

Kulturdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Yttrande

Stockholm 2016-06-17

# **Betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10); Ku2016/00181/D**

## **Sammanfattning**

Svensk Försäkring instämmer i utredningens bedömning om att det råder ett självförvållat demokratiskt underskott i Sverige när det gäller hanteringen av frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå.

Med regleringsmakt följer ansvar för att regler som svenska företag och individer ska tillämpa blir rättssäkra och ändamålsenliga, oavsett om reglerna beslutas på EU-nivå eller på nationell nivå. De verktyg som står till buds för lagstiftaren är otydliga och används inte konsekvent. Det krävs därför ett stärkt offentligt och inte minst politiskt ansvarstagande för bättre demokratisk förankring av de ståndpunkter som regeringen och myndigheter intar i EU-frågor. Om inte svenska förhållanden och synpunkter fångas upp effektivt redan under processen då reglerna i praktiken bestäms, dvs. på EU-nivå, så riskerar vi att få en reglering som varken bidrar till ett stärkt konsumentskydd på den svenska marknaden eller främjar de företag som verkar här.

Försäkringssektorn har en viktig samhällsfunktion genom att den gör det möjligt för enskilda och företag att skydda sig ekonomiskt mot risker de är utsatta för. För att kunna uppfylla sin roll som riskbärare är försäkringsföretagen beroende av tydliga och förutsägbara regler. Dessa regler måste tas fram med god kännedom om konsekvenser och med god framförhållning.

Svensk Försäkring tillstyrker därför förslagen för att åstadkomma bättre insyn, delaktighet och inflytande samt bättre information.

---

Svensk Försäkring begränsar huvuddelen av remissvaret till de delar som avser regeringens och myndigheternas roll i och ansvar för regleringsarbetet. Vi inleder emellertid med att kort kommentera betänkandets inledande kapitel om ett självförvållat demokratiskt underskott.

## **Ett självförvällat demokratiskt underskott?**

Utredningsbetänkandet inleds med en påminnelse om det övergripande syftet med utredningens uppdrag, nämligen att bidra till en demokratisk utveckling i linje med demokratipolitikens mål att stärka individens möjligheter till inflytande. Utredaren konstaterar tidigt i sina resonemang att individer och organiserade intressen har väsentligt sämre möjligheter till insyn och inflytande i de politiska frågor som beslutas gemensamt på EU-nivå jämfört med i de frågor som inte har en sådan koppling.

Svensk Försäkrings delar den bedömningen. Vi representerar en bransch – försäkringsbranschen – som är starkt reglerad och där lagar och andra regler till mycket stor del grundas på EU-rätt. Att den nationella politiska nivån är intimt sammanflätad med EU-nivån borde betydligt bättre och mer konkret genomsyra det offentliga samtalet i Sverige. Sådan debatt och granskning saknas i princip genomgående i de större frågor som påverkar våra medlemsföretag och som beslutas på EU-nivå. Vem kan t.ex. nämna någon EU-politisk finansmarknadsfråga överhuvudtaget som belystes inför 2014 års riksdagsval?

Vi ser dessutom i finansmarknadsfrågor, inklusive på försäkringsområdet, tydligt den maktförskjutning från riksdagen till regeringen och myndigheterna som utredaren påtalar i sitt betänkande. Det kan här nämnas att riksdagsstyrelsen den 8 juni 2016 beslutade att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda riksdagens arbete med EU-frågor. En av de frågor som kommittén ska utreda är om funktionsfördelningen mellan riksdag och regering har förändrats. Svensk Försäkring ser positivt på det initiativet.

Vi vill med kraft understryka utredarens konstaterande att de reella möjligheterna att påverka regelutvecklingen är i stort sett obefintliga när utredningsväsendet och remissförfarandet används först efter att beslut om ny EU-lagstiftning har fattats. På försäkringsområdet beslutas dessutom en avsevärd mängd kompletterande regler av Finansinspektionen och dess motsvarighet på EU-nivå, EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). I synnerhet dessa faktorer medför att vi – tyvärr – måste instämma i utredarens slutsats att det råder ett demokratiskt underskott i dessa avseenden.

## **Sveriges EU-medlemskap kräver ny regleringsprocess**

Sveriges medlemskap i EU har onekligen fått betydande konsekvenser för det svenska regelsystemet. Som intresseorganisation för försäkringsföretagen i Sverige kan Svensk Försäkring som sagt konstatera att regelverket för försäkringssektorn i mycket liten grad bestäms på nationell nivå. Huvuddelen av de regler som försäkringsföretagen har att tillämpa har sin grund i EU-regler eller är direkt verkande EU-regler. Det måste självfallet påverka den svenska lagstiftningsprocessen. Om man inte hittar effektiva sätt att fånga upp svenska förhållanden och synpunkter redan under processen då reglerna i praktiken bestäms, dvs. på EU-nivå, så riskerar vi en reglering som inte bidrar till ett starkt konsumentskydd och som inte heller främjar de företag som verkar på den svenska marknaden.

Svensk Försäkring ser med oro på utvecklingen. Det finns redan möjligheter att få till stånd en bättre regleringsprocess och det sker i vissa fall. Men det tillämpas inte

genomgående. Det krävs därför en påminnelse och ökad insikt om vilka moment som den svenska lagstiftningsprocessen numera måste vila på för att innebära rättssäkerhet. En process för hur man ska hantera EU-nivån måste tas fram och sedan tillämpas konsekvent.

OECDs regelförbättringsarbete kan användas för att belysa med goda exempel från andra länder. I en publikation från förra året, OECD Regulatory Policy Outlook 2015, redovisar och jämför organisationen olika OECD-länders reformarbete för att upprätthålla det vi väljer att benämna rättssäkra regler. En reflektion utifrån publikationens innehåll är att Sveriges lagstiftningsprocess trots sin av tradition fördömligt höga kvalitet alls inte kommer fullgott ut ur bedömningen av t.ex. delaktighet från intressenter, konsekvensbeskrivningar och regelutvärdering.<sup>1</sup>

## **Problemformuleringar och lösningsalternativ – tidigt i processen**

Regeringen och tjänstemännen i Regeringskansliet måste redan tidigt i processen, helst innan EU-kommissionen har lämnat sina förslag, skaffa sig en klar bild över de utmaningar och problem som finns på det aktuella området (som kan vara t.ex. en viss marknad, ett nytt samhällsfenomen eller en viss lagstiftning), vilka alternativ som finns för att åtgärda de identifierade problemen och vilka effekter olika alternativ kan få. Här ska noteras att lagstiftning kan vara ett åtgärdsalternativ, men som alls inte behöver vara det enda som står till buds. Tvärtom bör olika åtgärder övervägas, där även alternativet "ingen åtgärd" bör analyseras och jämföras med olika åtgärdsförslag.

I den traditionella svenska lagstiftningsprocessen sker detta normalt i en statlig offentlig utredning i SOU-serien. Det ska ge en allsidig belysning och borgar för att beslut tas med ett gott beslutsunderlag som grund. Den problem- och åtgärdsinventeringsanalys som nyss beskrevs bör i SOU-kontexten återfinnas redan i regeringens kommittédirektiv inför utredningen.

Det är svårt att förstå varför kraven på analys ska ställas lägre endast för att reglerna beslutas på EU-nivå. De som förhandlar på Sveriges vägnar måste göra det med öppna ögon för bland annat vilka effekter som kan förväntas av olika politiska initiativ. Det finns annars en påtaglig risk för brister i EU-regleringen som svårligen kan läkas på nationell nivå. Lagstiftaren måste därför säkerställa att det under hela EU-processen finns ett strukturerat arbete för att bland annat fånga upp problem, lämpliga lösningar och bedömningar av effekter på svenska förhållanden. I det arbetet är det mycket viktigt att olika intressenters synpunkter inhämtas, vilket för närvarande knappast sker på något systematiskt sätt och tyvärr ofta inte alls.

Att det brister i den svenska lagstiftningsprocessen har uppmärksamats också av andra än utredningen. Bland annat har Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) analyserat om det behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige och kom i en rapport 2012 även de fram till att det krävs en bättre

---

<sup>1</sup> [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/oced-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/oced-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page1).

samordning mellan förhandlingsfas och genomförandefas för att få ett effektivt genomförande.<sup>2</sup>

### **Goda nordiska exempel**

Även i våra nordiska grannländer förekommer det arbete för ett mer systematiserat arbete med reglering. Till exempel kan framhållas att i Danmark har regeringen tillsatt en fast ministerkommitté, EU-Implementeringsudvalg, och ett Implementeringsråd, vilket består av sakkunniga och representanter från näringslivs-, konsument-, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer<sup>3</sup>. En av uppgifterna för EU-Implementeringsudvalget är att överväga möjliga kommande EU-regleringar för att identifiera de med stora effekter på näringslivet, med sikte på en proaktiv och tidig dansk insats. Implementeringsrådet är rådgivande till EU-implementeringsudvalget och departementen i deras arbete för att förebygga onödiga kostnader för näringslivet p.g.a. genomförande av ny EU-reglering. Det är även rådgivande om hur man kan minska "överimplementering" i befintlig reglering. Enligt uppgift har den danska processen hittills fallit väl ut.

Den i Danmark valda metoden för att bättre analysera de lösningar i olika EU-arbeten som är bäst lämpade för danska förhållanden utgör ett intressant exempel att studera närmare i samband med att utredningens överväganden bereds vidare.

Slutligen vill vi i denna del framhålla att för oss står det klart att för en reell förändring behövs, vid sidan av de åtgärder som utredningen föreslår, resurser men också bättre prioritering och planering hos det offentliga samt förståelse för de positiva effekter som kan uppnås genom – ja, för att inte säga nödvändigheten av – ett brett och allsidigt beslutsunderlag. Ytterst vilar ansvaret hos politikerna. De måste ta ansvar för att det regelverk som svenska företag ska tillämpa blir rättsäkert och ändamålsenligt oavsett om reglerna beslutas på EU-nivå eller på nationell nivå. Det är inte möjligt om inte våra företrädare i regleringsprocesserna – politiker och tjänstemän – har ett sådant beslutsunderlag.

### **Tidig påverkan – och konsekvensbeskrivningar**

Utredningens figur om negativ relation mellan efterfrågan och möjligheter att påverka (figur 4.3) talar sitt tydliga språk: relationen mellan efterfrågan och möjlighet att påverka är negativ. Även i de fall synpunkter efterfrågas i ett tidigt skede i EU-processen så ligger tyngdpunkten för den traditionella svenska lagstiftningsprocessen i ett alldeles för sent skede i processen för att verkligen göra någon skillnad. Genomförandet av EU-direktiv ger i normalfallet ett mycket begränsat utrymme för den svenska regleringen och i de fall EU-reglerna ges i förordningar begränsas den svenska lagstiftningen i huvudsak till att lämna kompletterande bestämmelser.

---

<sup>2</sup> Seips rapport 2012:4, Att göra rätt och i tid Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?, [http://www.sieps.se/sites/default/files/2012\\_4.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2012_4.pdf)

33

[https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/guide\\_til\\_ministerier\\_vedr\\_arbejdet\\_i\\_regeringens\\_eu\\_implementeringsudvalg.pdf](https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/guide_til_ministerier_vedr_arbejdet_i_regeringens_eu_implementeringsudvalg.pdf)

När den svenska lagstiftningstraditionen med utredningsväsendet, remisser till olika intressenter och lagrådsgranskning kopplas in först vid genomförandet av redan beslutade EU-regler förlorar den sin roll som garant för rättssäkerhet i form av tydliga och effektiva regler som tas fram med ordentliga konsekvensutredningar som bas. Lagstiftningen kan då inte arbetas fram förutsättningslöst, vilket ofrånkomligen begränsar möjligheterna att välja de bästa lösningarna för svenska förhållanden. Dåliga regler medför kostnader för företagen och deras kunder utan motsvarande nytta.

### **EU-beredningsgrupper**

Ett av utredningens konkreta förslag innebär att Regeringskansliet ska inrätta särskilda EU-beredningsgrupper med berörda aktörer för alla viktigare sakfrågor som väntas leda till ny EU-lagstiftning (avsnitt 4.5.1). Svensk Försäkring tycker att idén är mycket positiv och tillstyrker huvuddragen i förslaget. Vi noterar att tillsammans med andra branschorganisationer på finansmarknadsområdet tillskrev vi redan för fem år sedan dåvarande finansmarknadsministerns statssekreterare om behovet av öppenhet i EU:s lagstiftningsprocess bland annat genom inrättandet av sådana referensgrupper.

Förslaget om särskilda EU-beredningsgrupper är således i grunden bra, och vi ska i sammanhanget notera att på finansmarknadsområdet förekommer det att Finansdepartementet bjuder in till sådant arbete i referensgrupper. Vår erfarenhet är emellertid att referensgruppsarbetet hittills inte erbjudit fortlöpande kontakt och förankring av "alla viktigare sakfrågor som förväntas leda till ny EU-lagstiftning". Det ska poängteras att sådana viktigare sakfrågor också regelmässigt uppkommer under förhandlingsarbetet mellan EU-institutionerna, och att det då är minst lika viktigt för Regeringskansliet att samråda med intressenter som i de tidigare skeden när EU-kommissionen presenterar sina tankar i förberedande dokument eller publicerar sitt ursprungliga förslag.

Utöver de överväganden som utredningen gör om EU-beredningsgrupper, som alltså Svensk Försäkring i allt väsentligt delar, vill vi framhålla följande. Definitionen av vad som "triggat" inrättandet av en sådan grupp – dvs. vad som med utredningens begreppsapparat utgör "viktigare sakfrågor" – är av så väsentlig betydelse att det bör regleras formellt i interna riktlinjer i Regeringskansliet, t.ex. arbetsordningen för respektive departement.

Slutligen vill Svensk Försäkring apropå förslaget om EU-beredningsgrupper framhålla det som också utredningen poängterar om att en sådan grupp – förstås - inte hindrar ett departement att hantera beredningen också i en mera begränsad eller tillfällig krets, eller att i andra grupper föra bredare samtal om övergripande prioriteringar i olika sakfrågor som hanteras på EU-nivå.

### **Konsekvensutredningar**

Återkommande till frågan om utredningar som har i uppdrag att föreslå hur viss EU-lagstiftning bör genomföras i svensk rätt innebär vår erfarenhet att dessa utredningar tyvärr ofta visar mindre intresse för konsekvenserna av förslagen. I den mån det finns konsekvensanalyser så förekommer det att det där endast redogörs för innehållet i konsekvensutredningar som gjorts på EU-nivå i stället för att utred-

ningen gör en självständig bedömning av effekter på den svenska marknaden och svenska förhållanden i övrigt.

Att det rent generellt – och inte endast i ”genomförandeutredningar” - brister i konsekvensutredningar har vid upprepade tillfällen konstaterats av Regelrådet, som i en rapport anmärker att ett fåtal regelgivare genomgående har hög kvalitet på sina konsekvensutredningar men att det för övriga finns en stor utvecklings- och förbättringspotential<sup>4</sup>. I samma rapport anger Regelrådet också att regelgivare som i författningsarbetet genomför samråd med berörda företag, näringslivs- och branschorganisationer får bättre förutsättningar att belysa och utreda förslagets påverkan på företag<sup>5</sup>. I sin senaste årsrapport anger Regelrådet att det inte har skett någon markant förbättring under året.

Regelrådets utgångspunkt är att EU-direktiv som genomförs i svensk rätt ska konsekvensutredas fullt ut och är att likställa med rent nationell reglering. Även nationella bestämmelser som följer av EU-förordningar där det finns handlingsutrymme, exempelvis genom möjlighet till nationella undantag från förordningens krav, behöver konsekvensutredas i den utsträckning som EU-förordningarna inte är direkt tillämpliga. Det regelgivaren ska visa i sin konsekvensutredning i båda dessa fall är således om det finns ett nationellt handlingsutrymme och vilka konsekvenser det får om detta handlingsutrymme utnyttjas enligt regelgivarens förslag. Svensk Försäkring kan inte annat än instämma fullt ut i detta. Hur det nationella handlingsutrymmet vid genomförandet utnyttjas kan ha stor betydelse.

I sammanhanget vill vi även här lyfta fram ett nordiskt initiativ. I Finland är ”smidigare författningar” ett spetsprojekt för landets regering och det har inrättats ett organ för konsekvensbedömning av lagstiftning som ska ha till uppgift att säkerställa kvaliteten på bedömningarna. I Finland bedömer regeringen all EU-reglerings konsekvenser för den ekonomiska tillväxten, konkurrenskraften och sysselsättningen och eftersträvar därvid mindre omfattande, men bättre och enklare reglering<sup>6</sup>. Den flexibilitet i EU-rätten som står till förfogande för små och medelstora företag ska i det finska systemet utnyttjas fullt ut.

Den finska regeringens ambition är att det nationella genomförandet av EU-lagstiftning inte ska öka den administrativa bördan, som kan hämma konkurrenskraften. Målet för styrningen av författningspolitiken är att regleringen ska bli enklare och användningen av andra styrmedel som alternativ till författningar ska öka. Målet är vidare att avveckla onödig reglering och att den administrativa bördan ska bli lättare. Vid genomförandet av EU-författningar ska den finska lagstiftaren avhålla sig från att skapa ytterligare nationell reglering. Även den närmare innebörden och uppföljningen av detta initiativ är intressant att överväga i samband med att utredningsbetänkandet bereds vidare.

---

<sup>4</sup> Regelrådet, Slutrapport 2009-2014.

<sup>5</sup> Regelrådet, Slutrapport 2009-2014.

<sup>6</sup> Lösningar för Finland, strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering, maj 2015. (Regeringens publikationsserie 11/2015)

## Öppenhet vid genomförande

En effekt av de brister i den svenska lagstiftningsprocessen som utredningen – och Svensk Försäkring – pekar på är också att alla aktörer är mer eller mindre vingklippta under arbetet med att genomföra EU-rätt i svensk lagstiftning. När frågorna har kommit så långt som till genomförandet finns det en risk att även remissinstanserna upplever att det är för sent att kritisera ens förslag som ur ett svenskt perspektiv bedöms orimliga. De förslag som remitteras handlar ju "endast" om hur redan fastlagda regler ska genomföras i svensk rätt. När möjligheter finns att anpassa beslutade EU-regler till svenska förhållanden bör det finnas en öppenhet från lagstiftaren för detta.

För att belysa det nu sagda vill vi nämna vad Lagrådet uttalade i ett yttrande i februari i år rörande upphandlingsregler, Nytt regelverk om upphandling. Lagrådet framhåller där det otillfredsställande i att tolkningsproblem förs vidare till den nationella lagstiftningen och menar att bundenheten till förebilderna inte kan tillåtas bli total. Lagrådet anför att i vissa fall måste bestämmelser ges en rimlig innebörd efter vad som kan antas ha varit direktivförfattarnas avsikt och att det inte kan komma i fråga att låta en oklarhet i direktivet stå kvar i den svenska lagen. Svensk Försäkring menar att en bättre konsekvensbeskrivning tidigare i lagstiftningsärendet skulle bättre förebygga sådana svårigheter.

## Tidspress?

Ett ofta använt argument från regelgivare för att inte efterfråga synpunkter under tiden som regelförslag diskuteras på EU-nivå - i exempelvis kommissionens expertgrupper, i rådet eller i trilog mellan EU-institutionerna - är att tempot är högt och att underlagsdokument inför möten eller skriftliga synpunkter kommer departementet eller myndigheten till del i ett mycket sent skede. Svensk Försäkring menar att det inte är ett acceptabelt skäl till att inte ge intressenterna möjlighet att lämna synpunkter. Åtminstone de närmast berörda intresseorganisationerna och företagen är medvetna om under vilka förutsättningar arbetet bedrivs och är redo att även med mycket kort varsel läsa, analysera och belysa konsekvenser av förslag.

## Reglering måste bilda en sammanhållen – och hanterbar – helhet

På finansmarknaden har ur regleringsperspektiv under senare år dessutom tillkommit ytterligare en faktor som tyvärr har kommit att verka också i komplicerande riktning. I syfte att uppnå större harmonisering tillkommer, vid sidan av de EU-regler som ska genomföras i svensk rätt, även bindande regler från EU-kommissionen och riktlinjer från de tre EU-tillsynsmyndigheterna EIOPA, EBA (för bankområdet) och ESMA (gällande värdepappers- och fondfrågor). För att belysa det nu sagda vill vi peka på att Lagrådet har i ett yttrande i juni 2015 om genomförandet av EU:s Solvens II-direktiv på försäkringsområdet anfört bland annat följande.

"Lagrådsremissen belyser de problem som uppstår när centrala föreskrifter förutsätts bli utfärdade nationellt i enlighet med ett EU-direktiv, samtidigt som ett omfattande anknytande regelverk beslutas genom direkt tillämpliga EU-förordningar.



Utrymmet för en till svenska förhållanden anpassad lagstiftning blir minimalt, och alla avvikelser från direktivets exakta innehåll kan leda till tillämpningsproblem. Uppdelningen av regelverket i nationella, direktivstyrda, bestämmelser och sådana med direkt tillämplighet synes således inte vara optimalt.”

Som illustration av denna komplexitet i regelverket kan nämnas att Solvens II-direktivet – ett direktiv med central betydelse för försäkringsföretagen – innehåller över 300 artiklar vilka är genomförda i både försäkringsrörelselagen och föreskrifter från Finansinspektionen. De svenska reglerna kompletteras sedan av 17 bindande förordningar från kommissionen med sammanlagt över 500 artiklar. Till det kommer 28 riktlinjer från EIOPA i olika ämnen inom Solvens II.

Svensk Försäkring instämmer i Lagrådets närmast lakoniska konstaterande att ett sådant regelverk inte är optimalt, varken ur ett lagstiftningsperspektiv eller ur ett tillämparperspektiv. Tyvärr går det inte att frigöra sig från tanken att sådan lagstiftningsteknik och sådan lagstiftningsmängd på EU-nivå bidrar till det demokratiska underskott som utredningen – och vi – konstaterat finns som en betydande utmaning för politiker och andra att hantera.

## **Anpassningstiderna blir för korta**

Vid sidan av komplexiteten i sig i t.ex. ett sådant omfattande regelsystem som Solvens II så vill Svensk Försäkring peka på att regelmängden och komplexiteten har betydelse även för den tid som företagen – och andra intressenter – har på sig för att anpassa sig till nya regler. Först när alla detaljer i regelverket är beslutade och offentliggjorda blir det möjligt för försäkringsföretagen att fullt ut och med säkerhet avgöra vilka förändringar i verksamheten som krävs. Ikraftträdandet bestäms dock oftast i det grundläggande EU-direktivet och först när ett sådant direktiv är beslutat påbörjas arbetet med detaljerna i regleringen. Den ursprungligen avsedda anpassningstiden äts på så sätt ofta upp av det tillkommande regleringsarbetet på lägre normnivåer. Samma effekt har dessutom det faktum som vi redan pekat på tidigare, nämligen att det svenska genomförandet av EU-reglerna, genom tillsättande av utredningar m.m., påbörjas så sent i processen.

Under senare tid har vi upprepade gånger kunnat konstatera att anpassningstiden från det att alla regler har varit kända tills att de ska tillämpas praktiskt av våra medlemsföretag och andra aktörer är helt otillräcklig. Som exempel kan än en gång nämnas Solvens II som tillämpas från och med den 1 januari 2016, där det svenska genomförandet genom lagändringar och föreskrifter från Finansinspektionen blev publicerat och klart först i december 2015 – således bara några veckor före ikraftträdandet. Först när regelkraven är tydliga och preciserade kan försäkringsföretagen slutföra – och ibland först då påbörja – det kostsamma, tidskrävande, och omfattande arbetet med att anpassa rutiner, interna föreskrifter, information, utbildning av personal m.m. till de nya regelkraven. En särskilt tidskrävande del av detta arbete är att IT-system ofta måste uppdateras och anpassas utifrån detaljerna i den nya regleringen. En forcerad anpassning utan tid till tillräcklig analys riskerar att medföra att de bästa lösningarna får stå tillbaka av tidskäl. Det gynnar varken företagen eller dess kunder.



## Ökad öppenhet hos myndigheterna

Svensk Försäkring vill även beröra svenska myndigheters roll. För Svensk Försäkrings del handlar det framför allt om Finansinspektionens roll inom den europeiska tillsynsmyndigheten EIOPA. Inför sina ställningstaganden inom EIOPA tar inspektionen enligt vår erfarenhet tyvärr mycket sällan några initiativ för att samråda med intressenter.

Finansinspektionen synes förlita sig på det samråd som EIOPA genomför på EU-nivå. Det medför risk att inspektionen missar viktiga konsekvenser för svenska förhållanden som skulle kunna ge myndigheten ett bättre underlag för sina ställningstaganden, redan innan det europeiska samrådet. Visserligen är det möjligt att diskutera olika frågor ad hoc med handläggare på Finansinspektionen, men det är till största del beroende på initiativ från intressenter och inte från Finansinspektionen. När det däremot handlar om att genomföra redan beslutade EU-direktiv genom föreskrifter så sker diskussioner inom referensgrupper och remittering av förslagen på sedvanligt svenskt sätt, men som konstaterats ovan så är det då alltför sent i processen för att det ska få någon verklig inverkan på reglernas innehåll.

Det kan konstateras att den förordning som styr EIOPAs verksamhet anger att de nationella tillsynsmyndigheterna vid sitt deltagande i vissa organ inom EIOPA inte får ta emot instruktioner från annan. Enligt Svensk Försäkrings mening kan detta inte rimligen förhindra inspektionen att bredda sitt beredningsunderlag genom att på ett strukturerat sätt och i kontakt med intressenter skaffa sig en allsidig bild av de problem man ser, hur de kan lösas och vilka effekter det skulle få. Vi tillstyrker alltså utredningens förslag i avsnitt 4.5.3. att myndigheter bör skapa formella och transparenta samrådsformer i frågor som beslutas på EU-nivå.

Även Statskontoret har i en rapport nyligen rekommenderat att myndigheterna kompletterar de informella kontakterna med fler formaliserade och öppna samrådsförfaranden<sup>7</sup>. Vi föreslår, i linje med utredningen (avsnitt 4.5.3), att en sådan samrådskyldighet som vi nu beskrivit fastslås i regeringens regleringsbrev till aktuell myndighet.

Vid sidan av samrådsförfaranden vill Svensk Försäkring även peka på vikten av att myndigheterna är öppna med vilka frågor de deltar i på EU-nivå och vilken position de driver. Regeringen publicerar på sin hemsida exempelvis kommenterade dagordningar inför ministerrådsmöten, vilket delvis skulle kunna tjäna som förebild för att öka öppenheten inför möten myndigheterna deltar i på EU-nivå. Men det krävs även tidigare information än så för att ge intressenter möjlighet att informera sig och att påverka. Även när myndigheter deltar i förberedande arbete, såsom i arbetsgrupper, bör det ske på ett öppnare sätt än för närvarande. Vi tillstyrker således också utredningsförslaget om att myndigheter bör tydligt informera om sina åtaganden i EU-relaterade frågor samt sitt deltagande i pågående EU-processer (avsnitt 4.5.3)

---

<sup>7</sup> Statskontoret, Myndigheternas arbete med frågor om delaktighet i EU, Dnr 2015/148-5

## Regelutvärderingar kan vara värdefulla

Det krävs alltså enligt vår uppfattning ett mer systematiskt arbete i processen för att ta fram nya regler för att dessa ska bli rättssäkra, dvs. tydliga, effektiva förutsägbara och framarbetade efter samråd. Man kan också fråga sig om det är lämpligt att stanna när reglerna är beslutade.

Näringslivets Regelnämnd, NNR, konstaterar i en nyligen publicerad rapport<sup>8</sup> att utvärderingar främst tycks genomföras av myndigheter när det kommer till att bedöma effekterna av hur allmänna medel används men inte alls i samma utsträckning när det är företagskollektivet som får stå för kostnaderna. Utvärderingar får betraktas som ett medel för att kunna få till ändamålsenliga och kostnadseffektiva regelverk och det är den totala resursallokeringen, dvs. kostnader för såväl det allmänna som för företagen, som är nödvändigt att analysera för att i slutändan kunna diskutera frågan om effektivitet i olika regelverk.

Svensk Försäkring vill således framhålla utvärderingar av gällande regler som ytterligare ett sätt att öka insyn, delaktighet och inflytande för olika samhällsaktörer i frågor som beslutas på EU-nivå.

Svensk Försäkring

Christina Lindenius  
vd

Johan Lundström  
chefsjurist

Lena Friman Blomgren  
jurist

---

<sup>8</sup> Näringslivets Regelnämnd, Systematisk utvärdering, Politiskt ansvarstagande för effektivare regler, maj 2016