

REFORMAGENDAN

Förslag för ett företagsammare Sverige

Är det verkligen EU:s fel?

Svensk implementering av EU-lagstiftning

Sammanfattning

I den ekonomiska krisens Europa, blir behovet av tillväxt och stark konkurrenskraft allt mer akut. EU:s medlemsländer försöker med allt, från att stryka lagar som har negativ effekt på ekonomin, till att införa reformer som ska stärka dess konkurrenskraft globalt.

Den svenska regeringen har konstaterat att över hälften av de svenska företagens administrativa bördor är en direkt effekt av EU-lagstiftning. Dessutom beräknar EU-Kommissionen att cirka 32 procent av de europeiska företagens administrativa kostnader för att följa EU-lagstiftning är en direkt konsekvens av ineffektiv implementering, snarare än av de faktiska lagarna.

”*Gold-plating*” är den term som ofta används för att beskriva hur en regering väljer att gå längre än EU-lagstiftningen kräver då man implementerar den i sin nationella lag. Detta är problematiskt för företag som måste hantera stora mängder särreglering, särskilt om de har verksamhet i flera europeiska länder, trots att EU:s inre marknad ska garantera enhetliga regler inom EU.

Det finns alltså anledning för Sverige att säkerställa att svensk implementering av EU-lagstiftning inte missgynnar svenska företags konkurrenskraft och inte heller bidrar till ytterligare särreglering på den europeiska inre marknaden.

Denna rapport beskriver en del av de problem som uppstår när regeringar går längre än vad som krävs i sin implementering av EU-lagstiftning. Den rekommenderar också den svenska regeringen att vidta fyra konkreta åtgärder för att främja en mer företagsvänlig implementering av EU-lagstiftning för att värna om svensk konkurrenskraft.

Förekomsten av gold-plating har en tydlig europeisk dimension, och även om denna rapport främst riktar sig till Sveriges regering, så är argumenten viktiga och gångbara inom hela EU.

Den svenska regeringen bör:

1. Anta principen att **EU-lagstiftning alltid bör införas på ett sätt som inte skadar svenska företags konkurrenskraft.**
2. Besluta om en, för Sverige, allmängiltig definition av gold-plating som är tydlig och användbar i diskussioner vid implementering av EU-lagstiftning.

Definitionen bör inkludera de åtgärder som redan identifierats av näringslivet:

- Att lägga till regelkrav utöver det som krävs i direktivet.
- Att låta bli att utnyttja undantag, eller inte utnyttja dem till fullo.
- Att behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än i direktivet.
- Att använda genomförandet av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.
- Att genomföra direktivet tidigare än det datum som anges.
- Att använda strängare sanktioner än vad som är nödvändigt för ett korrekt genomförande.

En tydlig definition skulle göra det lättare att identifiera och undvika denna typ av överimplementering.

3. Att miniminivån för implementering av EU-lagstiftning bör fastställas för varje individuellt fall och om det finns anledning att överstiga den nivån, bör detta tydligt beskrivas, analyseras och rapporteras i en offentlig konsekvensanalys.
4. Driv på inom EU för att fler länder ska vidta liknande åtgärder.

Innehåll

| | |
|---|----|
| Introduktion | 4 |
| Gold-plating..... | 5 |
| Hissdirektivet - svensk gold-plating..... | 6 |
| EU:s inre marknad och konkurrenskraft..... | 7 |
| EU-institutionerna - grepp för att säkra konkurrenskraft..... | 8 |
| Budskap till den svenska regeringen..... | 9 |
| Referenser..... | 11 |

Introduktion

I denna tid av ekonomisk stagnation och utbredd arbetslöshet, är det viktigare än någonsin för Europa att kunna försvara sin ställning på den globala marknaden genom att konkurrera med övriga starka ekonomier. Den Europeiska Kommissionens meddelande om Industripolitiken¹ underströk vikten av att förbättra lagstiftningens kvalitet på såväl europeisk som nationell och regional nivå, för att värna och stärka Europas konkurrenskraft.

Europeiska Unionens institutioner har självklart en viktig roll att spela när det gäller att se över hur lagförslag skulle kunna påverka företagens vardag, och i förlängningen konkurrenskraften för EU i stort. Men en stor del av de lagar som företag i slutändan måste anpassa sig till beslutas på nationell nivå, när ett land bestämmer hur de ska implementera ett EU-direktiv.

”*Gold-plating*”, är den term som ofta används för att beskriva hur regeringen väljer att gå längre än en EU-lag kräver då man implementerar den i Sverige. Detta att på olika sätt lägga till eller utöka lagstiftning sker i alla EU-länder och i diskussioner om regelförenkling och administrativa bördor för företagen nämns begreppet allt oftare.

För att den europeiska inre marknaden ska fungera som det är tänkt, måste alla medlemsstaters marknader följa samma regler. Handelshinder och försämrad rörlighet på marknaden kan uppstå då länder väljer att implementera EU-regler på ett sätt som skiljer sig markant från implementeringen i övriga medlemsstater. Den svenska regeringen har konstaterat att mer än hälften av regelbördan för svenska företag är en följd av EU-rätten. Det är därför särskilt viktigt att genomförandet av denna lagstiftning inte leder till mer kostnader och regelkrångel än nödvändigt.²

Att hitta lösningar på de här problemen är viktigt för näringslivet men även för svenska regeringen som strävar efter en bättre regelgivning och efter att öka konkurrenskraften för såväl svenska företag som för Europa i stort. En anledning till avsaknaden av lösningar är att det är oklart vad som egentligen avses med gold-plating. Med en oklar definition är det svårt att föra en konstruktiv diskussion i frågan.

Vi vänder oss därför till den svenska regeringen med ett antal förslag på hur man bör närma sig en mer effektiv implementering av EU-lagstiftning.

¹ An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era; Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, European Commission 2012.

² Att tydliggöra gold-plating- ett bättre genomförande av EU-lagstiftning.

Gold-plating

Då ett EU-direktiv antagits av de europeiska institutionerna, hamnar det på medlemsländernas regeringars bord för att sedermera införas i nationell lag. **Gold-plating** som begrepp refererar till de fall då regering och statliga myndigheter väljer att överskrida de krav som ställs i ett EU-direktiv då det implementeras i ett land. Detta kan ske genom en rad olika metoder och åtgärder.

Åsikterna är många och olika om hur man bäst bör implementera EU-lagstiftning i medlemsländerna. Det som i ett land anses vara negativ gold-plating, kan ses som helt i sin ordning i ett annat. Sådana skillnader gör det svårt att diskutera den påverkan som avvikande regler har på den inre marknaden och på både Sverige och EU:s konkurrenskraft. Eftersom det inte finns någon Europeisk uppfattning om den optimala nivån av implementering, är det svårt att komma överens om hur man bäst undviker ytterligare fragmentering på den inre marknaden.

Hur kan vi få till stånd en riktig inre marknad när det varken finns tydliga riktlinjer eller samförstånd av hur långt medlemsstater kan och bör gå i sin implementering av EU-lagstiftning?

Näringslivets Regelnämnd (NRR) har konsulterat näringslivsexperter som representerar 300 000 svenska företag och identifierat följande åtgärder;³

- Lägga till regelkrav utöver det som krävs i direktivet.
- Låta bli att utnyttja undantag, eller inte utnyttja dem till fullo.
- Behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än i direktivet.
- Använda genomförandet av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.
- Genomföra direktivet tidigare än det datum som anges.
- Använda strängare sanktioner än vad som är nödvändigt för ett korrekt genomförande.

Det svenska näringslivet uppmanar den svenska regeringen att anta principen att EU-lagstiftning bör genomföras på ett sätt som inte missgynnar företags konkurrenskraft. Sådant genomförande som går utöver miniminivån i direktivet anses ge upphov till kostnader, regelkrångel och konkurrensnackdelar på den inre marknaden för svenska företag som hade kunnat undvikas. Huvudregeln bör därför vara att undvika ovanstående åtgärder. I de fall det finns skäl att vidta någon eller några av åtgärderna, bör regering eller ansvarig myndighet redogöra för skälen och lägga fram en offentlig konsekvensanalys.

Det är värt att påpeka att EU-fördraget faktiskt tillåter medlemsländer att gå längre än vad ett EU-direktiv kräver när det införs i nationell lag. Total harmonisering på alla områden är inte heller önskvärt. Men på områden som rör företags konkurrenskraft och den inre marknaden, finns det stor risk att sådan implementering leder till mycket skadliga effekter på hela den europeiska konkurrenskraften.

³ Att tydliggöra gold-plating- ett bättre genomförande av EU-lagstiftning.

Högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor, har inrättats av EU-Kommissionen för att ge råd för att minska regelbördan för europeiska företag⁴. De rekommenderar att EU-länder alltid klargör vilka delar av nya lagar som är direkt baserade på EU-rätt och vilka som är den egna regeringens initiativ, tillsammans med en tydlig förklaring av motiven bakom dessa tillägg. Det kan finnas goda anledningar till att överskrida ett direktiv, men det är viktigt att förklara dessa⁵.

Hissdirektivet - svensk gold-plating

1995 gjordes en översyn av EU-regler för hissar för att förhindra personskador relaterade till klämrisk i hissar. Resultatet blev Hissdirektivet, som stipulerade att alla nya hissar skulle utrustas med innerdörrar, medan befintliga hissar kunde använda sig antingen av varningsskyltar eller av fotocellslösningar för att förebygga olyckor. I detta fall var Sverige ett av de få länder som valde att gå längre än Hissdirektivet krävde. Den ansvariga myndigheten, Boverket, beslutade att de nya reglerna skulle gälla alla hissar, gamla som nya, och vidgade därmed omfattningen av direktivet.

I praktiken innebär detta att ett stort antal väl fungerande hissar måste bytas ut, till mycket höga kostnader för de berörda. *Per-Arne Rudberg*, VD för fastighetsbolaget Humlegården uppger att kostnaden för att byta ut de befintliga hissarna i företagets fastigheter uppgick till 45 miljoner kronor. För Sveriges fastighetsägare som helhet blev kostnaden 2 miljarder kronor. Boverkets beslut hade alltså en väldigt stor påverkan, vad gäller såväl tid, som arbete och pengar för näringslivet.

⁴ Högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor.

⁵ Europe can do better, 2012.

EU:s inre marknad och konkurrenskraft

Den europeiska inre marknaden är en av de viktigaste delarna i EU-samarbetet. Dess syfte är att stimulera konkurrens och resurseffektivitet såväl som att skapa ekonomisk integration i Europa, genom att främja de så kallade fyra friheterna; fri rörelse för varor, tjänster, människor och kapital mellan Europeiska Unionens medlemsstater.

Den inre marknadsens själva fundament är likriktiga lagar och regler för marknaderna i medlemsländerna, för att montera ner handelsbarriärer och krångliga administrativa procedurer för företag som har verksamhet i flera av länderna inom EU. Europeiska Kommissionen beräknar att cirka 32 procent av de europeiska företagens administrativa kostnader för att följa EU-lagstiftning är en direkt konsekvens av ineffektiv implementering, snarare än av själva lagarna⁶.

För företag är det både kostsamt och problematiskt att tvingas hantera de olika regler som uppstår när länder och regioner inför strängare krav än de som ställs i ett EU-direktiv. Detta gäller särskilt administrativa krav som exempelvis olika former av rapportering eller bevisbörda för företagen. Dessutom snedvrids konkurrensen om liknande företag i andra länder inte behöver följa de hårdare reglerna. Den enhetliga spelplan som inre marknaden är tänkt att skapa fragmenteras på så vis genom att länder väljer olika sätt att implementera.

Studier visar att ineffektivitet och alltför stränga krav i implementeringen av EU-direktiv är särskilt vanliga och påtagliga inom ramen för den inre marknaden, och mer specifikt vad gäller den fria rörligheten för tjänster och offentlig upphandling. Beräkningar som gjorts hävdar att så mycket som 0.8 procent av potentiell EU BNP gått förlorad på grund av denna problematik⁷.

Vissa politikområden har större inverkan än andra på Europas tillväxt och konkurrenskraft. Det är därför extra viktigt att de lagförslag som har potential att påverka EU:s konkurrenskraft analyseras utifrån den effekt de kan komma att ha på denna. Detta gäller i synnerhet ny lagstiftning för den inre marknaden. En sådan analys bör se över investeringskvoter, kostnad för näringslivet och olika sektorer, men också beröra hur det nya förslaget interagerar med redan existerande lagstiftning.

Ungefär 8 procent av EU:s medlemsländers import och export är en direkt konsekvens av den inre marknads existens⁸. Handel på europeiska marknaden är den största delen av svensk utrikeshandel och helt avgörande för ett litet, exportberoende land som Sverige. Det är därför av särskilt stor vikt för svenska företag att minska de handelshinder som uppstår av fragmenterade regler baserade på EU-rätten. Europeiska Kommissionen uppskattade att markant olik implementering bidrog till att reducera varuhandeln på inre marknaden med upp till 10 procent under år 2000⁹.

⁶ EC: Cutting red tape- overview of reduction measures and illustrative examples.

⁷ Delivering a Strong Single Market, *Nordic Innovation*, 2012.

⁸ High Level Group; Europe can do better, 2012.

⁹ The European Commission's impact assessment SEC (2007).

EU-institutionerna - grepp för att säkra konkurrenskraft

Alla EU-länder har satt egna mål för att minska regelbördan för sina företag, och EU-Kommissionen har gjort detsamma på europeisk nivå. Men för att garantera en effektiv EU-rätt av hög kvalitet måste lagförslag analyseras noggrant genom hela den legislativa processen.

EU-Kommissionen har bekräftat behovet av regelförbättring och regelförenkling på alla lagstiftande nivåer och på alla politikområden som påverkar näringslivets konkurrenskraft. Lagförslag med särskild bäring på konkurrenskraft, såsom inre marknaden, finansmarknaden och miljölagstiftning, måste genomgå grundlig analys redan i ett tidigt skede¹⁰.

En sådan analys bör inkludera investeringskostnader, effekter på innovation för företag, påverkan på enskilda sektorer och interaktion mellan befintlig och ny lagstiftning på området. Näringslivet bör alltid konsulteras tidigt i processen när det gäller lagförslag med sådan stor inverkan på konkurrenskraft och den inre marknaden.

Systematisk utvärdering av lagstiftning ska enligt EU-Kommissionen utföras inom alla politikområden, för att skapa en mer evidens-baserad och transparent process och för att bidra till att främja regelförenkling och minska regelbördan.

Tidigare har lagförslag och lagstiftning utvärderats endast efter dess inverkan på det politikområde de tänkt reglera. Men EU-Kommissionen vill nu ta ett helhetsgrepp för att säkerställa att all ny lagstiftning genomgår så kallade ”*competitiveness proofing*”¹¹, det vill säga dess påverkan på olika sektorer analyseras i en konsekvensutredning. Syftet är att identifiera regelkrångel och överlappande lagstiftning som ackumulerats och blivit föråldrad.

Den ansträngande regelbörda som europeiska företag möter var också föremål för diskussion under Europeiska Rådets möte i mars 2013. Rådets slutsatser understryker betydelsen av ett fortsatt arbete för att minska regelbördan på såväl europeisk som nationell nivå och att EU-länderna bör avstå särskilt från att lägga till ytterligare administrativa krav i sin implementering av EU-lagstiftning.¹²

För att minska regelbördan och stärka konkurrenskraften, uppmanar Europeiska Rådet EU-Kommissionen att utnyttja sitt Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) för att fastställa de regelverk som bör dras tillbaka eller ändras eftersom de har en alltför negativ inverkan på den europeiska konkurrenskraften. EU-Kommissionen lanserade sitt nya REFIT för att överse all relevant lagstiftning och identifiera motsägelsefulla regler och onödiga bördor just för att kunna korrigera dem. Kommissionen kommer framöver att föreslå juridiska ändringsförslag där det anses vara nödvändigt. Den konsultation som EU-Kommissionen genomfört tillsammans med SME-företag över hela Europa för att identifiera de mest betungande EU-lagarna är en del av detta initiativ för att vässa EUs konkurrenskraft¹³.

¹⁰ An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era; Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage.

¹¹ Director General for Enterprise and Industry: Competitiveness Proofing.

¹² EUCO Spring Council 2013 conclusions.

¹³ EU Regulatory Fitness.

Budskap till den svenska regeringen

Olika nationella regelverk på den europeiska inre marknaden har oerhört stor inverkan på svenska företag, vare sig de har verksamhet endast i Sverige, eller i flera medlemsländer. Men det är också ett problem för hela Europas konkurrenskraft att den fulla potentialen av den europeiska marknaden inte kan utnyttjas.

För att till fullo dra nytta av vår inre marknad, måste fri konkurrens och samstämmiga regler gälla för europeiska företag, oavsett i vilket medlemsland de verkar.

Det är upp till varje EU-land att se till att implementeringen av EU-direktiv inte hämmar tillväxt och konkurrens. Vi uppmanar därför den svenska regeringen att ta följande beslut.

1. Att gå i Storbritanniens och Tysklands fotspår och anta principen att **EU-lagstiftning alltid bör införas på ett sätt som inte skadar svenska företags konkurrenskraft.**
2. Att i konsultation med näringslivet besluta om en, för Sverige, **allmängiltig definition av gold-plating** som är tydlig och användbar i diskussioner vid implementering av EU-lagstiftning.

Definitionen bör inkludera de områden som redan identifierats av näringslivet:

- Att lägga till regelkrav utöver det som krävs i direktivet.
- Att låta bli att utnyttja undantag, eller inte utnyttja dem till fullo.
- Att behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än i direktivet.
- Att använda genomförandet av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.
- Att genomföra direktivet tidigare än det datum som anges.
- Att använda strängare sanktioner än vad som är nödvändigt för ett korrekt genomförande.

I dagsläget finns ingen gemensam definition av gold-plating bland företagsrepresentanter, politiker och regeringstjänstemän varken i Sverige eller på Europeisk nivå. En tydlig definition skulle göra det lättare att identifiera och hantera denna typ av överimplementering.

3. Att miniminivån för implementering av EU-lagstiftning bör fastställas för varje individuellt fall och om det finns anledning att överstiga den nivån, bör detta tydligt beskrivas, analyseras och rapporteras i en offentlig konsekvensanalys.

Nationella konsekvensanalyser utförs av regeringskansliet, men alltför ofta i slutskedet av lagstiftningsprocessen i EU. Det finns därför sällan någon chans att påverka själva processen, även om det skulle framgå att svenska företag skulle missgynnas av ett lagförslag. Det vore bättre om den nationella konsekvensanalysen startar redan då lagförslaget kommer från EU-Kommissionen, för att öka möjligheterna att påverka riktningen på förslaget redan innan det beslutas i EU-institutionerna.

Svenska regeringen bör vara tydlig och transparent när man beslutar att överimplementera, genom att sakligt redogöra för anledningen och konsekvenserna. Detta skulle också leda till mer klarhet och transparens vad gäller svenska regler för utländska företag som har verksamhet i flera länder, däribland Sverige.

4. Driv på inom EU

I detta sammanhang finns det anledning för Sverige att driva på och ta tåten. Såväl svenska företag som Sverige skulle gynnas av en gemensam Europeisk syn på gold-plating och dess påverkan på tillväxt och konkurrenskraft.

Svenska regeringen bör därför också jobba för att sprida den svenska definitionen av gold-plating i EU sammanhang, då man diskuterar implementering av EU-lagstiftning.

Referenser

Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation, 2012
Clarifying Gold-plating- Better implementation of EU Legislation
http://www.svensktnaringsliv.se/english/gold-plating-clarified_182573.html

European Commission, 2013
*Top 10 most burdensome EU laws for small and medium-sized enterprises:
How the Commission is helping SMEs*
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-168_en.htm

European Commission, 2013
EU Regulatory Fitness
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf

European Commission, 2010
*An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era
Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0614:FIN:EN:PDF>

European Commission, 2013
Smart Regulation- Responding to the needs of small and medium-sized enterprises
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v4.pdf

High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2012
*Europe can do better- report on best practice in Member States to implement EU
legislation in the least burdensome way*
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf

European Commission, 2009
Cutting red tape- overview of reduction measures and illustrative examples
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-474_en.htm

Directorate General for Enterprise and Industry, 2012
*Operational guidance for assessing impacts on sectoral competitiveness within
the Commission impact assessment system*
http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0091_en.pdf

High Level group of independent stakeholders for Administrative Burdens
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

European Council
Cover note: conclusions of the European Council 14/15 March 2013
<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions>

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00