

Remissvar om betänkandet Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen välkomnar många av förslagen i betänkandet då de kan effektivisera arbetet med regelutveckling och höja kvaliteten av de konsekvensanalyser som tas fram både ”ex-post” och ”ex-ante”.

Kemikalieinspektionen stödjer förslaget i avsnitt 5.8.1 men anser att det inte är tydligt vilka typer av åtgärder som ska räknas som regelförenkling och mot vilka mål och indikatorer de insatser som görs ska utvärderas.

Kemikalieinspektionen ser därför behov av att det tas fram vägledning och indikatorer för att förslaget ska vara genomförbart.

Kemikalieinspektionen avstyrker förslagen i avsnitt 5.8.2 i betänkandet om att myndigheter ska ha en handläggnings- och kvalitetsgaranti. Kemikalieinspektionen avstyrker vidare förslaget i samma avsnitt (5.8.2) i betänkandet om garanterade handläggningstider.

Kemikalieinspektionen tillstyrker utredningens övergripande bedömning i avsnitt 6.1 och flera av förslagen i avsnitt 6.1.1 som syftar till att stärka arbetet med konsekvensutredning vid regelgivning i syfte att åstadkomma ändamålsenliga och effektiva regler. Kemikalieinspektionen stödjer även att Regelrådets roll och uppdrag ses över.

Kemikalieinspektionen avstyrker förslagen i avsnitt 6.1 om att:

- ställa krav på att beslutsfattare vars konsekvensutredningar underkänts av Regelrådet inte ska få besluta det förslag som konsekvensutredningen avser förrän konsekvensutredningen återremitterats till Regelrådet och bedömts som acceptabel (avsnitt 6.1.1),
- tillämpa regulatoriska sandlådor för att testa förslag (avsnitt 6.1.1),
- avskaffa rätten att avstå från att upprätta en konsekvensutredning i specifika fall (avsnitt 6.1.1), och
- ett externt organ alltid ska genomföra ”ex-post”-utvärderingen (avsnitt 6.1.3).

Synpunkter

Kemikalieinspektionen såväl som andra myndigheter kan och behöver göra mer för att underlätta för såväl mikroföretag som för andra myndigheter och medborgare. Därför välkomnar vi förslag som syftar till regelförenklingar. Kemikalieinspektionen anser att arbetet med konsekvensutredningar är ett viktigt verktyg för att åstadkomma effektiva och ändamålsenliga regler. Genom att allsidigt belysa reglernas konsekvenser kan regelgivare enklare bedöma hur mycket en regel ska få kosta för att man ska uppnå ett angivet syfte och vem som ska bära den kostnaden. I detta arbete ligger att åstadkomma regler som är enkla och mindre kostsamma att efterleva för företagen. Vi ser att det finns behov av att vidareutveckla och förbättra arbetet med konsekvensutredningar. Det är mot den bakgrunden tråkigt att vi ser att vi måste avstyra många av utredningens förslag på grund av att de inte är tillräckligt tydligt beskrivna och inte heller tillräckligt konsekvensutredda.

Nedan redogörs närmare för Kemikalieinspektionens synpunkter på de förslag i betänkandet som bedöms få konsekvenser för statliga myndigheter, däribland Kemikalieinspektionen. Synpunkterna avser således delar av 5 och 6 kap. i betänkandet.

Avsnitt 5.8.1

Kemikalieinspektionen stödjer intentionen med förslaget i avsnitt 5.8.1 i betänkandet om att återinföra skyldigheter för utvalda myndigheter i regleringsbrevet att årligen presentera en plan för hur de ska arbeta med regelförenkling och regeltillämpning samt i årsredovisningen redovisa utfallet av arbetet. Sådana planer skulle kunna komplettera Kemikalieinspektionens skyldighet enligt myndighetens instruktion att se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

För att det föreslagna förenklingsarbetet med årliga planer ska kunna genomföras och få avsedd effekt är det enligt Kemikalieinspektionen emellertid viktigt att det blir tydligt för de utvalda myndigheterna vilka typer av åtgärder som enligt regeringens uppfattning ska räknas som regelförenkling och mot vilka mål, indikatorer och insatser som görs ska utvärderas. Detta återstår att tas fram och stämmas av med berörda myndigheter innan förslaget kan genomföras.

Avsnitt 5.8.2

Kemikalieinspektionen anser att förslaget i avsnitt 5.8.2 i betänkandet om att myndigheter ska ha en handläggnings- och kvalitetsgaranti är otydligt. Det är enligt Kemikalieinspektionens uppfattning inte klart vad som ska kvalitetssäkras med de handläggnings- och kvalitetsgarantier som utredningen föreslår att myndigheterna ska ha. Utifrån det befintliga underlaget avstyrker Kemikalieinspektionen förslaget.

Kemikalieinspektionen avstyrker vidare förslaget i samma avsnitt (5.8.2) i betänkandet om garanterade handläggningstider. Kemikalieinspektionen är visserligen positiv till förslaget att myndigheter bör informera om förväntade handläggningstider för olika ärenden och vidta åtgärder för att säkerställa att tiderna hålls men anser att det inte är lämpligt att tala om garantier. De bör därför snarare benämnas just som förväntade handläggningstider.

Kemikalieinspektionen vill uppmana regeringen att ha en dialog med myndigheterna innan några krav på förväntade handläggningstider förs in i regleringsbrevet. Regeringen bör då beakta bl.a. att det redan finns bestämmelser i förvaltningslagen som syftar till att undvika oskäligen fördröjning av ärendens handläggning samt att det för flertalet ansökningsärenden på kemikalieområdet redan finns fastslagna tidsfrister i lagstiftningen gällande handläggningstid. Det gäller exempelvis ärenden för biocidprodukter och växtskyddsmedel som prövas enligt respektive EU-förordning.

Avsnitt 5.8.4

I arbetet med att ta fram en behovsanalys inom de gröna näringarna och konkretisera vilka förenklingsbehov som finns ser Kemikalieinspektionen att samråd bör ske även med andra myndigheter, däribland Kemikalieinspektionen.

Avsnitt 6.1

Kemikalieinspektionen ställer sig huvudsakligen bakom utredningens övergripande bedömning om att införa en sammanhållen process för utvärdering inför regelgivning enligt de tre steg som föreslås som avser ”ex-ante”-utvärderingar, påkalla analyser vid behov samt ”ex-post”- utvärderingar. Förslagen är i linje med EU-kommissionens program för bättre lagstiftning och med vad som föreslås i andra rapporter exempelvis ”Tänk efter före”, en rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5, och OECD Regulatory Policy Outlook från 2015 och 2018.

Myndigheten välkomnar en revidering av förordningen så att alla förslag och åtgärder som kan få betydande konsekvenser analyseras både för företag och samhälle, vilket behövs för att effektivisera och öka kvaliteten vid regelgivning samt möjliggöra en utvärdering.

Avsnitt 6.1.1

Utredningen föreslår i avsnitt 6.1.1 en rad ändringar i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kemikalieinspektionen har synpunkter på några detaljer i förslagen och redovisar dessa nedan.

Återremittering till Regelrådet

Förfarandet och den nya rollen som föreslås för Regelrådet överensstämmer med den som tillämpas inom andra medlemsländers samt med Kommissionens interna kvalitetsgranskningssystem. När Regelrådet ansett att en konsekvensutredning är bristfällig föreslår utredningen att ett nytt förslag och konsekvensutredning ska utarbetas och återremitteras till Regelrådet. Det nya förslaget ska inte kunna beslutas förrän konsekvensutredningen håller sådan kvalitet att den bedöms vara acceptabel av Regelrådet.

Syftet med förslaget om möjlighet till återremittering är att stärka kvaliteten på de konsekvensutredningar som genomförs. Ett krav på återremittering leder troligtvis till en höjning av lägsta-nivån på konsekvensanalyser. Även om det syftet enligt Kemikalieinspektionens uppfattning är lovvärt anser Kemikalieinspektionen att det är tveksamt om det är förenligt med förvaltningsrättsliga principer att en myndighets rätt att besluta föreskrifter begränsas genom ett beslut av en annan myndighet på det sätt som utredningen nu föreslår. I praktiken skulle därtill ett genomförande av förslaget försvåra för Kemikalieinspektionen att bedriva sitt arbete, eftersom många av myndighetens föreskriftsändringar avser genomförande av EU-direktiv som måste genomföras inom angivna tidsfrister. Kemikalieinspektionen avstyrker därför ett återremitteringsförslag som på detta sätt skulle innebära att Regelrådet ges rätt att hindra en annan myndighet att fatta beslut om föreskrifter.

Rätten att avstå från att upprätta en konsekvensutredning om det saknas skäl att genomföra en sådan bör slopas eller omformuleras

Utredningen anser att i princip alla beslut om regler ska åtföljas av en konsekvensutredning och att möjligheten för en myndighet att avstå från att genomföra en konsekvensutredning bör slopas, alternativt att förordningen bör omformuleras för att säkerställa att den principen beaktas. Kemikalieinspektionen instämmer med principen att beslut om regler bör underbyggas av en konsekvensutredning. Däremot anser Kemikalieinspektionen att kraven på konsekvensutredning som underlag till beslut i vissa fall kan undantas om det saknas skäl att upprätta en sådan. Kemikalieinspektionen avstyrker således detta förslag och föreslår istället att 5 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning bör omformuleras så att det tydligare framgår av kriterierna för 5 § när en konsekvensutredning kan avstås. Liksom i dag anser Kemikalieinspektionen att en sådan bedömning även fortsättningsvis ska dokumenteras och motiveras i underlaget.

Tillämpningen av kraven i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning bör skärpas så att konsekvensutredningarna blir fullödiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

Kemikalieinspektionen har förståelse för utredningens ambition att skärpa tillämpningen av kraven i 6 och 7 §§ på konsekvensutredningarnas innehåll så att konsekvensutredningarna omfattar konsekvenser för både företag och samhälle (inklusive hälsa och miljö) men noterar att utredningen de facto inte har lagt fram något förslag för att åstadkomma en sådan skärpning. Arbetet med konsekvensanalyser på EU-nivå utvecklas bland annat genom Better Regulation. Även Sverige bör följa med i den utvecklingen och lära av den metodutveckling och de vägledningar som tas fram av bland annat Kommissionen.

Nytt krav på att konsekvensutredningar ska innehålla en redogörelse för samrådsförfaranden

Kemikalieinspektionen stödjer och välkomnar detta förtydligande som överensstämmer med Tillväxtverkets nuvarande handledning för konsekvensutredning.

Nya krav på regelgivaren att i konsekvensutredningen ange hur förslaget påverkar företagets innovationsförmåga och om det går att tillämpa så kallade regulatoriska sandlådor för att testa förslaget.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning avser förslaget två separata frågor. Att analysera ett förslags påverkan på företagets innovationsförmåga kan vara relevant precis som att analysera konkurrensvillkoren. Företagens möjlighet att bedriva innovation för grön omställning och hållbar tillväxt bör vara en viktig aspekt i analysen. Kemikalieinspektionen stödjer således den delen av förslaget.

Kemikalieinspektionen finner att det inte är förenligt med svensk rättstradition att svenska myndigheter ska testa hur en regel fungerar i begränsad skala innan reglerna antas. Kemikalieinspektionen avstyrker mot den bakgrunden förslaget avseende regulatoriska sandlådor.

Avsnitt 6.1.3

System för löpande och systematiska "ex-post" utvärderingar av befintliga regler

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget om att "ex-post"-utvärderingar genomförs samt att en plan tas fram för utvärdering redan vid införandet av en åtgärd i enlighet med förslaget i 6.1.1. Att revidering och utvärdering av regler systematiseras centralt är välkommet då många beslutade regler sällan följs upp. Kemikalieinspektionen vill i sammanhanget av utvärdering också framhålla vikten av att inte enbart se till ändrade samhällsekonomiska förhållanden utan också till om de rättsliga förutsättningarna har förändrats.

I samma avsnitt i betänkandet föreslås vidare att de löpande utvärderingarna av befintliga regelverk bör genomföras av oberoende organisationer eller myndigheter med stor trovärdighet. Även om en oberoende utvärdering har sina fördelar, finns det aspekter och effektivitetsvinster av att en myndighet som infört en regel också utvärderar densamma. Att utvärderingen leds av den aktör som initialt föreslog eller beslutade om regeländringen innebär att analysen inte behöver göras om av myndigheten vid revidering och framtagande av nytt underlag, utan behöver endast uppdateras. Att löpande se över sina föreskrifter och ta ställning till om de behöver ändras ingår i myndigheters ansvar. Det framgår redan i dag av 10 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning att myndigheter är skyldiga att följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd samt ta ställning till om de grundläggande förutsättningarna för regleringen ändrats och om regleringen därför behöver omprövas och åtföljas av en ny konsekvensutredning. Kemikalieinspektionen tycker att det är viktigt att stärka arbetet med "ex-post"-utvärderingar men ser inte mot den angivna bakgrunden att det är lämpligt att en oberoende organisation eller myndighet utför dessa utvärderingar.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Ärendet har föredragits av Lina Wendt-Rasch. I den slutliga handläggningen har Christina Forsberg, Johan Helgesson, Erik Gravenfors, samhällsekonomerna Anette Andersson och Åsa Thors och juristen Magnus Petersson deltagit.

Per Ängquist

Lina Wendt-Rasch

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat