

Remissvar om promemorian Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget till ny förordning om konsekvensutredning och den översyn som görs.

Kemikalieinspektionen tillstyrker

- att bestämmelserna samlas i en förordning för att få ett enhetligt regelverk.
- att förordningen ska gälla när bland annat förvaltningsmyndigheter ger in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska besluta om eller föreslå nya eller ändrade regler.
- att förslag och åtgärder som kan få betydande konsekvenser analyseras i rätt tid av processen samt att utredningen används som underlag till att identifiera lämpliga åtgärder och baserat på dess konsekvenser.
- att det ska dokumenteras vilka aktörer som givits tillfälle att yttra sig över förslaget samt om konsekvensutredningen.
- att det redan i konsekvensutredningen ska beskrivas hur införandet av åtgärderna ska utvärderas och när.

Kemikalieinspektionen anser att det bör vara prioriterat att se över arbetet med svenska konsekvensutredningar inom EU-lagstiftningsprocessen.

Kemikalieinspektionen avstyrker

- att analysen alltid ska bestå av en beräkning av kostnader och intäkter för förslagets konsekvenser enligt 8 § första stycket 1. Myndigheten anser att kravet är för betungande och svårt att efterleva bland annat på grund av brist på data.
- att de tre särskilt angivna områdena i 8 § första stycket 2 alltid ska beskrivas. Myndigheten anser att om förordningen ska innehålla särskilda områden som alltid ska beaktas bör de vara bredare för att inte motverka syftet att ta fram mer proportionerliga analyser. Myndigheten skulle gärna se att hälso- och miljöeffekter beaktades i stället för enbart minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet.

Myndigheten anser att granskningen av konsekvensutredningar bör ses över och att det finns behov av att införa ytterligare övergångsbestämmelser. Därutöver lämnas några förslag på förtydliganden.

Allmänna synpunkter

Kemikalieinspektionen välkomnar en revidering av förordningen om konsekvensutredningar vilket bidrar till mer allsidiga samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Det kan effektivisera och öka kvaliteten vid regelgivning samt möjliggöra en utvärdering i senare skede. Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att samla bestämmelserna i en förordning för att få ett enhetligt regelverk.

Kemikalieinspektionen stödjer förslaget att utse en myndighet som ges i uppdrag att utvärdera de genomförda förändringarna. Myndigheten anser att arbetet bör utföras i samverkan med andra berörda myndigheter och Kemikalieinspektionen bidrar gärna till det arbetet. Det är viktigt att Sverige inte fortsätter halka efter exempelvis i EU:s arbete med konsekvensutredningar, samråd och utvärderingar av genomförda regler.

Kemikalieinspektionen anser att det är betydelsefullt att de behov och utmaningar som lyfts i utredningen för Sverige inom EU:s lagstiftningsprocess utreds vidare. För Kemikalieinspektionen är det prioriterat då myndighetens verksamhet till största del baseras på rättsakter från EU. Myndigheten ser att en sådan utredning skulle kunna hantera de utvecklingsområden som bland annat OECD lyft i sin granskning av Sveriges arbete med samhällsekonomisk analys, utvärdering och samråd. Kemikalieinspektionen anser att det idag saknas enhetligt styrning för myndigheter som arbetar med EU-lagstiftning. Det är oklart hur och när konsekvensutredningar bör tas fram och vilka roller och förväntningar det finns vid framtagandet av konsekvensutredningar inom EU:s lagstiftningsprocess. Arbetsinsatsen är idag oproportionerlig till det handlingsutrymme som finns då de svenska konsekvensutredningarna tas fram först när ett förslag lagts fram till förhandling. Att en konsekvensutredning tas fram och i rätt tid är avgörande för vilken effekt, framgång och efterlevnad det nya styrmedlet kan få.

Nedan redogörs närmare för Kemikalieinspektionens synpunkter på förslaget till ny konsekvensförordning i de delar som bedöms få konsekvenser för myndigheten.

När en konsekvensutredning ska tas fram 3–5 §§

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att förordningen ska gälla när förvaltningsmyndigheter ger in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska besluta om eller föreslå nya eller ändrade regler. Myndigheten anser att det bidrar till att flera förslag blir konsekvensutredda samt att konsekvenser utreds vid rätt tidpunkt och med rätt kvalitet. Förslaget medför att flera konsekvensutredningar ska tas fram vilket Kemikalieinspektionen anser kommer att bidra till en ökad arbetsinsats för myndigheten.

Kemikalieinspektionen anser att bestämmelserna i 4 och 6 §§ i förslaget skulle kunna skrivas ihop och därmed samla kraven på att en konsekvensutredning ska dokumenteras, göras tidigare och vara proportionerlig. Myndigheten anser att det

skulle öka tydligheten för de övergripande kraven på en konsekvensutredning. För att öka tydligheten när en konsekvensutredning får tas fram efter beslut bör dessa undantag i 4 § placeras i ett eget stycke.

Kemikalieinspektionen anser att de föreslagna undantagen i 5 § behöver förtydligas genom vägledning. Den vägledning som är framtagen av Tillväxtverket bör enligt myndigheten fortsätta att gälla.

När Kemikalieinspektionen genomför EU-direktiv i föreskrifter saknas det ofta handlingsutrymme och myndigheten efterfrågar förtydligande i vilken mån en konsekvensutredning ska tas fram vid ett sådant genomförande. Arbetet med att utreda och bedöma konsekvenserna av EU-direktiv bör utföras tidigare i Sveriges arbete inom EU:s lagstiftningsprocess.

Tidpunkten och proportionalitet 6 §

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget i 6 § om att konsekvensutredningar ska tas fram så tidigt som möjligt samt vara proportionerliga. Myndigheten anser att det är viktigt att de mest betydande konsekvenserna ges störst utrymme i analysen.

Problembeskrivning och alternativ 7 §

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget i 7 §. Myndigheten anser att förslaget överensstämmer med utarbetade utredningsprocesser och vetenskapliga metoder att använda utredningen som underlag till att identifiera lämpliga åtgärder baserat på dess konsekvenser.

Analysens innehåll 8 §

Kemikalieinspektionen tillstyrker att kraven på vad utredningen ska innehålla samlas i en bestämmelse. Det är vidare positivt att vikten av att analysera konsekvenser för andra aktörer än företag tydliggörs.

Myndigheten avstyrker förslaget att införa krav på att alltid beräkna kostnader och intäkter för de uppräknade aktörerna i första punkten. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att det tydliggörs att beräkningar inte ska göras om det inte är möjligt eller relevant utifrån frågans omfattning och effekter. Myndigheten anser att kravet på beräkning behöver begränsas antingen i första punkten eller att det undantag som finns i sista stycket även kan gälla för flera punkter. Myndigheten anser att kravet inte överensstämmer med att utredningen ska vara proportionerlig och anses vara för långtgående vilket kan begränsa analysen av exempelvis samhällsekonomiska konsekvenser och miljö- och hälsoeffekter. En effekt blir också att ett ökat fokus ges till de konsekvenser som kan kvantifieras och beräknas, vilka inte behöver vara de mest betydande. En samhällsekonomisk konsekvensutredning ska i första hand utgöra en strukturerad kvalitativ och allsidig bedömning av identifierade konsekvenser. Det alternativ som fanns i promemorian om att införa mer begränsade krav på att beräkna konsekvenserna hade varit en mer fördelaktig åtgärd och hade bidragit till mer proportionerliga och ändamålsenliga utredningar.

Kemikalieinspektionen avstyrker att analysen ska beakta de särskilt utpekade områdena. Myndigheten menar att om förordningen ska innehålla särskilda områden som alltid ska beaktas bör de vara mer öppet formulerade. Myndigheten anser att hälso- och miljöeffekter ska beaktas i stället för enbart minskade eller ökade utsläpp eller upptag av växthusgaser i Sverige respektive i utlandet. Kemikalieinspektionen ser behov av att fler konsekvensanalyser beaktar klimatpåverkan och klimateffekter till följd av tillverkning och användning av kemikalier. Myndigheten ser dock framför allt behov av en styrning som möjliggör att bredare analyser tas fram avseende konsekvenserna för hälsa, miljö och andra hållbarhetsaspekter. Myndigheten ser en risk med att de utpekade områdena bidrar till oproportionerliga analyser och fördelning av resurser samt att de mest betydande konsekvenserna i det enskilda fallet inte belyses. Redan idag finns inslag av styrning som skapar ett mekaniserat utredningsförfarande där man bockar av olika parametrar som ska vara med även om de inte är betydande i det enskilda fallet. Kemikalieinspektionen anser vidare att det finns behov av att förtydliga skrivningen i andra punkten angående kostnader för företag. Det behöver förtydligas vilka kostnader för företag som avses och hur de skiljer sig från kostnaderna för företag i första punkten.

Kemikalieinspektionen tillstyrker kravet i tredje punkten. Myndigheten anser dock att det bör förtydligas hur tredje punkten förhåller sig till redovisningen av alternativ. Myndigheten anser att analysen även bör göras vid val av alternativ.

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget i femte punkten. Myndigheten anser dock att förslaget kan hindra ett fortsatt löpande uppföljningsansvar som går att utläsa av 10 § i den nuvarande förordningen om konsekvensutredningar. För att tydliggöra arbetet med uppföljning bör det övervägas om skyldigheten att följa upp analyser och införda åtgärder bör placeras i en egen paragraf, likt den revidering som har föreslagits för samråd, bemyndigande och överensstämmelse med EU-rätten.

Kemikalieinspektionen anser att de nya kraven i 8 § första, andra, tredje och femte punkten är mer omfattanden än nuvarande krav, vilket kommer att medföra ökad resurs- och tidsåtgång vid framtagande av konsekvensutredningar. Inom kemikalieområdet saknas ofta dataunderlag för att kunna efterleva kravet på beräkningar, det behövs dessutom mer forskning och framtagande av värderingsstudier för att kunna kvantifiera konsekvenserna. Ett aktuellt exempel när avsaknad av dataunderlag inte möjliggör en kvantitativ konsekvensanalys är för högfloerade ämnen (PFAS). Där tar Kemikalieinspektionen nu tillsammans med andra medlemsländer fram ett begränsningsförslag inom Reach-förordningen ((EG) nr 1907/2006) baserat på en *kvalitativ* konsekvensanalys, vilket är möjligt inom EU:s lagstiftningsprocess. Det är en utmaning att kvantitativt beräkna konsekvenserna av att byta ut ett farligt ämne mot ett mindre farligt ämne, exempelvis nedsatt produktkvalitet i förhållande till hälso- och miljönyttor, såsom att en produkt inte längre får en lika bra vattenavvisande förmåga. Det saknas även officiell statistik över aktörer och specifikt användare av kemiska produkter och kemikalier i varor. En ytterligare svårighet vid kvantitativa analyser är att ansvaret inom kemikalieområdet är uppdelat mellan flera nationella myndigheter och kommuner, vilket medför att det saknas en helhetsbild av marknaden.

Övriga delar av analysen 9 - 11 §§

Myndigheten noterar att i 9 och 10 §§ används skrivningen ”om förslaget eller beslutet”, till skillnad från skrivningen i 8 § ”förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas”. Skrivningen i 9 och 10 §§ kan uppfattas som att förslaget eller beslutet redan är fattat. Det skulle vara tydligare om samma skrivning används i samtliga paragrafer.

I 11 § används ordet ”förslag” vilket kan förstås som att det avser ett förslag som ges in till regeringen eller Regeringskansliet, jmf 3 §. Då även förvaltningsmyndigheter kan genomföra EU-direktiv i föreskrifter bör skrivning ändras så att det tydliggörs. Det bör även förtydligas att de skäl som motiverar mer långtgående regler ska anges i konsekvensutredningen.

Kemikalieinspektionen ifrågasätter vidare behovet av 11 § då det rimligen borde vara ett av de alternativ som ska anges enligt 7 § i förslaget. Det skulle vara tydligare om kravet anges i 7 § som tar upp vad konsekvensutredningen ska innehålla angående analys av olika alternativ.

Samråd 13 §

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att kravet på samråd placeras i en egen paragraf för att förtydliga kravet. Myndigheten tillstyrker vidare förslaget att dokumentera vilka aktörer som givits tillfälle att yttra sig över förslaget samt om konsekvensutredningen. Det är viktigt att det betonas att samråd med berörda aktörer kan ske under olika faser i processen med att analysera problemet, konsekvenser och alternativa åtgärder samt när myndigheten ger in förslag till regeringen. Ett dokumenterat samråd kan även användas som underlag i arbetet med utvärdering av beslutade åtgärder.

Myndigheten anser att motiven till förslaget fokuserar på den slutliga remissen och utelämnar andra samråd under framtagandet av konsekvensutredningen. Kemikalieinspektionen anser att det är positivt om myndigheter skulle börja använda sig av webbplatser för samråd, exempelvis ”www.verksamt.se”.

Kemikalieinspektionen anser att det bör anges i konsekvensutredningen vilka synpunkter som har kommit in vid framtagandet av konsekvensutredningen och hur de har tagits om hand, för att möta kritiken som framförts av OECD. Myndigheten anser att skrivningen ”i frågan” är oklar och bör förtydliga att inkludera till exempel problembeskrivningen och förslaget.

Inhämta yttrande från Regelrådet 15 och 16 §§

Kemikalieinspektionen anser att det finns ett behov av att se över innehållet i den granskning som sker av konsekvensutredningar i relation till kraven enligt 7 och 8 §§ i förslaget till ny förordning. Myndigheten anser att granskningen bör vara mer omfattande och inkludera fler samhällsekonomiska konsekvenser. Omfattningen i granskningen enligt förslaget kan enligt myndigheten bidra till att andra nyttor och konsekvenser än de för företag inte ges lika stort vikt i analysen.

Ansvar för metodutveckling, vägledning och utbildning 17 §

Kemikalieinspektionen tillstyrker att Ekonomistyrningsverket får ansvar för metodutveckling, vägledning och utbildning då det kan bidra till ett ökat helhetsperspektiv.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kemikalieinspektionen noterar att det inte föreslås några övergångsbestämmelser för statliga myndigheter vid framtagande av föreskrifter. Det kan som myndigheten ser det leda till att förslag som skickats på remiss under kommande år men som beslutas efter den 1 januari 2024 behöver omarbetas efter kraven i den föreslagna förordningen. För att inte orsaka en ytterligare ökad arbetsbelastning bör det införas en övergångsbestämmelse för förslag som skickats på slutlig remiss innan den 1 januari 2024.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Louise Modin har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Åsa Thors deltagit.

Per Ängquist

Louise Modin

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat.