

Remissvar över promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

Inledning

Det kan inledningsvis noteras att Transportstyrelsen inte är remissinstans för promemorian. Eftersom Transportstyrelsen varje år tar fram ett stort antal föreskrifter med tillhörande konsekvensutredningar har emellertid förslagen i promemorian i mycket hög grad betydelse för myndighetens verksamhet. Transportstyrelsen väljer därför att inkomma med ett remissvar.

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen i promemorian.

När det gäller förslaget till ny regel som innebär att en konsekvensutredning måste innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet ska utvärderas anser Transportstyrelsen dock att det vore lämpligare att överföra den befintliga regeln om utvärdering i nu gällande konsekvensutredningsförfordning till den nya förordningen i huvudsak oförändrad.

Transportstyrelsen delar inte bedömningen att den samlade tidsåtgången för framtagande av konsekvensutredningar kommer minska eller vara oförändrad om förslagen i promemorian genomförs. Tvärtom räknar myndigheten med att både tidsåtgången och resursbehovet vid arbetet med konsekvensutredningar kommer bli betydligt större som en följd av ändringarna.

Därutöver lämnar Transportstyrelsen vissa ytterligare synpunkter och förslag till ändringar.

Transportstyrelsens synpunkter

En ny konsekvensförordning ska införas (6.1)

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget om att reglerna avseende konsekvensutredningar samlas i en förordning. Regleringen bedöms på så sätt bli mer överblickbar och lättillämpad.

Enligt Transportstyrelsen hade det även varit av intresse med överväganden om den nya konsekvensutredningsförordningen helt eller delvis borde tillämpas vid kommuners regelgivning. De erfarenheter som Transportstyrelsen har från exempelvis trafikområdet är att regler beslutade på kommunal nivå inte sällan får konsekvenser av betydelse för både enskilda och företag, men att regelgivningen tyvärr många gånger inte föregås av konsekvensutredning i tillräcklig utsträckning.

Förutsättningarna för att få ta fram en konsekvensutredning i efterhand ska förtydligas och utökas (6.2.2)

Förslaget i denna del innebär att de undantagssituationer när en konsekvensutredning får tas fram i efterhand utökas till att omfatta även sådana fall då det skulle innebära en fara för Sveriges säkerhet om ett beslut inte fattas skyndsamt.

Transportstyrelsen är positiv till förslaget, inte minst med hänsyn till det rådande säkerhetsläget i Sveriges närområde som innebär att myndigheten kan ställas inför situationer där Forsvarsmakten önskar snabba förändringar av Transportstyrelsens regler, exempelvis på luftfartsområdet. Förslaget ger bättre förutsättningar att möta sådana behov.

Förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de ger in förslag om regeländringar (6.2.3)

Transportstyrelsen har redan idag som rutin att redovisa en konsekvensutredning när myndigheten ger in förslag om ändringar i lag eller förordning till Regeringskansliet (framställningar). Förslaget innebär alltså i den bemärkelsen inte att Transportstyrelsen behöver ändra arbetssätt. De nya utökade krav som ställs på konsekvensutredningars innehåll i övrigt medför dock att arbetet med att ta fram framställningar blir mer resurskrävande då utredningarna kommer ge upphov till ett mer omfattande analys- och beredningsarbete.

Det kan också påpekas att en framställan i vissa fall kan behöva ges in för att få till stånd enklare ändringar som knappast behöver föregås av någon konsekvensanalys. En sådan situation är när det behövs ett upphävande av äldre föreskrifter på ett område som normalt skulle legat inom den framställande myndighetens bemyndigande att föreskriva om, men där

föreskrifträtten av olika skäl upphört. Detta förekommer ibland vid Transportstyrelsen till följd av att myndigheten bildades genom sammanslagning av ett flertal andra myndigheter där var och en av dessa hade sina egna bemyndiganden att ge ut föreskrifter. Ett exempel är Transportstyrelsens framställan om upphävande av Vägverkets föreskrifter (VVFS 2007:660) om avgift för yrkestrafikmärke som gavs in till Näringsdepartementet den 10 juni 2013 (dnr TSV 2013-1959).

I sådana fall kan det ifrågasättas om det verkligen är nödvändigt att till framställan bifoga en konsekvensutredning av den omfattning som följer av promemorians förslag. Enligt Transportstyrelsen vore det välkommet om den frågan analyserades under den fortsatta beredningen av ärendet. T.ex. kan det övervägas om 5 § första stycket i författningsförslaget, som anger att myndigheter får underlåta att utföra en konsekvensutredning när den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd om det är uppenbart obehövt, även skulle kunna tillämpas på den beskrivna situationen.

Flera av konsekvensutredningsförordningens krav ska fortsätta gälla (6.3.1)

Transportstyrelsen har inga invändningar mot att de befintliga reglerna om konsekvensutredningar som nämns i avsnittet i huvudsak oförändrade tas in i den nya konsekvensutredningsförordningen. Myndigheten instämmer i uppfattningen att konsekvensutredningar bör påbörjas så tidigt som möjligt av de skäl som det redogörs för i promemorian.

Det är också positivt att det preciseras att konsekvensutredningen ska stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter, vilket innebär ett förtydligande i förhållande till den formulering som finns i nu gällande författningstext (4 § första stycket 1 förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning). Att hitta rätt ambitionsnivå och uppnå den proportionalitet som är önskvärd är ofta en utmaning vid arbetet med att ta fram konsekvensutredningar och flera av de avdelningar inom Transportstyrelsen som lämnat synpunkter på promemorians förslag pekar just på behovet av metodstöd och vägledning i det avseendet. Förslaget om att Ekonomistyrningsverket (ESV) ska ges särskilt ansvar för sådant stöd är därför välkommet.

Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas (6.3.2)

Det kan inledningsvis konstateras att förslagen i denna del innebär höjda krav när det gäller det analysarbete som kommer behövas vid framtagandet av konsekvensutredningar. Samma sak gäller i fråga om den uppföljning och utvärdering av beslut som indirekt tillkommer genom bestämmelsen i 8 § första stycket 5 författningsförslaget. För Transportstyrelsen bedöms detta bli betydligt mer resurskrävande i förhållande till vad som gäller idag.

För- och nackdelar med olika alternativ för att uppnå eftersträvad förändring ska analyseras

I författningsförslaget till ny konsekvensutredningsförordning (7 § 3) anges att konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för *olika alternativ* för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som finns med dessa. I Transportstyrelsens arbete med regelgivning är det vanligt förekommande att föreskrifter tas fram till följd av att vi måste införliva tvingande internationella bestämmelser från EU och andra internationella organ där det egentligen endast finns ett möjligt alternativ att genomföra den aktuella förändringen, nämligen att utfärda föreskrifter i enlighet med vad som följer av den internationella rättsakten. I dessa fall framstår kravet om att konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för *olika alternativ* svårtillämpat. Ett liknande krav finns förvisso redan enligt dagens reglering, men ger ganska ofta upphov till svårigheter vid framtagandet av konsekvensutredningar.

Möjligen skulle detta kunna avhjälpas genom att regeln formulerades så att konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för olika alternativ för att uppnå förändringen, och om så inte är möjligt ska det lämnas en beskrivning av varför det valda alternativet är det enda tänkbara.

Konsekvenser för de aktörer som påverkas ska analyseras och tre områden ska särskilt beaktas

Promemorians förslag i denna del innebär att konsekvenser ska analyseras utifrån uppdelningen stat, kommuner, regioner, företag och andra enskilda i likhet med vad som redan i dag gäller enligt kommittéförordningen (1998:147). Vidare föreslås att påverkan inom områdena näringsliv, klimat och jämställdhet ska beaktas särskilt.

Transportstyrelsen ser i huvudsak positivt på förslagen. När det gäller analysens innehåll ställs dock nya och tydligare krav på beskrivning och beräkning av de olika konsekvenserna i förhållande till vad som gäller enligt dagens regler. Detta kommer leda till ökad tidsåtgång och behov av mer resurser vid framtagandet av konsekvensutredningar.

Enligt dagens regelverk har effekterna för företag en dominerande roll i konsekvensanalysen. Transportstyrelsen är positiv till att fler områden får ökad vikt i analysen. Konsekvensutredningen kan på så sätt få ett bredare och mer samhällsorienterat perspektiv. Det kan emellertid övervägas om det inte vore lämpligt att i den nya konsekvensförordningen ange att analysen ska ske med utgångspunkt i den sociala, ekonomiska och miljömässiga dimensionen på samma sätt som vid EU:s arbete med konsekvensutredningar (se promemorian s. 48). Inom dessa tre hållbarhetsdimensioner är företagen, klimatet och jämställdheten viktiga faktorer, men även andra

frågeställningar kring miljö, ekonomi och hur olika människor påverkas av förslagen blir sannolikt bättre belysta ur ett helhetsperspektiv om analysen tar sin utgångspunkt i hållbarhetsdimensionerna.

Ett förtydligande av att de tre hållbarhetsdimensionerna ska beaktas vid konsekvensutredning skulle kunna ske genom ett tillägg i 8 § första stycket 1 i författningsförslaget enligt följande.

8 § 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 beräkning av förslagens eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda, samt en beskrivning och om möjligt en beräkning av andra relevanta konsekvenser *utifrån perspektiven ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet*, [...]

Transportstyrelsen vill även framhålla betydelsen av att särskild hänsyn tas till små företags förutsättningar och konkurrensförmåga vid reglers utformning eftersom små företag ofta blir mer påverkade av regeländringar eller andra typer av åtgärder och beslut jämfört med större företag. Det kan övervägas om inte också detta borde framgå redan av författningstexten.

En beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas ska göras

Transportstyrelsen är i grunden positiv till att även den nya konsekvensutredningsförordningen – i likhet med nu gällande förordning – föreslås innehålla en regel om utvärdering. Transportstyrelsen ser emellertid risker med att formulera bestämmelsen så att det redan i konsekvensutredningen ska beskrivas *hur* och *när* konsekvenserna av ett förslag ska utvärderas.

Som anges i promemorian är framtagandet av konsekvensutredningar inte sällan komplicerat och förenat med stora osäkerhetsmoment. Att under sådana förhållanden behöva specificera exakt hur och när en uppföljning av exempelvis ett föreskriftsförslags effekter bäst följs upp kan vara mycket svårt. Det riskerar också att skapa onödiga låsningar på så sätt att man i ett senare skede känner sig tvungen att använda en viss angiven metod eller genomföra utvärdering vid en viss tidpunkt, som vid det tillfället inte alls framstår som lämplig.

Det är dessutom sparsamt beskrivet i promemorian hur bestämmelsen ska tolkas. Den skulle kunna uppfattas så att det t.ex. räcker att beskriva att utvärdering av nya föreskrifter får ske inom ramen för myndighetens ordinarie arbete med tillsyn eller tillståndsgivning och att eventuella problem som uppdragats får följas upp vid nästa större ändring av den aktuella föreskriften. En sådan tolkning blir givetvis inte särskilt

betungande. Från flera av de avdelningar inom Transportstyrelsen som granskat förslaget har det emellertid lämnats synpunkter som indikerar att man uppfattar saken som att det kommer ställas betydligt högre krav på att myndigheter framöver arbetar med systematisk uppföljning av sina föreskrifter och deras effekter. Detta kan förstås i vissa fall vara önskvärt, men riskerar samtidigt medföra att mycket stort fokus kommer behöva läggas på utvärdering, mätning och framtagande av statistik i ett uppföljningsskede. För myndigheter som varje år beslutar en stor mängd föreskrifter kan det bli resurskrävande och behöva ske på bekostnad av annan kärnverksamhet.

Sammanfattningsvis anser Transportstyrelsen att förslaget i denna del inte bör genomföras som det nu är utformat. En lämpligare lösning skulle vara att bestämmelsen om uppföljning i nu gällande konsekvensutredningsförordning (10 §) förs över till den nya förordningen i huvudsak oförändrad.

Ökade dokumentationskrav (6.4.2)

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget. Myndigheten tillämpar redan idag ett remissförfarande enligt vilket de aktörer som getts tillfälle att yttra sig över förslag till föreskrifter, allmänna råd och bakomliggande konsekvensutredning dokumenteras och redovisas i en särskild remissammanställning.

En oklarhet i promemorian är dock om dokumentation över vilka som fått tillfälle att yttra sig måste ske i konsekvensutredningen, eller om den kan ske på annat sätt. Av författningsförslaget (13 §) framgår inte att dokumentationen måste ske i någon särskild form, vilket Transportstyrelsen tycker är bra då det medger en större flexibilitet. Under redovisningen av förslagets konsekvenser (8.3.1) framstår det emellertid som att redogörelsen måste läggas till i konsekvensutredningen.

ESV ska ansvara för konsekvensutredningar (6.5.1)

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget att ESV ska få i uppgift att ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning i arbetet med konsekvensutredningar.

Även för en myndighet av Transportstyrelsens storlek finns utmaningar när det gäller att ta fram konsekvensutredningar av hög kvalitet, och att utveckla metodstöd, vägledningar, riktlinjer och utbilda på området är resurskrävande. Dessa utmaningar bedöms bli större om den nya konsekvensutredningsförordningen beslutas med de krav som det innebär. Det är därför positivt att ESV får särskilt ansvar för dessa områden enligt förslaget. Det är också positivt att Naturvårdsverket, Tillväxtverket och Jämställdhetsmyndigheten får i uppdrag att bistå ESV inom sina respektive sakområden.

En utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag (6.6.4)

I promemorian föreslås att en särskild utredare ska ges i uppdrag att analysera behoven av konsekvensutredningar och samråd i olika skeden av EU:s lagstiftningsprocess.

Transportstyrelsen ställer sig positiv till detta och önskar gärna insyn eller delaktighet i utredningen på lämpligt sätt om förslaget i denna del blir verklighet.

Eftersom flera av Transportstyrelsens verksamhetsområden regleras av andra organ¹ än EU skulle myndigheten gärna se att även en internationell utblick om konsekvensutredningsprocessen i andra internationella forum på något sätt ingår i utredningens uppdrag.

Konsekvenser för Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har redan idag ett väl utvecklat metodstöd för framtagande av konsekvensutredningar i form av bl.a. vägledningar och mallar. Om promemorians förslag beslutas kommer dessa behöva revideras för att stämma överens med bestämmelserna i den nya förordningen. Tid kommer också behöva läggas på utvecklande av nya rutiner, utbildning och arbetssätt.

Vidare bedömer Transportstyrelsen att tiden och resursbehovet för att utarbeta konsekvensutredningar kommer öka som en följd av den nya förordningens krav på mer ingående analys och beräkningar utifrån ett bredare samhällsperspektiv än vad som gäller idag. Exempelvis kommer sannolikt behovet av stöd från samhällsekonomer och medarbetare med särskild kompetens inom miljö- och jämställdhetsfrågor inom samtliga föreskriftsarbeten bli större.

Som framgår ovan skulle också det nya kravet på att beskriva hur och när förslaget kan utvärderas i konsekvensutredningen sannolikt leda till ökad tidsåtgång. Detta både under själva framtagandet av konsekvensutredningen, och framförallt genom att uppföljning av olika besluts effekter kommer behöva mätas mer noggrant och i större detalj framöver. För Transportstyrelsen som tar fram en stor mängd föreskrifter kan det arbetet bli omfattande och resurskrävande.

Sammantaget kan Transportstyrelsen därför inte ställa sig bakom slutsatsen att den samlade tidsåtgången för framtagande av konsekvensutredningar kommer minska eller vara oförändrad. Bedömningen är istället att förslaget leder till ökad administration, och framförallt att såväl tidsåtgången som

¹ T.ex. International Maritime Organization (IMO), International Civil Aviation Organization (ICAO) och FN.

resursbehovet vid arbetet med konsekvensutredningar kommer bli betydligt större som en följd av ändringarna.

Övrigt

Digitalt perspektiv vid framtagande av nya författningar

Det övergripande målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2023 att det behövs en ambitionshöjning för att Sverige ska nå det övergripande målet med digitaliseringspolitiken.

Mot den bakgrunden anser Transportstyrelsen att det är olyckligt att promemorian helt saknar överväganden kring ett digitalt perspektiv vid framtagande av nya författningar.

Redan i betänkandet SOU 2018:25 analyserades hinder eller hämmande faktorer i befintlig lagstiftning, dvs. den gällande rätt som ska tillämpas vid digitaliseringsåtgärder och löpande verksamhet i den digitala förvaltningen. Betänkandet konstaterade att inte bara gällande rätt riskerar att hindra eller hämma en önskad digital utveckling av den offentliga förvaltningen, utan att det dessutom kan tillkomma nya rättsliga problem när nya lagar och andra föreskrifter tas fram. Utredningen anmodade regeringen att överväga att i konsekvensutredningsförordningen ”föreskriva att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller regleringens inverkan på digital tillgänglighet till förvaltningen eller dess inverkan på automatiserade förfaranden eller annan digital informationshantering i förvaltningen.” (a.a. s. 224)

I linje med utredningens förslag anser Transportstyrelsen att det bör övervägas att komplettera den nya konsekvensförordningen med en reglering om att den analys som ingår i en konsekvensutredning även ska innehålla en bedömning av författningens inverkan på digital tillgänglighet till förvaltningen eller dess inverkan på automatiserade förfaranden eller annan digital informationshantering i förvaltningen. En sådan analys kan innehålla ställningstaganden om huruvida ett förslag är ändamålsenligt för att främja digitalisering, eller om det innebär hinder för digitalisering, t.ex. genom att man ställer krav som medför analog processer.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya konsekvensförordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Äldre bestämmelser föreslås dock gälla för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. Några överväganden om behov av övergångsbestämmelser i andra fall finns inte i promemorian. Även för myndigheter under regeringen kan det dock förekomma stora och

komplicerade regelarbeten som påverkas av den nya förordningen och som riskerar att fördröjas om konsekvensutredningen behöver kompletteras i enlighet med de nya reglerna och remitteras på nytt. Det bör därför övervägas att låta övergångsreglerna gälla generellt för regelarbeten som påbörjats innan ikraftträdandet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog chefsjuristen Kristina Nilsson, enhetschefen Eva-Lotta Sandström och regelsamordnaren Hannes Grufman, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör