

Finansdepartementet

Er referens
Fi2022/02452**Diarienummer**
Utr 2022/56**Datum**
2022-12-20

Remiss av promemorian Bättre konsekvensutredningar

Förslag till förordning om konsekvensutredning

Trafikanalys har ombetts att yttra sig över promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22). I promemorian föreslås en ny förordning om konsekvensutredning (konsekvensförordningen) där bestämmelser om konsekvensutredningar samlas.

Konsekvensförordningen föreslås, i likhet med dagens konsekvensutredningsförordning, uppställa krav på att en konsekvensutredning ska redovisas när statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen beslutar om föreskrifter eller allmänna råd. Konsekvensförordningen innehåller dessutom ett nytt krav på redovisning av en konsekvensutredning när de myndigheter som omfattas av förordningen lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska besluta om eller föreslå nya eller ändrade regler. Konsekvensförordningen föreslås även innehålla krav på kommittéer och särskilda utredare att, i enlighet med dagens kommittéförordning, redovisa en konsekvensutredning för förslag som lämnas i ett betänkande.

Promemorian konstaterar vidare att perspektivet i konsekvensutredningar med nuvarande regelverk riskerar att bli för smalt och föreslår därför att den nya förordningen ska ange nya krav på innehållet i konsekvensutredningar. Enligt förslaget ska konsekvensutredningar bland annat innehålla en analys av både för- och nackdelar med olika alternativ samt en redogörelse av det eller de alternativ som bedöms lämpligast. I likhet med den nu gällande konsekvensutredningsförordningen innehåller förslaget till ny förordning krav på att konsekvenser för företag ska beskrivas, men därtill även effekter för utsläpp av växthusgaser och för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Trafikanalys synpunkter på förslaget redovisas nedan.

Trafikanalys övergripande synpunkter

Trafikanalys vill inledningsvis framhålla att författningstexten i förslaget till förordning om konsekvensutredning är föredömligt välskriven och förståelig i sin utformning.

Positivt med ökad tydlighet och en bredare ansats men viktigt att kraven på konsekvensutredningar står i proportion till respektive förslags omfattning

Trafikanalys ser positivt på förslaget som helhet och instämmer i många av de bedömningar som görs i promemorian. Trafikanalys ser det som angeläget att offentliga beslut fattas med samhällsekonomiska hänsyn och anser att konsekvensutredningar är viktiga för att möjliggöra det. Mot bakgrund av den kritik som har riktats mot konsekvensutredningar är det positivt med en utveckling av regelverket som innebär en

bredare ansats och som också bidrar till ökad tydlighet kring vilka krav som ställs på konsekvensutredningar. Att samla de regler som idag är spridda på olika förordningar i en gemensam förordning (den föreslagna konsekvensförordningen) torde kunna bidra till att regelverken upplevs som mindre krångliga och lättare att tolka.

Av samma skäl är det positivt att kommittéförordningen föreslås ändras med en hänvisning till den föreslagna konsekvensförordningen, så att samma krav på konsekvensutredningar ställs på förslag i betänkanden från kommittéer och utredningar. Trafikanalys ser således fördelar med att göra regelverket kring konsekvensutredningar mer enhetligt.

Ökade krav på konsekvensutredningar riskerar samtidigt att medföra en större administrativ belastning på förvaltningsmyndigheter. Förslaget att konsekvensutredningar ska påbörjas så tidigt som möjligt bör kunna innebära en effektivisering av utredningsarbetet. Trafikanalys vill dock, ur ett effektivitetsperspektiv, betona vikten av att arbetet med konsekvensutredningar bör styras av en proportionalitetsprincip så att de står i proportion till respektive förslags eller besluts omfattning och effekter. En sådan princip föreslås i promemorian vilket Trafikanalys ser som centralt för att upprätthålla en effektivitet i statsförvaltningen. Vi uppfattar den föreslagna skrivningen i konsekvensförordningen som en förstärkning av motsvarande skrivning i dagens konsekvensutredningsförordning, vilket vi ser positivt på.

Avsnittet När ska en konsekvensutredning tas fram?

Undantagen från myndigheters skyldighet att ta fram en konsekvensutredning blir i praktiken färre

Förslaget innebär en utökning av gällande bestämmelsers krav på när konsekvensutredningar måste göras. Utöver tillfällena när en myndighet ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd vidgas kravet härmed till att även omfatta förvaltningsmyndigheters förslag till nya eller ändrade regler. I linje med behovet av bättre konsekvensutredningar är Trafikanalys positivt till detta. Vi noterar att de befintliga reglerna om undantag från förvaltningsmyndigheters skyldighet att ta fram en konsekvensutredning är annorlunda formulerade i förslaget till ny förordning. Utpekandet i 5 § av sådana specifika fall där en konsekvensutredning inte behöver tas fram ger en tydlighet som vi är positiva till. Vi uppfattar samtidigt den inledande skrivningen i samma paragraf, att en myndighet får besluta om föreskrifter eller allmänna råd utan att ta fram en konsekvensutredning om det är "uppenbart obehövt", som en åtstramning av nu gällande motsvarande regler. I detta sammanhang vill vi framhålla vikten av en proportionalitetsprincip enligt den inledande kommentaren ovan för att undvika en omotiverat stor tillkommande administrativ börda av att konsekvensutredningar ska krävas vid fler tillfällen än idag.

Avsnittet Närmare om konsekvensutredningen

Av konsekvensutredningen bör det framgå varför en viss omfattning på konsekvensutredningen har valts

Eftersom det blir upp till den konsekvensutredande myndigheten eller utredaren att göra den bedömning av omfattningen på, och effekterna av, förslaget eller beslutet som sen

blir styrande för omfattningen på konsekvensutredningen anser Trafikanalys att utredaren bör redovisa sin motivering till denna bedömning. För en utomstående bör det således finnas en möjlighet att läsa sig till varför en viss omfattning på konsekvensutredningen har valts.

Vikten av ett samhällsekonomiskt perspektiv bör förtydligas

Trafikanalys instämmer i promemorians konstaterande att "Samhällsekonomiska principer behöver få större utrymme" (5.2.3). Det samhällsekonomiska perspektivet är bredare än det företagsekonomiska eller statsfinansiella och motiverar ett bredare angreppssätt i konsekvensutredningar än vad nu gällande konsekvensutredningsförordning ställer krav på. Trafikanalys anser därför att det bör vara tydligt i förordningen att ett samhällsekonomiskt perspektiv bör finnas med i konsekvensutredningar. Ett sådant tillägg skulle tydliggöra att konsekvenserna inte bara ska beskrivas utan att de också ska värderas. Förslagsvis görs detta förtydligande i författningsförslagets 7 §.

Tre områden som särskilt ska beaktas i konsekvensutredningar

Förslaget anger att analysen ska bestå av 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.

Trafikanalys konstaterar att alla dessa aspekter är viktiga komponenter också i den transportpolitiska målbilden och delar bedömningen att klimatet, jämställdheten och företagets kostnader och konkurrenskraft är, och under överskådlig tid fortsatt kommer att vara, relevanta aspekter att inkludera i konsekvensutredningar. Relevansen i var och en av dessa tre är väl motiverad i promemorian (6.3.2). Däremot är det inte tydligt varför just dessa tre områden pekas ut som viktigare än andra. Utifrån Trafikanalys erfarenheter ser vi också en risk att konsekvenser för att särskilt utsläpp av växthusgaser kan vara svåra att mäta och bedöma i många fall och att konsekvensutredningarna i detta avseende därför i praktiken kan komma att bli intetsägande. Förslagsvis är det något som bör följas upp i den utvärdering som föreslås i promemorians avsnitt 6.6.3.

Trafikanalys konstaterar samtidigt, liksom promemoriatexten, att det finns ett flertal andra områden som också är viktiga att förstå konsekvenserna för. Det är klokt att, i förordningen, inte inkludera för många särskilt angivna samhällsområden som obligatoriskt ska beaktas då många och specificerade krav riskerar att skapa ett mekaniserat utredningsförfarande, så som resonemanget i avsnitt 8.2.2 redogör för. Trafikanalys instämmer därför i bedömningen att krav på många explicit angivna aspekter skulle riskera att bli administrativt betungande, och skulle därför välkomna en mer omfattande redogörelse för varför just de tre särskilt utpekade områdena har valts.

Konsekvenser för olika delar av Sverige bör nämnas som en aspekt där det är relevant

Enligt föreslagen förordning ska konsekvensbeskrivningen omfatta förslagets eller beslutets kostnader och intäkter för bland annat kommuner och regioner. Vi uppfattar det som att denna skrivning syftar på kommuner och regioner som aktörer men inte nödvändigtvis som geografiska områden eller platser. Ur ett transportpolitiskt perspektiv

är geografiska förhållanden centrala, då transportsystemets funktion handlar om att överbygga geografiska avstånd och förändringar i förhållandet mellan platser kan därför ha en direkt eller indirekt betydelse för transportsystemets utformning, funktion och användning. Vi ser därför att det kan finnas anledning för konsekvensutredningar att omfatta bedömningar av om de förslag som utreds kan förväntas ha betydelse ur ett geografiskt perspektiv, genom att påverka olika geografier på olika sätt. Det kan exempelvis handla om att styrmedel, investeringar, etc. får olika genomslag på landsbygd och städer, eller att effekterna av ett förslag blir större i en del av Sverige än i andra delar, osv. Synliggörandet av sådana geografiska aspekter av förslag kan också underlätta den sektorsövergripande samordningen av insatser inom olika politikområden, som bereds av olika myndigheter men har ett gemensamt gränssnitt i geografin.

Beskrivningen av hur och när konsekvenser kan utvärderas bör stå i proportion till förslaget eller beslutets omfattning och effekter

Trafikanalys anser att utvärderingar är en viktig del i offentliga beslutsprocesser och ser därför positivt på förslaget att analysen av det förslag som lämnas eller beslut som fattas ska innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas. Som anges i promemorian kan det exempelvis handla om att specificera lämpliga kriterier och indikatorer för uppföljning och utvärdering, och vilken aktör som kan genomföra utvärderingen. Trafikanalys vill i detta sammanhang återigen framhålla behovet av en proportionalitetsprincip. Konsekvensanalysens omfattning ska anpassas efter förslaget förväntade effekter och samma princip borde gälla för utvärderingen av förslaget. Annars riskerar utvärderingsmomentet att bli den administrativa börda som ska undvikas med stöd av skrivningen i den föreslagna förordningens 6 §.

I många fall bör utvärderingar av föreskrifter och allmänna råd, i likhet med gällande förordning, vara en del i det löpande interna utvecklingsarbetet vid ansvarig myndighet. Konsekvensutredningens slutsatser om utvärdering bör då med automatik kunna tillämpas och innebära ingen ytterligare arbetsbelastning. I andra fall, när det finns behov av extern utvärdering av föreskrifter, eller när det rör sig om förordningar eller lagstiftning krävs en annan dynamik om utvärdering ska komma till stånd. Sannolikt medför det i så fall ökad arbetsbelastning på Regeringskansliet. För Trafikanalys, som bland annat är utvärderingsmyndighet, framstår en ökad ambition inom utvärderingsområdet som välkommen. Vi har emellertid svårt att se att en sådan utveckling kan ske utan resurstillskott till verksamheten. Möjligen kan löpande, mer generella uppdrag till utvärderingsmyndigheter, vara en del i implementering av eventuellt nya utvärderingsambitioner.

Avsnittet Övriga bedömningar och förslag

Om den nya förordningen utvärderas bör även Regelrådets granskande roll omfattas av utvärderingen

Trafikanalys instämmer i ståndpunkten att granskning av konsekvensutredningar kan bidra till att öka kvaliteten i utformningen av beslutsunderlag, inte minst i tidiga skeden av arbetet med konsekvensutredningar.

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för

företag, vilket ligger väl i linje med nuvarande konsekvensutredningsförordning. De andra två områden som enligt förslaget till ny förordning ska beaktas (utsläpp av växthusgaser och jämställdhet) ingår däremot inte på samma sätt i Regelrådets uppdrag. Vi konstaterar därför att förslaget i denna del institutionaliserar en viss obalans mellan de tre områdena. Det kan motverkas genom promemorians förslag att Ekonomistyrningsverket ges det övergripande ansvaret för konsekvensutredningar (6.5.1). Det innebär att ESV övertar det huvudsakliga ansvaret för metodutveckling, vägledning och utbildning i arbetet med konsekvensutredningar från Tillväxtverket.

Trafikanalys har ingen invändning mot dessa förslag men vill framhålla att det är frågor som bör uppmärksammas och utvärderas när den nya förordningen eventuellt implementerats.

Vilka aspekter som i praktiken beaktas i konsekvensutredningar bör följas upp efter att den nya förordningen trätt i kraft

Promemorians avsnitt 6.3.2 under rubriken "Konsekvenser för de aktörer som påverkas ska analyseras" ger många exempel på potentiellt relevanta konsekvenser att inkludera i konsekvensutredningar. Av dessa anger dock skrivningen i den föreslagna förordningen bara kostnader och intäkter samt "andra relevanta konsekvenser". Det är klokt att inte ange för detaljerade krav i förordningen och att stöd till tolkningen av förordningen istället ges i förarbeten. Men huruvida de aspekter som nämns i promemorian utöver de särskilt angivna områdena företag, klimat och jämställdhet faktiskt kommer att beaktas blir en empirisk fråga som bör följas upp.

I promemorian föreslås att en myndighet ska ges i uppdrag att utvärdera de genomförda förändringarna (6.6.3). Detta är Trafikanalys positivt till och ser det som ett tillfälle att undersöka vilka samhällsområden som i praktiken beaktas i konsekvensutredningar, utöver de exempel på teman som nämns i avsnitt 6.6.3 (användningen av vägledning och metodstöd, vilka aktörer som deltar i samrådsförfaranden, resursåtgången vid konsekvensutredningar och effektiviteten i granskningen av konsekvensutredningar).

En utredning av processerna kring konsekvensutredningar av Europeiska kommissionens förslag

Trafikanalys delar utredarens problembeskrivning om att staten och andra aktörer kan ha svårt att bedöma konsekvenser av Kommissionens förslag, inte minst då det ofta sker under tidspress (6.6.4). Trafikanalys ser därför positivt på förslaget att tillsätta en utredare för att se över behovet av och förutsättningarna för svenska nationella konsekvensutredningar i olika delar av EU:s lagstiftningsprocess och hur detta kan organiseras.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Patrik Tornberg. I beredningen av ärendet har också Fredrik Brandt och avdelningscheferna Gunnar Eriksson, Andreas Tapani, Sofie Orrling och Eva Pettersson deltagit.

Mattias Viklund

Generaldirektör