

Remissyttrande

Datum 2022-12-22

Dnr 03598-2022

Handläggare

Johanna Andreasson
Vattenmiljöenheten
johanna.andreasson@havochvatten.se

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.bas@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tillstyrker flertalet av de förslag som lämnas i Ds 2022:22, men har några förslag på revideringar och tillägg gällande det nya förslaget till förordning samt förslag på tillägg i de kompletterande förslag som Finansdepartementet ger.

HaV delar i stort utredarens problembeskrivning och stödjer målsättningarna med de förändringar som föreslås. HaV är positiv till flera av de förslag som Finansdepartementet ger. HaV anser dock att förslaget till ny förordning inte säkerställer ett helhetsperspektiv i de utredningar som ska genomföras. HaV anser att regeringen bör lyfta in det samhällsekonomiska perspektivet tydligare i förordningen för att få en allsidig belysning av de konsekvenser som förslag och beslut medför för medborgarna och för samhället som helhet. HaV anser även att regeringen bör undvika att peka ut vissa specifika konsekvenser som ska utredas särskilt. HaV tillstyrker att regeringen tillsätter en utredning för att se över behoven av konsekvensutredningar och samråd i olika skeden av EU:s lagstiftningsprocess.

HaV bedömer att de nya krav på myndigheterna som den nya konsekvensutredningsförordningen ställer kommer att medföra behov av utökade resurser till myndigheterna, alternativt en omprioritering av befintliga resurser. Det gäller exempelvis kravet att alla förslag på regeländringar som lyfts till regeringen ska konsekvensanalyseras enligt kraven i förordningen.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Generella synpunkter

HaV anser att det är viktigt att konsekvensutredningar av förslag på statliga insatser håller en tillräckligt hög kvalitet och tydliggör betydande konsekvenser för medborgare, företag och andra aktörer för att säkerställa att statens resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Arbetet med konsekvensutredningar tar samtidigt mycket resurser i anspråk. Det är viktigt att de krav på analyser som ställs är relevanta. HaV tycker det är bra att utredaren lyfter OECD:s principer för bästa praxis i arbetet med att utveckla myndigheters, kommittéers och särskilda utredares konsekvensutredningar, och uppfattar det som att de förslag som utredaren lägger är i linje med dessa. För beslutsfattare bör det vara angeläget att förslag som förs fram är allsidigt belysta för att möjliggöra informerade beslut. HaV delar utredarens problembild att dagens

förordning om konsekvensutredning vid regelgivning och kompletterande vägledning inte medför att detta uppnås. HaV anser att de syften som anges med förslagen till förändringar är mycket relevanta, men är tveksam till om de förändringar som föreslås kommer att leda till att dessa syften nås. HaV:s grunder för denna bedömning och förslag till förbättringar redovisas i kommentarer till respektive paragraf under rubriken "Kommentarer på förordningstexten" nedan. Kommentarer på övriga förslag ges under rubriken "Kommentarer på kapitel 6.6. Övriga bedömningar och förslag".

Detaljerade synpunkter

Kommentarer på förordningstexten

1 § Förordningens tillämpningsområde

HaV tillstyrker att samma regelverk för konsekvensanalyserna ska gälla för både myndigheter, kommittéer och särskilda utredare. Behovet av allsidigt belysta förslag eller beslut gäller oavsett vilken organisation som utreder dem. Det finns ingen anledning att ha olika krav beroende på vilken organisation som genomför dessa analyser. Regleringsändringar som föreslås eller beslutas kan ha väldigt olika omfattning på konsekvenser, vilket kan påverka hur omfattande analys som bör genomföras. HaV anser därför att det är viktigt att om denna förordning ska gälla generellt för de konsekvensutredningar som ska genomföras av myndigheter, kommittéer och särskilda utredare, så är det viktigt att instruktionen som anges i 6§, att konsekvensutredningen ska stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter, kvarstår.

2 § Uttryck i förordningen

HaV tillstyrker de definitioner som anges i 2 §.

3-5 §§ När en konsekvensutredning ska tas fram

HaV tillstyrker att den nya konsekvensutredningsförordningen ska gälla både för förvaltningsmyndigheter, kommittéer och särskilda utredare.

HaV tillstyrker att det alltså ska vara möjligt för en myndighet att besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att ha genomfört en konsekvensutredning om någon av de omständigheter som anges i 4 § föreligger, men att en konsekvensutredning då istället ska göras i efterhand.

HaV tillstyrker 5 §.

6-12 §§ Närmare om konsekvensutredningen

HaV tillstyrker 6 §.

På grund av de osäkerheter som finns i de bedömningar som görs av konsekvenser exempelvis på grund av brist på data, brist på kunskap om effektsamband etc så anser HaV att 7 § 2 punkten bör formuleras så att det framgår att det handlar om bedömningar och inte fakta, tex "vilka *eventuella* konsekvenser *bedöms* uppstå om ingen åtgärd vidtas" eller liknande.

När det gäller 8 § så anser HaV att även här så bör det tydliggöras att det handlar om mer eller mindre osäkra bedömningar och inte fakta genom att omformulera paragrafen. Exempelvis:

1. en beskrivning och beräkning av de *eventuella* kostnader och intäkter som förslaget eller beslutet *bedöms medföra* för (...)
2. en särskild beskrivning och beräkning av de *eventuella* effekter av betydelse som förslagets eller beslutet *bedöms medföra* för (...)

8 § 1st 1 p : Begreppen "kostnader" och "intäkter" kan tolkas som att det huvudsakligen är en finansiell analys som ska genomföras. Som OECD påpekar är det huvudsakliga syftet med konsekvensutredningar att säkerställa att styrmedel är välfärdsförbättrande ur samhällssynpunkt – dvs. att dess nyttor överstiger dess kostnader (sidan 43 i utredningen). För att kunna bedöma om nyttorna överstiger kostnaderna behöver en samhällsekonomisk analys genomföras, som även inkluderar kostnader och nyttor som inte, eller bara delvis, ingår i en finansiell analys. När det gäller exempelvis havs- och vattenmiljön så är ofta de mest betydande konsekvenserna icke-marknadsprissatta kostnader och nyttor, som påverkan på naturens upptag av näringsämnen, kolinbindning, rekreativvärden, människors hälsa etc. Samhällsekonomiska nyttor och kostnader förknippade med påverkan på miljön kan exempelvis synliggöras genom en ekosystemtjänstanalys.

Utöver detta anser HaV även att det kan medföra en oproportionerlig administrativ börda för myndigheterna med ett generellt krav att alla eventuella kostnader och intäkter ett förslag medför ska beräknas. HaV föreslår att det ställs som krav att "en beskrivning, och *i de fall det är möjligt och rimligt* beräkningar, ska göras (...)". Om alla kostnader och intäkter ska beräknas så finns risk att kravet i den föreslagna 6 §, att konsekvensutredningen ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter, inte kan följas.

HaV föreslår att 8 § 1 st 1 p omformuleras till:

"Konsekvensutredningen ska även innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas. Analysen ska bestå av:

1. En beskrivning, och i den mån det är möjligt och rimligt beräkningar, av de eventuella kostnader respektive intäkter som bedöms uppstå för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda av förslaget eller beslutet.
2. En beskrivning, och i den mån det är möjligt och rimligt beräkningar, av de eventuella samhällsekonomiska kostnaderna respektive nyttorna som förslaget eller beslutet bedöms medföra.
3. En beskrivning av andra konsekvenser som bedöms relevanta att inkludera, till exempel eventuell påverkan på jämställdhet mellan män och kvinnor."

När det gäller 8 § 1 st 2 p så är HaV tveksam till att peka ut vissa specifika konsekvenser som ska beskrivas och beräknas särskilt. Detta kan göra att andra relevanta konsekvenser kommer i skymundan, eller i värsta fall utelämnas helt, samt medföra att myndigheternas begränsade resurser läggs på att utreda konsekvenser som inte är de mest relevanta för det specifika fallet. Det gynnar inte ett helhetsperspektiv. HaV anser att vad som redovisas ska bygga på en bedömning av vad som är relevant i det enskilda fallet. Erfarenheten från arbete utifrån den nuvarande konsekvensutredningsförordningen är att det blir ett oproportionerligt stort fokus på de konsekvenser som nämns explicit i själva förordningstexten i konsekvensanalyserna, även om

det anges att analysen ska inkludera en beskrivning även av andra konsekvenser. Kraven riskerar även att medföra att den arbetsinsats som måste genomföras blir oproportionerligt stor i relation till förslagets eller beslutets omfattning och effekter, i strid med den föreslagna 6 §.

HaV anser även att fokus på växthusgasutsläpp är för begränsat. Om specifika områden ska pekas ut så anser HaV att även påverkan på miljön i övrigt samt människors hälsa bör inkluderas. Förslag till ny lydelse 8 § 1 st 2 p:

”I de fall förslaget eller beslutet bedöms kunna medföra betydande konsekvenser avseende företags kostnader eller konkurrenskraft, påverkan på människors hälsa, påverkan på miljön eller påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män: en särskild beskrivning, och om möjligt och rimligt beräkningar, av detta. När det gäller minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser ska effekter både i Sverige och i utlandet beaktas.”

Samtidigt så anser HaV att om dessa konsekvenser bedöms vara relevanta, så borde de inkluderas utifrån de krav som anges i 8 § 1 st 1 p. HaV avstyrker därför 8 § 1 st 2 p.

HaV tillstyrker 8 § 1 st 3 p och 8 § 1 st 4 p.

HaV anser att det är angeläget med mer utvärdering av befintliga styrmedel för att säkerställa att de bidrar med nytta för samhället som helhet. Att ta fram kriterier och indikatorer för vad som ska utvärderas vid alla regeländringsförslag kommer dock att ta utredningsresurser i anspråk. HaV tillstyrker 8 § 1 st 5 p med beaktande av den föreslagna 6 §, att arbetsinsatsen ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter.

HaV noterar att den punkt som finns i nuvarande konsekvensutredningsförordning att redovisa om särskilda hänsyn bör tas till små företag inte finns med i det nya förslaget till förordning. HaV anser att det är viktigt att i den mån det är möjligt uppmärksamma om särskilda hänsyn bör tas till små företag (eller mikroföretag om det bedöms som mest relevant).

HaV tillstyrker 9-12 §§.

HaV bedömer att kraven på utredning som föreslås innebär en ambitionshöjning som medför en ökad arbetsinsats jämfört med myndigheternas nuvarande arbete med konsekvensutredningar. Det gäller exempelvis att alla förslag till regeländringar som lyfts till regeringen ska konsekvensutredas samt att konsekvensutredningen ska ange hur förslaget eller beslutet ska utvärderas. Samtidigt så kan de ökade kostnaderna uppvägas av den nytta bättre beslutsunderlag ger i form av mer välinformerade beslut. Ett sätt att hålla nere kostnaderna kan vara att ESV:s kommande vägledning blir tydlig med vilken ambitionsnivå som är tillräckligt hög beroende på hur omfattande konsekvenser olika förslag ger, samt att regeringen undviker att ställa krav på att vissa konsekvenser ska utredas särskilt.

13-16 §§ Inhämtnade av yttranden och regeringens medgivande

HaV tillstyrker 13-16 §§.

17 § Metodutveckling, vägledning och utbildning

HaV tillstyrker 17 §, men anser att även Konjunkturinstitutet bör inkluderas bland de myndigheter som ska bidra med vägledning. Något HaV särskilt vill lyfta är behov av en för myndigheterna gemensam samhällsekonomisk diskonteringsränta. HaV anser att Konjunkturinstitutet skulle kunna vara en lämplig vägledande myndighet för denna fråga.

Kommentarer på kapitel 6.6. Övriga bedömningar och förslag

6.6.1. Regelrådet ska fortsätta yttra sig över konsekvensutredningar

HaV tillstyrker att Regelrådet även fortsättningsvis ska granska de konsekvensutredningar av förslag som kan få konsekvenser av betydelse för företag.

6.6.2. Kommittéers och särskilda utredares förslag till finansiering ska ha anknytning till utredningens uppdrag och vara motiverade

HaV avstår från att kommentera förslaget.

6.6.3. Uppföljning av förändringarna

HaV tillstyrker att en myndighet ges i uppdrag att utvärdera de genomförda förändringarna. Utöver de exempel på uppföljning som utredaren ger, så anser HaV att myndigheten bör bedöma om konsekvensanalyserna ger relevant information om alternativa lösningar, nollalternativet och om förslagens och beslutens konsekvenser bedöms bli allsidigt belysta.

6.6.4. En utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag

HaV tillstyrker att det tillsätts en utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag. De förslag som tas fram av Europeiska kommissionen får ofta mycket stora konsekvenser för Sverige. Det är ofta i de tidiga skedena av processen som medlemsländerna har möjlighet att påverka förslagen. Det skulle även vara till nytta om de konsekvensutredningar som tas fram av Europeiska kommissionen kompletteras nationellt.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Johanna Andreasson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningscheferna Johan Kling och Eva-Britt Eklöf Petrusson, enhetscheferna Signild Nerheim och Johan Stål, den tillförordnade enhetschefen Karin Wall, verksamhetsstrategen Ann Lundström samt utredaren Marie Hallberg medverkat.

Jakob Granit



Johanna Andreasson