk överenskommelse om att artskyddsförordningen ska ses över.

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Om markägare förhindras att exempelvis använda sin mark till att bruka skogen, bygga bostäder et c och inte heller ersätts ekonomiskt för detta påverkas såväl markägarens som Sveriges möjligheter till ökad tillväxt och konkurrenskraft.

Osäkerheter kring om skogen får brukas, om någon rätt till ersättning finns och hur mycket skog som kommer att påverkas påverkar också skogens värde och möjligheten att använda skog som säkerhet för lån.

"Neighbour check"

I Finland och Danmark förekommer inte denna typ av förbud. Såvitt vi känner till förekommer det inte heller i andra länder att pågående markanvändning förbjuds till följd av fågelförekomster utanför Natura 2000-områdena.

För mer information kontakta:

Gunnar Lindén, LRF, gunnar.linden@lrf.se

Elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling ska upphandlade myndigheter och enheter vara skyldiga att ta emot och behandla fakturor som överensstämmer med viss EU-standard för elektronisk fakturering (artikel 7).

Svensk överimplementering

Den svenska överimplementeringen består i att svensk lagstiftare även valt att kräva att leverantörerna ska använda e-fakturor som uppfyller EU-standard, vilket innebär att Sverige går längre än vad EU-direktivet kräver. Bestämmelsen som finns i 4 § lag (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling började gälla den 1 april 2019, dvs. samtidigt som regelverket i övrigt.

De negativa konsekvenser som uppstår till följd av överimplementeringen utgörs främst av omställningsproblem till följd av den korta tidsfrist som givits för den svenska regelns införande. Många remissinstanser var i grunden positiva till krav även på leverantörer om e-fakturering men från flera håll framhölls att tiden för genomförande behövde vara betydligt längre än vad som föreslogs.

Tillämpning av myndighet

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har inför regelns ikraftträdande i en konsekvensutredning konstaterat att många företag inte varit redo för införlivandet. Mot bakgrund av att många företag och även upphandlande myndigheter behöver en omställningsperiod har DIGG förklarat att vitessanktionen endast bör användas som en sista åtgärd vid bristande uppfyllelse av de nya reglerna. DIGG har vidare beslutat om nya föreskrifter som börjar gälla 1 dec 2019, enligt vilka upphandlande myndigheter måste registrera sig i EU:s PEPPOL-registerfunktion och därvid kommer kunna erbjuda företag att registrera sin faktura via det systemet.

Konsekvenser

De nya reglerna gäller alla upphandlingar, även direktupphandlingar, som påbörjats efter den 1 april 2019 och kommer således påverka alla företag som fakturerar offentlig sektor. Det är framförallt den knappa tiden för införlivandet av kravet som har kritiserats. Det finns risk för att många, särskilt små, företag inte har känt till det nya regelverket och inte har kunskap eller tid att ställa om till e-fakturering.

Konsekvensutredningen

Enligt propositionen 2017/18:153 uppskattas det vara ca 250 000 företag som levererar varor och tjänster till offentlig sektor. Av dessa är ca 85 % mikroföretag, dvs företag med färre än tio anställda. Inom gruppen småföretag är det 75 % som inte skickar e-fakturor. Uppskattningsvis 5 procent av de medelstora företagen, 10 procent av de små företagen och 80 procent av mikroföretagen bedöms behöva vidta förändringar i sina verksamheter (propositionen s. 42). Mot bakgrund av kostnadsbesparingarna som e-fakturering möjliggör för leverantörerna beräknas enligt propositionen de administrativa kostnaderna totalt sett minska. Mikroföretag förväntas dock få minst positiv effekt till följd av merkostnader för investering i e-fakturalösningar samt kompetensutveckling.

Regelrådet underkände i sitt yttrande den 5 september 2017 konsekvensutredningen. Rådet fann bl.a. att förslaget går längre än direktivets miniminivå och riktade kritik mot att konsekvensutredningen inte innehåller någon bedömning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Regelrådets och vissa remissinstansers kritik beträffande tiden för genomförande har inte resulterat i någon kompletterande bedömning i propositionen avseende den knappa tiden för kravets införande.

Den 1 februari 2019 skickade DIGG förslag till föreskrifter på remiss med bifogande av en konsekvensutredning. I konsekvensutredningen framhölls att e-fakturerings kan leda till minskade administrativa kostnader för företagen. Samtidigt konstaterades att det finns risk att små- och mikroföretag upplever att de inte har råd att investera i egna systemlösningar. Rapporten från DIGG och åtgärderna som samma myndighet har vidtagit efter att lagen trädde ikraft visar att lagstiftaren inte lyssnade på remissinstanserna som anförde att många företag inte stod rustade inför förändringen som implementerades utöver vad EU-reglerna krävde och med kort varsel. DIGG har i efterhand försökt lösa utmaningarna som den plötsliga implementeringen inneburit för leverantörernas del.

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Som skäl för reformen anges att digitalisering i sig är bra för svensk konkurrenskraft. I detta exempel är dock inte kravet på e-faktura problemet, utan tillvägagångssättet i form av tidsaspekten för regelns införande.

Processen

Näringslivet fick yttra sig över ett förslag från ESV (DIGG:s föregångare). Lagstiftaren har dock inte tagit hänsyn till tidsaspekten för införlivandet trots att det från bl.a. näringslivshåll i remissrundan framförts att tiden för införande behöver vara väl tilltagen.

"Neighbour check"

Finland valde, utöver implementeringen av EU-direktivet, att införa en bestämmelse som ger såväl upphandlade enheter som näringsidkare rätt att på begäran erhålla e-faktura enligt den europeiska standarden. Efter påtalande från remissinstanser om behovet av tid för omställning valde den finska lagstiftaren att skjuta upp införandedatum för bestämmelsen till den 1 april 2020 (se rubrik 5.2, stycke fem i länk nedan). En olikhet i det finska regelverket är även att det inte finns några lagstadgade sanktioner för det fall ett företag inte efterföljer krav på e-faktura. Underlåtenhet att fakturera elektroniskt utgör i stället ett avtalsbrott som får hanteras enligt avtalsrätten.

I den finländska propositionen görs en redogörelse för hur lagstiftningen ser ut i vissa andra stater och hur genomförande av direktivet är tänkt i dessa länder. Av denna framgår bl a att:

Danmark inte inför något krav på att fakturaavsändare ska sända fakturor elektroniskt.

Tyskland inför krav på att fakturaavsändare ska sända fakturor elektroniskt först per 27 november 2020. Den tyska lagstiftaren har således givit företagen längre tid för omställning än vad den svenska lagstiftaren gjorde.

För mer information kontakta:

Ulrica Dyrke, Almega AB, ulrica.dyrke@almega.se

Svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet behålls

Industriutsläppsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp, även kallat industriutsläppsdirektivet (IED). Direktivet är en omarbetning av IPPC-direktivet och sex sektorsdirektiv och trädde i kraft den 7 januari 2013.

I IED fick BAT-slutsatserna en mer framträdande roll än i IPPC-direktivet. BAT (Best Available Techniques/bästa tillgängliga teknik) syftar till att industrialanläggningar ska vidta lämpliga åtgärder för att minimera utsläpp av föroreningar – genom att använda den bästa tillgängliga tekniken. Den bästa tekniken för olika industrigrenar sammanställs i BAT-slutsatserna och är därefter vägledande under en kommande åttaårsperiod, innan de uppdateras.

Svensk överimplementering

IED har implementerats i svensk rätt genom generella föreskrifter och industriutsläppsförordningen (2013:250). Detta förändrade dock inte skrivningen i miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Försiktighetsprincipen, som återfinns i 2 kap. 3 § miljöbalken, betonar att yrkesmässig verksamhet ska använda bästa möjliga teknik (BMT) i syfte att förebygga, förhindra eller motverka skador eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. BMT ställer högre krav på tekniken än vad BAT gör, och valet att använda en striktare tillämpning än BAT återfinns i miljöbalkspropositionen (1997/98:45 del 1, sid 217-218).

Konsekvenser

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Kravet på att svenska industriföretag måste tillämpa BMT utöver BAT medför en konkurrensnackdel på den globala marknaden. Striktare teknikkrav innebär att företagen tvingas investera i dyrare utrustning för att beviljas tillstånd, vilket medför högre produktionskostnader och slutligen en dyrare produkt jämfört med internationella konkurrenter. Enligt Naturvårdsverket berörs närmare 1 300 industrialanläggningar i ett 30-tal branscher till följd av IED. Det är därför inte orimligt att anta att merparten av dessa behöver tillämpa BMT utöver BAT.

Konsekvensutredningen

I utredningen Bättre miljö och minskade utsläpp (SOU 2011:86) konstateras att det är svårt att bedöma vad arbetet med att ta fram underlag till myndigheterna skulle kosta för företag eftersom det är oklart vilka problem de nya BAT-slutsatserna kommer att innebära för svensk del. Det görs ingen vidare konsekvensbeskrivning för näringslivet än så. Utredningen skriver också att dess förslag kan framstå som ambitiöst och krävande men att detta görs eftersom Sverige inte lyckades uppfylla det tidigare IPPC-direktivet och därför stämdes av EU-kommissionen. I promemorian "Anpassad miljöprövning för en grön omställning" (Ds 2018:38) utredes inte konsekvensen av att ersätta BMT med BAT i miljöbalken. Inga ytterligare konsekvensutredningar har genomförts.

Regelrådet underkände konsekvensutredningen. Bland annat konstaterade rådet att utredningen saknade en analys av de ekonomiska effekter som förslaget skulle medföra och att de kostnader som redovisades inte har bäring på förslagen i promemorian. Vidare saknades analys av möjligheten för berörda företag att ansöka om dispens eller alternativvärden då verksamheten omfattas av flera olika slutsatser om bästa tillgängliga teknik.

Processen

I utredningen Bättre miljö och minskade utsläpp (SOU 2011:86) diskuteras begreppen BAT och BMT inför att IED skulle införlivas i svensk lag. Utredningens slutsats var att behålla båda begreppen i svensk författningssamling av två anledningar. Dels just för att regeringens uppfattning var att Sverige skulle ha en striktare tillämpning av teknikkravet, dels för att "följderna av att ändra begreppet BMT blir svåra att överblicka". Utredningen fastslår dock att BAT-slutsatserna kommer att användas i första hand vid prövning av IED-anläggningar, men att prövningsmyndigheten kan fastställa strängare villkor med hänvisning till BMT.

Näringslivet accepterade delar av förslagen under en övergångsperiod och uppmanade samtidigt regeringen att se över regelverket för att motverka överdriven byråkrati och onödiga prövningar vilka medfört stor osäkerhet och långa ledtider för företagen. Någon sådan översyn har dock inte skett. Näringslivet framförde att miljöbalken och tillståndprocessen utgör ett hinder för att kunna konkurrera på lika villkor och ställa om industrin till förnybar, där BMT utgör en hörnsten.

EU-kommissionen utvärderar just nu industriutsläppsdirektivet. Utvärderingen beräknas vara klar i inledningen av 2020.

"Neighbour check"

De flesta andra länder i EU har valt att endast använda begreppet BAT. Genom att behålla det äldre, och delvis motstridiga begreppet BMT, sticker Sverige ut i europeisk kontext. En möjlig lösning för Sveriges del skulle vara att göra den svenska lagstiftningen teknikneutral, vilket skulle medföra att svenska IED-reglerade företag enbart behöver följa BAT-slutsatserna.

För mer information kontakta:

Företagarna, Erik Ageberg, erik.ageberg@foretagarna.se

Strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt

Art- och habitatdirektivet – undantag från fredning

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Gemensamt benämnda som EU:s naturvårdsdirektiv.

I Art och habitatdirektivets artikel 16.1 lämnas möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från fredning av vissa anledningar, till exempel för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom. Bestämmelserna i artiklarna 12-14 samt 15 a och b behöver i dessa fall inte följas.

Svensk överimplementering

I 23 a § jaktförordningen stadgas under vilka förutsättningar skydds jakt får medges (dvs på vilka villkor undantag från den generella fredningen av vilt [vilt = alla vilda däggdjur och fåglar] får medges). Den svenska överimplementeringen härrör sig av att paragrafen implementerar både art 16.1 i art och habitatdirektivet och motsvarande bestämmelse i fågeldirektivet. Fågeldirektivet omfattar alla fåglar inom EU:s europeiska territorium, som är fredade medan fredningen i art och habitatdirektivet enbart rör ett antal arter som är listade i direktivets bilagor. Detta innebär att ett antal vanliga, triviala däggdjursarter som finns i stora populationer inte omfattas av direktivet, och därmed inte omfattas av villkoren för undantag från fredning. Det gäller exempelvis vildsvin, älg, kronhjort, dovhjort och rådjur.

Utformningen av 23 a § jaktförordningen innebär (återges nedan) att myndigheterna tvingas pröva om t ex en ansökan om skydds jakt på älg eller ett antal andra arter uppfyller bestämmelserna i art 16.1 i direktivet fastän dessa egentligen inte är berörda av direktivet överhuvudtaget. Det innebär t.ex. att det första kriteriet "om det inte finns någon annan lämplig lösning" måste vara uppfyllt. En följd av detta är att myndigheternas prövning blir krångligare och mer restriktiv än om det i jaktförordningen hade framgått att villkoren i 23 a § enbart gäller arter i fågeldirektivet och de arter som listats i art och habitatdirektivet som fredade.

Utöver ovanstående förbjuds också delvis felaktigt ett antal jaktmedel i jaktförordningen. (1987:905) vilket inte helt överensstämmer med de överordnade reglerna i EU:s art- och habitatdirektiv. 10 § nämnda förordning är en korrekt överföring av motsvarande bestämmelser i direktivet, medan förordningens bilaga 5 är otydligt utformad, vilket har givit upphov till en felaktig tillämpning och som en följd därav en felaktig skrivning i 15 a § samma förordning. Det felaktiga är att ordet "däggdjur" i bilaga 5 tolkas som att de förbjudna medlen och metoderna gäller vid jakt efter alla däggdjur. eftersom de listats i bilaga 5 till samma förordning. Detta då förbudet i jaktförordningens bilaga 5 rör fåglar och alla däggdjur. Det senare innebär en överimplementering och bryter även mot legalitetsprincipen på grund av sin otydlighet. Jaktförordningen innehåller även regler under straffansvar. Enligt naturvårdsdirektiven är de otillåtna jaktmedlen enbart förbjudna för fåglar och vissa listade däggdjursarter.

Sammanfattningsvis innebär den svenska överimplementeringen att en del av svensk jakt och skydds jakt på vanliga däggdjur inte kan bedrivas så effektivt som art och habitatdirektivet medger.

Överimplementeringen innebär att strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Konsekvenser

På grund av ökande stammar av vildsvin, dovhjort och kronhjort ökar behoven av att underlätta och effektivisera jakt och skydds jakt efter dessa arter.

I princip berörs samtliga företag inom jordbruk och skogsbruk samt företag som säljer jakt-tillfällen. Jord- och skogsbruk påverkas särskilt eftersom möjligheterna att skydda sig mot viltskada är mer begränsad än vad direktivet kräver.

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

En rapport från SLU visar att de skador som vildsvin orsakade jordbruket kostade motsvarande 1,1 miljarder kronor år 2015.⁴⁹ Listan på vilt som påverkar jordbruket kan göras lång, men för de andra viltslagen finns ingen samlad nationell beräkning, men gäss, svanar, tranor, dovhjort, kronhjort, älg och rådjur ger upphov till stora skador varje år. Många lantbrukare får viltskador i sina grödor, men hur stor påverkan viltet har beror på vilka grödor som odlas och var i landet man bor. Viltskadornas omfattning varierar stort mellan olika gårdar. Viltet går på alla grödor, men på de flesta gårdar tar man numera hänsyn till valet av gröda när man planerar växtföljden. Det är till exempel mycket svårt att odla ärtor och potatis i områden med stora vildsvinsbestånd. Under 2017 blev viltskadepåverkan på jordbruket än högre – den blöta väderleken gav en utdragen skördesäsong och därmed fick viltet möjlighet att söka sin föda på åkrarna under en längre period.

Måluppfyllelse

Allt för stora viltstammar av vissa arter rubbar balansen och påverkar därmed livskraften för de särskilt skyddade arterna negativt.

För mer information kontakta:

LRF, Anders Wetterin, anders.wetterin@lrf.se

49 Cost of wild boar to farmers in Sweden I.-M. Gren*, H. Andersson, J. Mensah and T. Pettersson Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala, Sweden.

Exempel på ineffektiv tillämpning av EU-lagstiftning

Likviditetstäckningskrav för kreditinstitut

Av art. 8.6 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut (LCR-förordningen) följer ett generellt krav på kreditinstitut att likviditetsbuffertens sammansättning i stort ska motsvara nettoutflöden per valuta.

Av art 8.1 i samma förordning följer också ett diversifieringskrav på kreditinstitut om att tillämpa praxis och begränsningar för att säkerställa att innehav av likvida tillgångar som utgör en banks likviditetsbuffert hela tiden förblir lämpligen diversifierad.

Bägge artiklarna lämnar utrymme för behöriga myndigheter att införa ytterligare begränsningar.

Ineffektiv svensk tillämpning

Sedan 1 januari 2018 gäller LCR-förordningens krav på likviditetstäckningskvot på aggregerad valutnivå på 100 procent inom hela i EU. Finansinspektionen (FI) meddelade i ett ställningstagande i april 2018 att myndigheten inom ramen för deras tillsyn (pelare 2) ställer krav på att kreditinstitut i tillsynskategori 1 och 2 har en likviditetskvot i euro och US-dollar som var för sig uppgår till minst 100 % om valutorna är signifikanta för institutet. FI har också i juli 2019 meddelat att de dessutom kommer att ställa krav på en likviditetstäckningskvot på minst 75 procent för varje övrig enskild valuta inklusive svenska kronor, förutsatt att den är signifikant för den aktuella banken.

När det gäller diversifieringskravet i LCR-förordningen gäller det att innehav av likvida tillgångar som utgör en banks likviditetsbuffert hela tiden förblir lämpligen diversifierad. FI:s tolkning av diversifieringskravet i LCR-förordningen innebär bland annat att andelen säkerställda obligationer, utgivna av svenska emittentinstitut, som får tillgodoräknas i likviditetsbufferten maximalt får vara 50 procent av den totala likviditetsbufferten vid beräkning av likviditetstäckningskvoten.

Detta är svenska särkrav som saknar motsvarighet i andra EU-länder.

Konsekvenser

Likviditetsbuffertens sammansättning

I dagsläget tillhör tretton banker tillsynskategori 1 och 2. Samtliga av dessa banker rapporterar redan likviditetstäckning i signifikanta valutor till FI, i linje med rapporteringskraven i tillsynsförordningen. Utvidgningen av FI:s pelare 2-krav innebär att alla tretton banker kommer att omfattas av ett kvantitativt likviditetstäckningskrav på 75 procent i svenska kronor och för övriga signifikanta valutor (exklusive euro och US-dollar som har ett krav på 100 procent).

Denna detaljreglering kan leda till en rad oönskade bieffekter och istället för att minska riskerar likviditetsriskerna i det finansiella systemet att öka. Kravet på ett flertal mindre buffertar med låsta tillgångar (tillgångar som inte får flyttas då de är öronmärkta för en likviditetskris i en specifik valuta) kommer med stor sannolikhet leda till ineffektivare likviditetsriskhantering i bankerna och därmed större risker för det finansiella systemet och i förlängningen för realekonomin. Ett LCR-krav i svenska kronor riskerar dessutom att ytterligare binda statspapper hos banker och därmed ytterligare försämra den redan låga likviditeten i marknaden. En försämrad likviditet riskerar att skapa andra oönskade bieffekter. Exempelvis torde kravet försvåra en effektiv förvaltning av statsskulden.

Diversifieringskravet

Svenska säkerställda obligationer har hög kreditvärdighet och det finns en väl fungerande andrahandsmarknad. Det är således inte förvånande att svenska banker väljer att hålla en relativt stor andel säkerställda obligationer i sin likviditetsbuffert. Rimligheten i att ytterligare begränsa andelen säkerställda obligationer utgivna av svenska emittenter kan därför ifrågasättas, speciellt som det samtidigt införs krav på en likviditetstäckningskvot i svenska kronor på 75 procent. Det kommer att ytterligare försvåra uppfyllandet av LCR-kravet i svenska kronor.

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

FI:s krav avviker från den gängse tillämpningen inom EU och riskerar därmed att försvaga de svenska bankernas konkurrenssituation gentemot andra institut inom EU. FI anger att en högre skyddsnivå och motståndskraft mot oförutsedda störningar kan verka positivt för konkurrenskraften genom att bidra till stärkt förtroende för svenska banker.

FI har valt att avgränsa diversifieringskravet till säkerställda obligationer utgivna av svenska emittenter. Det innebär att svenska säkerställda obligationer missgynnas jämfört med säkerställda obligationer utgivna av utländska aktörer. Det påverkar konkurrensen på marknaden negativt och innebär att de regulatoriska förutsättningarna inte är likvärdiga.

Processen

FI remitterade under perioden den 5 mars till den 10 april 2019 en promemoria med förslag till vidareutvecklad metod för den likviditetsbedömning som tillämpas inom ramen för över- och utvärderingsprocessen. Bankföreningen avstyrkte i sitt remissvar FI:s båda förslag med motiveringen att de inte tar hand om likviditetsrisker och bidrar därmed inte till finansiell stabilitet. FI tog inte hänsyn till Bankföreningens synpunkter men bemötte dem till stor del i den slutliga promemorian.

"Neighbour check"

Finansinspektionens krav på 75 procent är omotiverat högt och långt över liknande krav i andra nordiska länder med inhemsk valuta. Exempelvis har tillsynsmyndigheten i Norge beslutat ett minimikrav i norska kronor på 50 procent för företag som har euro och dollar som signifikanta valutor.

För mer information kontakta:

Svenska Bankföreningen, Åsa Arffman, asa.arffman@swedishbankers.se

Förordningen om ekologiska livsmedel

Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll.

I artikel 29 i tillämpningsförordningen (889/2008) anges villkor för när medlemsstaterna kan godkänna undantag för icke-ekologiska livsmedels ingredienser av jordbruksursprung. Medlemsstaterna kan exempelvis medge undantag om:

- Aktören till den behöriga myndigheten i medlemsstaten överlämnat alla uppgifter som behövs för att styrka att ingrediensen inte produceras i tillräcklig mängd inom gemenskapen enligt reglerna för ekologisk produktion eller inte kan importeras från tredjeland.
- Den behöriga myndigheten i medlemsstaten har provisoriskt tillåtit denna användning under högst 12 månader, efter det att den kontrollerat att aktören har tagit nödvändig kontakt med övriga leverantörer inom gemenskapen för att försäkra sig om att ifrågasvarande ingredienser, av erforderlig kvalitet, inte finns tillgängliga.

Ineffektiv svensk tillämpning

Ett företag har ansökt hos Livsmedelsverket om ett undantag enligt art 29 i tillämpningsförordningen 889/2008 till förordningen om ekologiska livsmedel 834/2007.

Ansökan gällde algolja och svampolja som används som ingredienser i modersmjölksersättningar och tillskottsnäring eftersom de är rika på olika fleromättade långkedjiga fettsyror (DHA resp ARA). Spädbarn och småbarn har svårt att få i sig tillräckligt av dessa. Det kommer också inom kort (februari 2020) att bli ett EU-lagkrav att tillsätta DHA (enligt kommissionens delegerade förordning 2016/127).

Bakgrunden till ansökan är att det idag bara finns ett fåtal företag i världen som kan leverera dessa högt specialiserade ingredienser och de finns inte tillgängliga som ekologiska.

Livsmedelsverket har meddelat företaget att ansökan avslås.

Konsekvenser

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Avslaget innebär en självpåtagen svensk restriktion som drabbar specifikt de svenska företagen eftersom dessa inte kan sälja produkten som ekologisk, till skillnad från exempelvis de tyska konkurrenternas produkter som finns på den svenska marknaden. Svenska företag förlorar därmed konkurrenskraft gentemot importerade produkter från länder som godkänt undantagen och får dessutom på motsvarande sätt svårare att exportera sina produkter.

Måluppfyllelse

Företag från andra EU-medlemsländer som medgetts undantag av sitt lands myndighet får även fortsättningsvis sälja sina produkter som ekologiska i Sverige. Det är endast det svenska företaget som inte tillåts göra det. Avslaget leder därför inte till någon ökad nytta utan endast till att svenska företag får en konkurrensnackdel i förhållande till sina utländska konkurrenter.

"Neighbour check"

I andra EU-länder har det beviljats flera undantag för de här ingredienserna, exempelvis i Tyskland.

För mer information kontakta:

Nicklas Amelin, Livsmedelsföretagen, nicklas.amelin@li.se

Förordning om resthalter av bekämpningsmedel i livsmedel

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 av den 23 februari 2005 om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung reglerar maxgränser för resthalter av bekämpningsmedel i livsmedel.

Substansen antrakinson är sedan länge inte tillåtet som bekämpningsmedel inom EU och gränsvärden för resthalter i olika produktgrupper har därför införts på mycket låga nivåer i förordningen, för te är gränsvärdet 0,02 mg/kg. Antrakinson används inte heller i teodling i Kina men ändå händer det att man uppmäter halter över gränsvärdet vid provtagning. Förklaringen till det är att antrakinson kan uppstå på flera andra sätt än genom användning av bekämpningsmedel, t ex bakgrundskontaminering i miljön och kontaminering från material i kontakt med livsmedlet men även genom rökning av te. I bilaga I till förordningen (den senaste versionen återfinns i kommissionens förordning (EU) nr 752/2014 om ersättning av bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005) anges att detta gränsvärde för antrakinson i te ska tillämpas på "torkade blad, stjälkar och blommor, antingen fermenterade eller behandlade på annat sätt".

Ineffektiv svensk tillämpning

Livsmedelsverket tolkar förordningen på ett radikalt annorlunda sätt än tyska myndigheter vad gäller vilka teer som gränsvärdet ska appliceras på. Rökt te (lapsang souchong) som är en populär produkt i Sverige, betraktas av tyska myndigheter som en sammansatt produkt, där röken är en tillsatt ingrediens. Detta gör att man inte applicerar gränsvärdet för antrakinson på rökt te. Livsmedelsverket däremot anser att rökningen faller in under "behandlade på annat sätt" och att gränsvärdena därmed omfattar rökt te. Kahls Kaffe AB menar att detta är en felaktig tolkning och att "behandlade på annat sätt" i det här sammanhanget avser "semi-oxiderat och icke fermenterat" te. Eftersom rökningen som nämnts ovan kan leda till förhöjda halter av antrakinson i produkten, innebär det att ett parti rökt te som importeras direkt till Sverige från Kina riskerar att stoppas vid gränsen och skickas för destruktions, medan samma te skulle släppas in i Tyskland. Precis detta är också vad som har skett, vilket har lett till betydande problem och kostnader för det svenska importföretaget Kahls Kaffe AB.

Konsekvenser

Effekter på konkurrenskraft och tillväxt

Kahls Kaffe har inte kunnat importera rökt te direkt från Kina på flera år, pga risken att stickprovskontrollen i tullen visar på halt av antrakinson över EU:s gränsvärde och därmed stoppas och förstörs, vilket redan lett till betydande förluster för företaget. Varje tillfälle som medför problem med stoppat gods innebär en merkostnad för företaget. Kahls uppger som exempel att ett fall under föregående år innebar en merkostnad på ca 110 000 kr, innefattande både personalkostnader och kostnader för storage och demurrage.

De alternativ som står till buds så länge som Livsmedelsverket vidhåller sin tolkning av EU-lagstiftningen är att köpa in samma te från en tysk importör eller att hitta en annan metod att smaksätta te – båda dessa alternativ innebär betydande merkostnader för Kahls jämfört med konkurrenter i exempelvis Tyskland. Företaget beräknar att merkostnaden för inköp av Lapsang från Tyskland istället för direkt från Kina blir ca 45 000 kr/år. (Ca 40 000 i råvaru-

kostnad och ca 5 000 i extra fraktkostnad.) Det har också tagit fram ett svart te smaksatt med rökarom som komplement men finner att detta säljer dåligt då kunderna hellre väljer Lapsang pga smakprofilen.

De ökade kostnaderna för företagen innebär försämrade förutsättningar för såväl konkurrensförmåga och tillväxt.

Konsekvensutredningen

Såvitt känt, har det inte gjorts någon konsekvensutredning av Livsmedelsverkets tolkning. Livsmedelsföretagen har vid flera tillfällen påpekat det orimliga i situationen men det har hittills inte lett till några förändringar.

Måluppfyllelse

Livsmedelsverkets tolkning att rökningen faller in under "behandlade på annat sätt" och att gränsvärdena därmed omfattar rökt te innebär inte att något högre skydd för svenska konsumenter då dessa fortsatt kan säljas i Sverige men via import från annat EU-land.

Svenska företag som vill importera exempelvis Lapsang Souchong kan inte göra det direkt från Kina utan tvingas köpa detta till en högre kostnad från Tyskland. Det handlar alltså om exakt samma produkt som kommer till den svenska marknaden. Det enda som uppnås är att ett svenskt företag får sämre konkurrensvillkor än företag i Tyskland.

"Neighbour check"

Tyskland. Rökt te (lapsang souchong) betraktas av tyska myndigheter som en sammansatt produkt, där röken är en tillsatt ingrediens. Detta gör att man i Tyskland inte applicerar gränsvärdet för antrakinon på rökt te. Tyska företag kan därmed importera det rökta teet direkt från Kina.

För mer information kontakta:

Livsmedelsföretagen, Nicklas Amelin, nicklas.amelin@li.se

Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar

Almega
Fastighetsägarna Sverige
Finansbolagens Förening
Fondbolagens Förening
Företagarna
Lantbrukarnas Riksförbund
Livsmedelsföretagen
Småföretagarnas Riksförbund
Stockholms Handelskammare
SVCA
Svensk Dagligvaruhandel
Svensk Handel
Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen
Svenska Fondhandlareföreningen
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet
Svenskt Näringsliv
Sveriges Byggindustrier
Teknikföretagen
Transportföretagen
Visita

Näringslivets Regelnämnd NNR

Näringslivets Regelnämnd bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 21 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se.