



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-12-12

Ärendenummer
NV-07731-22

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över departementsskrivelsen Bättre konsekvensutredningar, Ds 2022:22 (Fi2022/02452)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar departementsskrivelsen och anser sammantaget att förslagen kommer att leda till bättre konsekvensutredningar. Naturvårdsverket stödjer de 14 förslag som läggs i departementsskrivelsen och vill särskilt framföra några förslag till förtydliganden för att ytterligare bidra till att syftet med den förändrade förordningen uppfylls. Det gäller bland annat:

- ett tydliggörande av vad begreppet *regeländring* omfattar
- en nyansering i 8 § 1. för att värna om delsyftet med den föreslagna förordningsändringen; att storleken på en konsekvensutredning ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter
- en justering av 8 § 2. så att en bedömning av en förändrings effekt på klimatet kan utgöras av både en beräkning av klimateffekten och av en kvalitativ bedömning av förändringens betydelse för klimatomställningen
- ett förtydligande av 4 § utifrån förordningsändringens ambition att konsekvensanalyserna ska vara proportionerliga i förhållande till förslagets förmodade effekter och bieffekter, samt ett förtydligande av 5 §.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket välkomnar departementsskrivelsen och anser sammantaget att förslagen kommer att leda till bättre konsekvensutredningar och stärkta förutsättningar för ett faktabaserat beslutsfattande. Vi håller med om att det idag finns ett antal förbättringsområden: att konsekvensutredningar ofta tas fram för sent i processen, att konsekvensutredningar ibland har bristande kvalitet samt att de ofta missar att belysa konsekvenser för hela samhället.

Naturvårdsverket stödjer de 14 förslag som läggs i departementsskrivelsen. Vi vill särskilt framföra några förslag till förtydliganden som ytterligare bidrar till att syftet med den förändrade förordningen realiserar.

Kapitel 6.1 En ny konsekvensförordning ska införas

Naturvårdsverket instämmer i att det är viktigt att det finns ett tydligt och enkelt regelverk för konsekvensutredningar. Genom att införa en ny konsekvensförordning hanteras flera av de brister som finns i nuvarande regelverk.

Vi ser gärna att en fortsatt översyn görs för att hantera de brister som identifierats av OECD och som lyfts i departementsskrivelsen, men som den föreslagna förordningen inte hanterat. Exempel på dessa brister är otillräcklig transparens, att det saknas en statlig instans som granskar och godkänner att hela förordningen följs, samt att det saknas generella krav på att tidiga samråd ska hållas med berörda parter.

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

Naturvårdsverket instämmer i att inte bara föreskriftsändringar och allmänna råd utan även förslag om regeländringar bör innehålla en konsekvensutredning.

En konsekvens som vi kan se är att myndigheterna på grund av det nya kravet kan komma att lämna in färre förslag till regeringen och Regeringskansliet, men å andra sidan så är det svårare för mottagaren att gå vidare med ett förslag som har bristfällig konsekvensutredning. Dessutom finns möjlighet för regeringen att gå vidare med förslag genom olika utredningar för vidare konsekvensutredning. Förslaget kan därmed leda till att de förslag om regeländringar som myndigheter lämnar, i större utsträckning än idag, kan tas vidare av mottagaren. Vi håller med om att man framöver bör överväga om vissa delar av konsekvensförordningen bör tillämpas även i Regeringskansliets interna beredningsarbete.

Vi ser behov av att tydligt kommunicera vad begreppet *regler* och därmed *regeländringar* här omfattar, för att implementeringen av en ny konsekvensförordning ska få avsedd effekt. Berörda myndigheter behöver förstå omfattningen av 2 §. Med regler avses i denna förordning sådana lagar, förordningar och andra föreskrifter som regleras i 8 kap. regeringsformen. Naturvårdsverket tolkar att förordningen omfattar beslut om styrmedel, fiskala skatter och annan rättsskipning som landar på regeringens bord, inklusive det som delegeras. Omfattningen av regeländringar stämmer bättre med bakgrundsarbetet inom OECD:s *regulatory impact assessment*. Tidigare har begreppet regler tolkats för snävt, vilket inneburit att förslag om regeländringar ibland saknat en konsekvensutredning.

6.3.1 Flera av konsekvensutredningsförordningens krav ska fortsatt gälla

Naturvårdsverket instämmer i att flera av dagens krav ska fortsätta gälla, till exempel reglerna om att en konsekvensutredning ska påbörjas så tidigt som möjligt, att konsekvensutredningar ska utgå från ett helhetsperspektiv och att förslag ska utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Däremot ser vi behov av en nyansering i 8 § 1. för att värna om delsyftet med den föreslagna förordningsändringen; att storleken på en konsekvensutredning ska stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter. Vi ser gärna att 8 § 1. beskriver hur en godtagbar konsekvensanalys kan se ut och föreslår därför följande tillägg:

Föreslagen lydelse

8 § 1.en beskrivning och beräkning av förslagets 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.

Naturvårdsverkets förslag

8 § 1. en beskrivning och *vid behov* beräkning av förslagets 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.

Med begreppet *vid behov* avses vad som är möjligt och relevant. I vägledningen till förordning bör sedan stöd ges för att åstadkomma en lämplig proportionerlig tillämpning genom handfasta råd om vid vilka fall det är ändamålsenligt att beräkna olika typer av såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska konsekvenser. En tydlig vägledning som stöd för att bedöma proportionaliteten underlättar även för framtida granskning av de analyser som genomförts.

6.3.2 Nya krav på innehållet i konsekvensutredningar ska införas

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att en särskild beskrivning av förslagets eller beslutets effekter för klimatomställningen bör ingå i en konsekvensutredning. Naturvårdsverket vill framhålla att ett förslags eller besluts effekter för klimatomställningen kan vara betydande även om effekterna inte kan beräknas i termer av växthusgasutsläpp. Detta gäller till exempel innovationsstöd eller förslag som påverkar kompetensförsörjningen.

I ”Vägledning om klimateffektbedömningar och beräkningar” framtagna av Naturvårdsverket, Trafikverket, Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet, framkommer att en klimateffektbedömning av en förändring kan utgöras både av en beräkning av klimateffekten och av en kvalitativ bedömning av förändringens betydelse för klimatomställningen. Naturvårdsverket föreslår därför att 8 § 2. formuleras om enligt följande:

Föreslagen lydelse

8 § 2. en särskild beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets effekter av betydelse för företags kostnader och konkurrenskraft, för minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet och för jämställdheten mellan kvinnor och män

Naturvårdsverkets förslag

8 § 2. en särskild *bedömning eller* beräkning av förslagets eller beslutets effekter av betydelse för företags kostnader och konkurrenskraft, för *klimatomställningen genom en beräkning eller kvalitativ bedömning av förslagets eller beslutets påverkan på möjligheten till* minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet och för jämställdheten mellan kvinnor och män

Naturvårdsverket anser att även en särskild bedömning av förslaget eller beslutets effekter av betydelse för miljön bör ingå under 8 § 2. Effekter på miljön och klimatet är sammanbundna med varandra, både avseende synergier och eventuella konflikter. Det är olyckligt om endast effekter på klimatomställningen särskilt ska bedömas.

Naturvårdsverket noterar också att departementsskrivelsen helt saknar överväganden kring ett digitalt perspektiv vid framtagande av nya författningar. För att åstadkomma digitaliseringsbara författningar krävs ett medvetet arbete. Vid framtagande av nya författningar behöver det därför vara tydligt vilka konsekvenser författningsförslagen har ur ett digitaliseringsperspektiv. Naturvårdsverket anser att det bör övervägas att den nya förordningen kompletteras så att den analys som ingår i en konsekvensutredning även ska innehålla en bedömning av författningens inverkan på digital tillgänglighet, automatiserade förfaranden eller annan digital informationshantering.

Naturvårdsverket föreslår att texten i 4 § förtydligas utifrån förordningsändringens ambition att konsekvensanalyserna ska vara proportionerliga i förhållande till förslagets förmodade effekter och bieffekter. Vi bedömer att det inte är så stor nytta att göra en konsekvensanalys efter ett akut beslut utan det kan snarare vara viktigt att förstå utifrån vilka principer beslutet tagits. Därför är det mest realistiskt att i efterhand efterfråga att en utvärdering görs inom kort för att om möjligt korrigera felaktiga beslut.

Föreslagen lydelse

Naturvårdsverkets förslag

4 § Inför att en myndighet ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd ska en konsekvensutredning tas fram och dokumenteras. En myndighet får besluta om föreskrifter eller allmänna råd trots att någon konsekvensutredning inte har tagits fram om det skulle innebära betydande negativa effekter för miljön, Sveriges säkerhet, liv, personlig säkerhet eller hälsa, eller risk för betydande ekonomisk skada om beslut inte fattas skyndsamt.

En konsekvensutredning ska i sådana fall göras och dokumenteras så snart som möjligt efter beslutet.

Myndigheten ska dokumentera grunden för beslutet och planera för en utvärdering så att man vid behov kan revidera beslutet.

Naturvårdsverket föreslår därtill ett förtydligande av 5 §. I förslaget kan 5 § punkt 1–4 uppfattas som en komplett lista, men eftersom detta snarare är exempel som kan ändras så anser vi att det vore lämpligt att listan stryks från förordningen. Därutöver kan uttrycket ”uppenbart obehövligt” i 5 § vara svårt att förstå och riskerar att leda till oklar tillämpning. Naturvårdsverket föreslår därmed en kortare och tydligare skrivning:

Föreslagen lydelse

5 § Om det är uppenbart obehövt får en myndighet besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att ta fram en konsekvensutredning. En sådan bedömning ska dokumenteras.

Någon konsekvensutredning behöver inte tas fram när en myndighet ska besluta om

1. föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom den egna myndigheten,
2. föreskrifter om sådana avgifter som omfattas av samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191),
3. föreskrifter för utrikesförvaltningen, eller
4. föreskrifter med stöd av säkerhetsskyddsförordningen (2021:958) eller allmänna råd till den förordningen.

Naturvårdsverket instämmer också i kravet att redan när förslag utformas bör man beskriva hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Detta eftersom utvärdering är viktiga för att höja kvaliteten på konsekvensanalyserna. Vi tror att vägledningen kan bidra med rekommendationer om hur processen för styrmedelsdesign kan utvecklas för att öka utvärderingsbarheten. Utvärdering är nödvändigt för att över tid samla kunskap om olika besluts konsekvenser, och samtidigt skapa bättre förutsättningar att ta fram kostnadseffektiva och samhällsekonomiskt motiverade förslag.

6.5.1 Ekonomistyrningsverket ska ansvara för konsekvensutredningar.

Naturvårdsverket stödjer förslaget att Ekonomistyrningsverket ska ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning i arbetet med konsekvensutredningar. Vi stödjer också förslaget om en ändring i Naturvårdsverkets instruktion som tydliggör att Naturvårdsverket inom sitt verksamhetsområde ska bistå Ekonomistyrningsverket i arbetet med metodutveckling, vägledning och utbildning. Vi ser att det finns behov av miljöekonomisk kompetens i detta arbete. Naturvårdsverket har tidigare bistått Tillväxtverket i detta arbete med fokus på miljökonsekvenser inom det regeringsuppdrag om att ta fram en digital handledning för konsekvensutredningar vid regelgivning som gavs till Tillväxtverket 2017. Naturvårdsverket vill betona att det kommer det att krävas en nära samverkan mellan Ekonomistyrningsverket och utpekade myndigheter i att ta fram en ändamålsenlig vägledning så att olika perspektiv kan vägas mot varandra och utgöra ett användbart beslutsunderlag till beslutsfattarna.

Naturvårdsverket vill dock framhålla att det kan bli svårt att utföra de nya arbetsuppgifterna inom befintliga ramar. En förutsättning för att det ska

Naturvårdsverkets förslag

5§ Efter en bedömning i det enskilda fallet får en myndighet endast i undantagsfall besluta att en konsekvensbeskrivning inte behövs. En sådan bedömning ska dokumenteras.

prioriteras är att det tilldelas budgetmedel. Naturvårdsverket avser att återkomma i myndighetens budgetunderlag om behov av finansiering.

6.6.4 En utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag

Naturvårdsverket håller med om att det finns brister i det nationella arbetet, framför allt i tidiga skeden av EU-lagstiftningsprocess. Mycket av den svenska miljölagstiftningen utgår ifrån unionsrätten och vi anser att Sverige behöver bli bättre på att utreda konsekvenser och bedriva ett effektivt påverkansarbete i tidigt samrådsskede då handlingsutrymme finns att påverka lagstiftningen. Vi delar bilden att de nordiska länderna ofta accepterar de förslag till direktiv som läggs fram av kommissionen, och att man först efter att de antagits börjar diskutera hur de ska tolkas och genomföras. Vi anser att det är viktigt att analysera konsekvenser tidigare när det finns större möjligheter att påverka besluts inriktning och utformning.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Jenny Oltner och handläggarna Kristin Sinclair och Jennie Hokander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

fi.bas@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se