

Max Dahlbäck

Från ”bäst i klassen” till ”EU:s miniminivå”?

Överimplementering som begrepp och problem i Sverige

Minskad regelbörda för företag har hög politisk prioritet, både i Sverige och på EU-nivå. Ett fokus för svensk debatt är att EU-rätten överimplementeras på företagens bekostnad. Denna analys undersöker överimplementering som begrepp och fenomen samt diskuterar Sveriges genomförande av EU-rätten i stort.

Innehåll

1.	Bakgrund och innehåll	3
1.1	Växande diskussion om implementering av EU-rätt	3
1.2	Överimplementering: ett användbart begrepp?	3
2.	Färre och bättre regler ska öka tillväxten i EU	4
2.1	Fokus på ökad konkurrenskraft och minskad regelbörda	4
2.2	Medlemsstaternas implementering avgörande för att målen nås	6
3.	Nationell överimplementering av EU-regler	7
3.1	Vad betyder överimplementering?	8
3.2	Tre skäl till att EU-rätt överimplementeras	11
3.3	Hur vanligt är överimplementering?	12
3.4	Exempel från tre politikområden	14
4.	Initiativen i Sverige mot överimplementering	16
4.1	Riksdagens och regeringens principer för implementering av EU-rätt	16
4.2	Bättre konsekvensutredningar ska synliggöra överimplementering	16
4.3	Kommitté ska bidra med företags syn på implementering	17
4.4	EU-arbetsgrupper ska stärka förhandlingsarbetet	19
4.5	Särskilda åtgärder inom miljö- och skogspolitiken	19
5.	Slutsatser: vägar framåt för ett bättre implementeringsarbete	19
5.1	Undvika överimplementering – svåretablerad förvaltningspolitisk princip	19
5.2	Överimplementering – ett begrepp som förvirrar mer än det tydliggör	20
5.3	Ett helhetsgrepp om implementeringsarbetet	21

Sammanfattning

Frågan om hur Sverige implementerar EU-lagstiftning har fått ökad uppmärksamhet från politiskt håll. Begreppet överimplementering används ofta för att beskriva situationer där svenska regler går längre än vad EU kräver och där detta anses medföra omotiverade kostnader för företag. Sverige har dessutom ofta uppfattats som att vilja vara "bäst i klassen" på att följa EU-regler. Debatten har intensifierats i takt med att EU driver en agenda för regelförenkling och konkurrenskraft.

Denna Europapolitiska analys undersöker begreppet överimplementering, hur det används och vilka utmaningar det medför. Den visar att fenomenet är svårt att definiera och mäta, och att frågan om huruvida överimplementering sker rymmer målkonflikter mellan företagskostnader, miljö- och konsumentskydd samt risken för EU-sanktioner vid bristande efterlevnad. Idén att det alltid finns en tydlig "miniminivå" att förhålla sig till i EU-rätten visar sig också problematisk.

Sedan 2022 har regeringen vidtagit flera åtgärder med sikte på att minska överimplementering: skärpta krav på konsekvensutredningar, inrättandet av Implementeringsrådet och nya arbetsformer för EU-förhandlingar. Analysen avslutas med reflektioner kring behovet av att framöver ta ett mer samlat grepp kring implementeringen av EU-rätten – och att begreppet överimplementering då har en begränsad användbarhet.

Om författaren

Max Dahlbäck, utredare vid Statskontoret, har skrivit denna analys i sitt uppdrag som utredare i statsvetenskap vid Sieps.

Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser.

1. Bakgrund och innehåll

1.1 Växande diskussion om implementering av EU-rätt

Frågor om vilka bördor som regelverk orsakar företag och europeisk konkurrenskraft diskuteras allt mer, både på europeisk nivå och i Sverige. Marknader upprätthålls och skapas av lagar och regler, men regelverk kan också medföra kostnader och nackdelar för exempelvis företag.

Representanter för näringslivet, politiker och vissa forskare har menat att Sveriges införlivande av EU-lagstiftning är omgärdad av en rad problem, att de "överimplementeras", och att det har skett på svenska företags och den svenska konkurrenskraftens bekostnad.¹ Bristande kunskaper om EU,² ointresse rörande konsekvenser för företag,³ och agendor hos tjänstemän har förts fram som orsaker bakom denna överimplementering.⁴ En vanlig tankebild är att svenska beslutsfattare gärna har velat vara "bäst i klassen" bland medlemsstaterna vad gäller att följa EU-regler.⁵

Mer strukturella förklaringar som anförts handlar om hur svensk statsförvaltning är organiserad. En sådan är att arbetet med EU-lagstiftning ofta är fragmenterat mellan Regeringskansliet, utredningsväsendet och de jämförelsevis många och små statliga myndigheterna.⁶

EU:s främsta verktyg för att påverka medlemsstaterna är att införa regler genom direktiv och förordningar, och den gemensamma EU-rätten är i flera avseenden grunden för det europeiska projektet. Genom den uppnås gemensamma mål och standarder inom områden som miljö, säkerhet och konsumentskydd, vilket binder länderna samman i en rättslig ordning och möjliggör den gemensamma inre marknaden. Lagstiftning från EU behöver av flera skäl anpassas i respektive medlemsstat. Ett viktigt syfte är att möjliggöra ett mått av anpassning till respektive lands juridiska och institutionella system. Ett annat är att möjliggöra olika ambitionsnivåer eller prioriteringar inom politikområden där EU och medlemsstaterna delar kompetens.

"... den gemensamma EU-rätten är i flera avseenden grunden för det europeiska projektet."

Hur EU-rätt implementeras i Sverige och vilka målkonflikter som då kan aktualiseras är en fråga som förtjänar uppmärksamhet, då en betydande del av lagstiftningen i Sverige idag påverkas av EU-medlemskapet. Begreppet överimplementering har samtidigt använts oprecist och svepande i den politiska debatten. I takt med att fler regeringsuppdrag och direktiv till utredningar inkluderar begreppet ökar behovet av en saklig och nyanserad diskussion om frågan.

1.2 Överimplementering: ett användbart begrepp?

I denna analys görs en genomlysning av begreppet överimplementering med syftet att bidra med en saklig beskrivning av en omdiskuterad problembild. Avsikten är att klargöra argumenten i debatten och reflektera över begreppets användbarhet, inte att bedöma om överimplementering är ett stort problem i Sverige.

¹ Roswall, Jessika och Tobé, Tomas (2024) EU är inte en ursäkt för svensk regelröra. *Dagens industri*. 2024-05-30. Eklund, Johan m.fl. (2025) Regler har blivit ett sänke för hela EU. *Svenska Dagbladet*. 2025-08-30.

² SOU 2016:10. EU på hemmaplan. *Utredningen om delaktighet i EU*. Slutbetänkande.

³ Svenskt näringsliv (2019) *Riksdagen flaggar för förändringar om "gold-plating"*. https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/foretagsjuridik/riksdagen-flaggar-for-forandringar-om-gold-plating_1004452.html (hämtad 2026-02-04).

⁴ Hultkrantz, Lars och Nerhagen, Lena (2025) Tjänstemannaaktivism. *Ekonomisk Debatt*. 53(3). Sid. 3-5; Fastighetstidningen (2024) *Nytt råd ska stoppa överimplementeringar av EU-direktiv*. 2024-05-27.

⁵ Tallberg, Jonas (1998) Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk. *Statsvetenskaplig tidskrift*. 101(4) Sid. 369-389.

⁶ Hettne, Jörgen och Reichel, Jane (2012) *Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Sieps 2012:4.

I nästa avsnitt (2) ges en beskrivning av den politiska kontexten på europeisk nivå, där kommissionen sedan 2025 driver en stark agenda för regelförenkling. I avsnittet lyfts betydelsen av reglers implementering för att dessa ambitioner ska få genomslag, och risken för fragmentering av regelverk.

I det tredje avsnittet analyseras användningen av begreppet överimplementering i Sverige. Överimplementering används främst politiskt och normativt, och begreppet kan därför vara svårt att använda i en juridisk kontext. I avsnittet diskuteras anledningar till att överimplementering uppstår, och vilket fog som finns för bilden av Sverige som en återkommande överimplementerare.

I det fjärde avsnittet sammanfattas de politiska initiativ som tagits i Sverige för att motverka överimplementering. Det handlar bland annat om nya regler om konsekvensutredningar och ett nytt Implementeringsråd.

I det femte avsnittet förs slutligen en diskussion om hur arbetet med att implementera EU-rätt kan förbättras. En slutsats är att otydligheterna runt begreppet överimplementering gör dess användbarhet begränsad, och att begreppet riskerar skymma viktiga aspekter av en väl fungerande implementering. En annan är att framtida åtgärder för att förbättra arbetet bör fokusera på ett närmare samarbete mellan de olika delar av statsförvaltningen som involveras i EU:s lagstiftningsprocess.

2. Färre och bättre regler ska öka tillväxten i EU

”Frågor om företags konkurrenskraft och vikten av att minska regelbördor har hög prioritet.”

Den svenska debatten om överimplementering sker idag mot bakgrund av en bredare politisk utveckling på europeisk nivå. Frågor om företags konkurrenskraft och vikten av att minska regelbördor har hög prioritet. Med avstamp i Letta- och Draghi-rapporterna har Europeiska kommissionen tagit flera initiativ till att både reducera och förenkla EU-lagstiftning. Frågor om att förstärka EU:s konkurrenskraft fick även en betydande skjuts under det svenska ordförandeskapet 2023.

Tidigare erfarenheter visar dock att det i praktiken är svårt att förenkla EU-regler som uppfattas som krångliga. En viktig fråga framåt är risken för att minskad reglering på europeisk nivå leder till att regelgivningen blir fragmenterad snarare än att den drastiskt minskar.

2.1 Fokus på ökad konkurrenskraft och minskad regelbörda

Att regelverk ska förändras för att minska kostnader och andra bördor för företag är idag högt prioriterade frågor på europeisk nivå. Kommissionen framhåller förstärkandet av EU:s konkurrenskraft som avgörande för unionens framtid. Särskilt viktigt anses detta vara inom framväxande digitala teknologier.

En union nedtyngd av kostsamma regelverk?

Att omfattande nationella regelverk i medlemsstaterna hämmar den inre marknadens funktionssätt var en viktig slutsats i Draghi-rapporten.⁷ I rapporten identifierades tre framtidsbehov för unionen: ökad investering och forskning, genomförandet av klimatomställningen samt ökad säkerhet genom att minska Europas beroendeställning gentemot omvärlden. Regelbördor för företag pekas ut som ett av de främsta hindren för en förstärkt ekonomisk utveckling, särskilt för små och medelstora företag inom digitala sektorer.

⁷ Europeiska kommissionen (2024) *The Future of European Competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe*. Sid. 30.

Draghi argumenterar för att tillväxten i EU:s medlemsstater varit blygsam de senaste årtiondena i jämförelse med andra viktiga ekonomier. Europas länder uppfattas i allt större utsträckning som ifrånsprungna i utvecklingen av nya teknologier som artificiell intelligens, digitala tjänster och eldrivna bilar. Att kostsamma regelverk på både europeisk och nationell nivå utgör betydande hinder för en mer välfungerande inre marknad identifierades likaså som ett problem i Letta-rapporten.⁸

Diagnosen som ställs i rapporterna har mötts av en del invändningar. Det går till exempel att ifrågasätta om den ekonomiska utvecklingen i EU sedan 2009 har varit så dålig som påstås, vilket bör påverka vilka åtgärder som övervägs.⁹ Det tycks däremot finnas ett brett politiskt samförstånd om den generella problembilden i rapporterna, och de politiska konfliktkretsarna kretsar snarare kring åtgärder.¹⁰

Ursula von der Leyens andra kommission har sedan tillträdet lanserat en strid ström av initiativ avsedda att förstärka europeisk konkurrenskraft.¹¹ Behovet av att prioritera frågor om konkurrenskraft var även en av de viktigaste frågorna under Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd 2023,¹² något som bland annat ledde fram till den så kallade Budapestförklaringen.¹³ Utöver förslag om att förenkla och ta bort regler har kommissionen även föreslagit att stora delar av medlen under kommissionens förvaltning ska bilda en ny konkurrenskraftsfond med en förstärkt industripolitisk inriktning.¹⁴

Både förenkling och avreglering i Omnibus-paketen

De så kallade Omnibus-paketen har varit kommissionens flaggskeppsinitiativ för minskad regelbörda. Under 2025 har sammanlagt åtta paket lagts fram, som innehåller mer eller mindre tematiska samlingar av förslag till ändringar i direktiv och förordningar. Paketen ger en bild av inriktningen på kommissionens åtgärder, vilken kan tänkas fortsätta under innevarande mandatperiod.

För att bättre förstå innebörden av åtgärderna är det viktigt att skilja mellan förenkling (simplification) och avreglering (deregulation). Förenkling kan beskrivas som åtgärder där regelverk förändras, till exempel genom att göras mer lättbegripliga och träffsäkra, men att de politiska mål som reglerna syftar till att uppnå behålls. Avreglering innebär förändringar eller avskaffanden av regler som åtföljs av en ambitionssänkning eller ett avskaffande av målen. Kommissionen har tydliggjort att både förenkling och avreglering behövs framöver,¹⁵ men förenkling eller minskad byråkrati (cutting red tape) är begrepp som av lättförståeliga skäl ofta är mer politiskt tilltalande.

Det första omnibuspaketet innehåller flera förändringar av lagstiftning som nyligen antogs som en del av EU:s gröna giv, och som kritiserats för att innebära omfattande och kostsamma administrativa krav för företag. Det fjärde paketet innehåller flera förslag kopplat till digitalisering och rapporteringskrav, men även vissa sektorsspecifika avregleringar. Övriga

”Kommissionen har tydliggjort att både förenkling och avreglering behövs framöver ...”

⁸ Letta, Enrico (2024) *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Sid. 120f.

⁹ Flam, Harry (2024) *Draghirapporten: haltande diagnos men många recept i rätt riktning*. Sieps perspektiv, oktober.

¹⁰ För en översikt och diskussion om åtgärder för stärkt konkurrenskraft, se Eriksson, Jonas och Hjeds Löfmark, Monika (2025) *Konkurrenskraft: att främja produktivitet och hållbar tillväxt i EU*. Sieps 2025:1.

¹¹ Europeiska kommissionen (2025) *A Competitiveness Compass for the EU*. Sid. 18.

¹² Skr. 2023/24:34. *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd första halvåret 2023*. Sid. 13f.

¹³ Europeiska rådet (2024) *Budapestförklaringen om den nya giv för den europeiska konkurrenskraften*.

¹⁴ Jarlebring, Johannes (2025) *One Fund to Rule Them All. An analysis of the proposed European Competitiveness Fund*. Sieps 2025:13epa.

¹⁵ Europeiska kommissionen (2025) *Speech by President von der Leyen at the Copenhagen Competitiveness Summit*. 2025-10-01.

omnibus-förslag kan beskrivas som mer sektorsspecifika, och där till exempel det tredje innehåller ett stort antal förändringar kopplade till EU:s jordbruksstöd, medan det femte fokuserar på ändrade regler som ska underlätta och stödja försvarssatsningar.

Komplicerade regler ett "evighetsproblem"

Ambitionen att minska regelverk och regelbördor har definitivt fått ny energi på EU-nivå, men idén är inte ny. Ända sedan kommissionen lanserade sin "Bättre lagstiftning"-agenda runt millennieskiftet har initiativen avlöst varandra i form av införande av förhands- och konsekvensutvärderingar, en nämnd för lagstiftningskontroll samt utfästelser om att varje ny reglering som införs ska åtföljas av att en gammal tas bort.

Tidigare erfarenheter visar dock att regelförenkling sällan är enkelt på EU-nivå.¹⁶ EU är till stora delar en "union av regler" som saknar de finansiella verktyg som suveräna stater har. Mängden beslutsfattare och institutioner gör det även svårt att ändra lagstiftning när den väl kommit på plats.

**"Det finns ...
anledning att vara
försiktig med
förhoppningarna
om en radikal
minskning av
EU:s samlade
regelbörda."**

Det råder heller ingen brist på nya regelverk som är på väg att införas. Flera av dem kommer att beröra ett stort antal aktörer, däribland företag. Som exempel kan nämnas skapandet av digitala plånböcker som alla medborgare, myndigheter och företag ska kunna använda (eIDAS 2-förordningen), nya och mer omfattande krav på informationssäkerhet (NIS2-direktivet) samt de kommande (visserligen senarelagda och reducerade) kraven på hållbarhetsrapportering. Det finns därför anledning att vara försiktig med förhoppningarna om en radikal minskning av EU:s samlade regelbörda.

2.2 Medlemsstaternas implementering avgörande för att målen nås

Hur medlemsstaterna implementerar EU:s regler i praktiken är avgörande för att målsättningarna om minskad regelbörda ska kunna nås. Skillnader i nationella regelverk är en viktig orsak bakom stora hinder för handel med varor och särskilt tjänster. Kommissionen har uttalat att man ska försöka komma till rätta med sådana otillåtna extraregler i sin överträdelsebevakning. Samtidigt finns en risk att de delar av förenklingsagendan som innebär minskning av kontroll och större inslag av frivillighet leder till att regelverk fragmenteras.

Betydande handelshinder återstår inom unionen

Den gemensamma marknaden garanterar frånvaron av tullar mellan medlemmarna i unionen. Handeln inom EU påverkas dock fortfarande av skillnader i nationella regelverk, men också nationella preferenser.

Ekonomer har försökt att skatta sådana hinder genom att analysera medlemsstaternas handelsmönster.¹⁷ Internationella valutafonden har bedömt att handelshindren mellan medlemsstaterna har samma effekter som en tull om 44 procent på varor, och hela 110 procent på tjänster.¹⁸ Skillnaderna är dock mycket stora mellan olika sektorer. Bland varor särskiljer sig jordbrukssektorn (ca 140 procent), följt av textilier och livsmedel, och bland tjänster märks boende (ca 320 procent) följt av fastighetstjänster och sociala tjänster.

¹⁶ Marcus, J. Scott och Sekut, Kamil (2024) *Simplifying EU law: a cumbersome task with mixed results*. Bruegel.

¹⁷ Head, Keith och Mayer, Thierry (2021) "The United States of Europe: A Gravity Model Evaluation of the Four Freedoms". *Journal of Economic Perspectives*. 35(2). Sid. 23–48.

¹⁸ Internationella valutafonden (2024) *Regional Economic Outlook Europe. Europe's Declining Productivity Growth: Diagnoses and Remedies*, november. Sid 18f.

”... mycket arbete återstår innan den inre marknaden till fullo fungerar som en gemensam marknad.”

Detta ger en fingervisning om att mycket arbete återstår innan den inre marknaden till fullo fungerar som en gemensam marknad. Skillnader i regelverk är en viktig förklaring, men även språk och fysiska förutsättningar som bristande infrastruktur mellan medlemsstaterna utgör hinder. Sist men sannolikt inte minst är ett hinder just på konsumentensida, då många medborgare föredrar att köpa produkter från det egna landet. För svensk del handlar det till exempel om det mycket starka stödet för att köpa svenskt kött.

EU-åtgärder mot ”olaglig gold plating”

I kommissionens strategiska inriktning för arbetet med konkurrenskraftsfrågorna framhålls vikten av att motverka ”gold plating”,¹⁹ beskrivet som situationer där medlemsstater på något sätt inför hårdare regler än vad EU kräver vid införlivning av ett direktiv. Det kan vara tillåtet, men det kan också försvåra harmonisering och tillämpning av gemensamma regler på den inre marknaden. Kommissionen har däremot tillkännaggett att man i sin överträdelsebevakning kommer att fokusera på ”olaglig gold plating”, det vill säga nationella regler som inte är tillåtna att införa.²⁰

Frivillighet ökar risken för fragmentering

Det är tydligt att viktiga övergripande målsättningar för kommissionen är att dels minska den generella regelbördan, dels göra regler mer likformiga i syfte att undanröja handelshinder och stärka den inre marknaden. Det finns dock delar av förenklingsagendan där dessa mål riskerar att komma i konflikt.

Detta är tydligt inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Flera förslag i den tredje omnibusen går ut på att ge medlemsstaterna ett större manöverutrymme gällande hur olika stöd till jordbrukare ska villkoras och fördelas. Denna inriktning för jordbrukspolitiken är även central i kommissionens förslag till EU:s långtidsbudget för 2028–2034.²¹ Förslagen har utformats mot bakgrund av återkommande kritik mot stelbenta regelverk från EU:s sida som är svåra att anpassa för nationella behov. Det för dock oundvikligen med sig en fragmentering av EU:s stödregim och en risk för ett försvagande av den inre marknaden för jordbruksprodukter, i motsats till förenklingsagendans uttalade mål.²²

En annan möjlig källa till motsättningar i omnibus-paketen är att vissa förslag kan ses som en tydlig ambitionssänkning från kommissionens sida vad gäller standardisering av produkter. Ett exempel på det är förslag i omnibus 4 om att frångå krav på harmoniserade branschstandarder i 20 rättsakter, för vilka kommissionen i stället ska ta fram mindre detaljerade krav. Det kan leda till en minskad tydlighet gällande krav på produkter som säljs på den gemensamma marknaden.

En sista risk handlar om möjligheter till kontroll av regelefterlevnaden. Återkommande teman i paketen är digitalisering av kontroll och rapportering, minskade uppföljningskrav och kortare handläggnings- och tillståndprocesser. Det kan på sikt innebära risker för att vissa regler i praktiken, men inte rättsligt, blir frivilliga att följa.

¹⁹ Europeiska kommissionen (2025) *A Competitiveness Compass for the EU*. Sid. 18. Europeiska kommissionen (2025) *Commission work programme 2025. Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union*. Sid. 3.

²⁰ Europeiska kommissionen (2025) *A simpler and faster Europe. Communication on implementation and simplification*.

²¹ Se Europeiska kommissionen (2025) *Ett nytt kapitel för den gemensamma jordbrukspolitiken*.

²² Pratelli, Andrea (2025) *How the new MFF could redefine EU budget governance and CAP architecture*. Europe Jacques Delors.

3. Nationell överimplementering av EU-regler

Parallellt med ansträngningarna för att minska mängden EU-regler har det i Sverige pågått en debatt om hur EU-rätt implementeras nationellt. En vanlig föreställning är att Sverige ofta velat vara "bäst i klassen" bland medlemsstaterna och därför implementerat EU-rätten med vad som beskrivs som överimplementering. Denna överimplementering har kritiserats och åsikten att Sverige generellt bör implementera på "miniminivå" har förts fram.

I det här avsnittet diskuteras begreppet överimplementering och några av de utmaningar som uppstår när begreppet används. Därefter diskuteras vilket fog som finns för synen på Sverige som en återkommande "överimplementerare", och exempel från ett par politikområden ges.

3.1 Vad betyder överimplementering?

Överimplementering används oftast normativt om nationella regler och lagar som anses medföra omotiverade bördor för företag och som inte krävs av EU-rätten. Begreppet är omstritt, används ofta oprecist och är svårt att överföra till en juridisk kontext.

"Överimplementering används ofta normativt om nationella regler och lagar som anses medföra omotiverade bördor ..."

En fråga om nationellt handlingsutrymme

Diskussionen om överimplementering kan sägas handla om hur Sverige som medlemsland hanterar sitt handlingsutrymme i relation till EU-rätten. Grunden för EU-samarbetet är att medlemsstaterna har överlämnat lagstiftningsbefogenhet till EU. På en mycket övergripande nivå är vilka befogenheter som Sverige och övriga medlemsstater har överlämnat till unionen styrande för hur det nationella handlingsutrymmet kan se ut.

Frågor om vilket nationellt handlingsutrymme medlemsstaterna har och hur de förvaltar det aktualiseras främst på politikområden med delade befogenheter mellan EU och medlemsländerna, så som frågor kopplade till den inre marknaden, jordbruk, energi eller konsumentskydd. På dessa områden ställer EU-rätten krav på medlemsländerna, men de har också möjlighet att i nationell lagstiftning införa egna regler, i den mån EU inte har utövat sina befogenheter.

På områden där EU getts exklusiva befogenheter, så som handelspolitiken eller konkurrenslagstiftningen, har medlemsstaterna mer begränsade möjligheter att agera själva. Medlemsstaterna ska där tillämpa EU:s lagstiftning. På samma sätt är frågorna om hur medlemsstater förvaltar det nationella handlingsutrymmet klart mindre angelägna inom de politikområden där EU enbart tilldelats stödjande befogenheter, så som inom folkhälso- eller kulturpolitiken.

En medlemsstats handlingsutrymme är beroende av EU:s behörighet på området, om EU har lagstiftat på området och slutligen hur EU-lagstiftningen är utformad. Alla EU-direktiv kräver någon form av nationell implementering, men kan skilja sig mycket åt i detaljeringsgrad. EU-förordningar är direkt tillämpliga i medlemsländerna, men kan också kräva kompletterande lagstiftning där till exempel ansvariga myndigheter pekats ut.

När nationell implementering missgynnar företag

Begreppet överimplementering har varit frekvent använt i debatten i Sverige, även om någon precis definition mer sällan anges.²³ I korthet handlar det ofta om regler som inte krävs

²³ Se Näringslivets regelnämnd (2024) *Effektivt implementerad och tillämpad EU-rätt – avgörande för svensk konkurrenskraft – avgörande för svensk konkurrenskraft*. Sid 3–6; Klimat- och näringslivsdepartementet (2024) *Regeringens nya implementeringsråd ska stärka svensk konkurrenskraft*. Pressmeddelande. 2024-05-27.

av EU-rätten och som 1) anses vara till nackdel för svenska företag eller näringslivet i stort och 2) anses omotiverade. I debatten hänvisas ofta till en rapport som Regelrådet och Näringslivets regelnämnd publicerade 2012. I rapporten beskrevs överimplementering som ”när företag i Sverige upplever att svenska departement och myndigheter väljer att gå utöver vad som krävs för att korrekt och i tid genomföra EU-lagstiftning”.²⁴

Detta sätt att använda begreppet är normativt och förutsätter ett ställningstagande i målkonflikter. För det första ska regelns syfte inte anses motivera de kostnader som den medför. För det andra är det svenska företag eller svenska företags konkurrenskraft i stort som ska lida skada i någon form till följd av regeln, till exempel genom att administrativa kostnader eller konkurrensnackdelar påförs.

Ett konkurrenskrafts- eller företagsperspektiv har även varit i centrum när frågan om överimplementering har behandlats av riksdagen och senare regeringen (se avsnitt 4). Som en följd av en motion om överimplementering lämnade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att den bör verka för att genomföra EU-rätt i nationell rätt på ett sätt som inte missgynnar svenska företags konkurrenskraft.²⁵ I riksdagens motivering används dock inte begreppet.

Hur EU-rätt kan överimplementeras

Den mest utförliga beskrivningen av hur EU-rätt kan överimplementeras, i betydelsen leda till omotiverade bördor för företag, har tagits fram av kommittén Implementeringsrådet.²⁶ Den bygger i sin tur på kriterier framtagna av Näringslivets regelråd.²⁷ Kriterierna är att:

1. Nationella regelkrav läggs till utöver det som krävs i EU-rättsakten.
2. Området för reglernas tillämpning utvidgas.
3. Möjligheter till undantag inte utnyttjas eller bara delvis.
4. Svenska existerande nationella regelkrav som är mer omfattande än det aktuella direktivets behålls.
5. Kraven i ett direktiv genomförs tidigare än det datum direktivet kräver.
6. Oproportionerliga sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer än vad som är nödvändigt för ett korrekt genomförande föreslås eller används.

”En utgångspunkt i formuleringen av kriterierna är att det handlar om regler som läggs på företag och därmed orsakar dem någon skada.”

Kriterierna illustrerar ett par frågor som inte är självklara utifrån definitionen ovan. Till exempel att överimplementering inte nödvändigtvis handlar om nya regler som tillkommer i Sverige (punkt 4). I takt med att EU antar lagstiftning på nya områden kan därmed existerande svensk lagstiftning betraktas som överimplementering.

En utgångspunkt i formuleringen av kriterierna är att det handlar om regler som läggs på företag och därmed orsakar dem någon skada. I situationer där regler blir gällande för till

²⁴ Regelrådet och Näringslivets regelnämnd (2012) *Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning*.

²⁵ Bet. 2018/19:NU7. *Näringspolitik*. Sid. 61f.

²⁶ Implementeringsrådet (2025) *Delredovisning 2025*.

²⁷ Näringslivets regelnämnd (2024) *Effektivt implementerad och tillämpad EU-rätt – avgörande för svensk konkurrenskraft*.

exempel myndigheter och är till nytta för företag (som till exempel regler om tillgång till öppna data eller upphandlingsregler) ger de däremot ingen vägledning.

Ingen konsensus om överimplementering

I debatten har den vanligaste användningen av begreppet överimplementering handlat specifikt om regler och bördor för företag som anses omotiverade. Eftersom denna betydelse inte uppenbart följer av ordet används begreppet även på andra sätt. När exempelvis Produktivitetskommissionen diskuterar implementering av EU-regelverk framhålls även effekter på individer och offentlig sektor, vilket indikerar en bredare syn på vilka hänsyn som bör vägas in i en bedömning av huruvida en regel är omotiverad eller inte.²⁸

Begreppet används även mer vardagligt för att beskriva situationer där Sverige i bred mening har regler som inte krävs av EU. Exempelvis har flera motioner lagts i riksdagen där svenska regelverk om vapeninnehav beskrivs som överimplementering av EU:s vapendirektiv.²⁹ Ett annat exempel finns i remissvar från Tjänstemännens centralorganisation, som ifrågasatt om inte svenska regelverk för företagshemligheter är en överimplementering av EU-direktiv.³⁰ Ett tredje är att Försvarsmakten kritiserat avsaknad av undantag för militär verksamhet som en överimplementering av det så kallade MKB-direktivet.³¹

Överanpassning – ett vidare och mer neutralt begrepp

Begreppet överimplementering kan sägas förutsätta vissa grundläggande politiska utgångspunkter, och fångar inte heller alla de sätt på vilka EU-rätt påverkar svensk lag och rättsordning. Det finns däremot närbesläktade begrepp som kan vara mer användbara för att diskutera EU-rättens genomslag i svensk lagstiftning.

Överanpassning är ett begrepp som har använts för att beskriva olika situationer där EU-rätten på något sätt får eller ges ett mer omfattande genomslag i svensk rätt än vad som krävs. Begreppet åsyftar en omständighet som objektivt föreligger, utan värdering av konsekvenser eller om skälen till överanpassningen är motiverade eller ej. Flera exempel på sådan överanpassning har tidigare analyserats i en bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen.³²

En form av överanpassning, *överskjutande implementering*, används för att beskriva situationer när EU-regler i ett direktiv införs på fler områden än vad direktivet kräver. Ett exempel är den svenska upphandlingslagstiftningen. Lagstiftningen bygger på EU-rätten, men lagstiftaren i Sverige har valt att införa lägre tröskelvärden än vad som krävs av EU. Det innebär att mer omfattande regelverk för upphandlingar ska tillämpas även när myndigheter och andra upphandlingspliktiga organisationer gör upphandlingar för mindre belopp.

Ytterligare en form av överanpassning är *övertolkning*, det vill säga en överanpassning som uppkommer genom att EU-rätten i medlemsstatens rättstillämpning tolkas strängare än vad som egentligen krävs. En sådan övertolkning kan göras av både politiker och tjänstemän, eller i domstol, och kan tänkas uppstå till följd av bristande kunskap eller värderingsmässiga utgångspunkter. Att tolka europeisk lagstiftning kan innebära utmaningar, då den

²⁸ SOU 2024:19. Goda möjligheter till ökat välbstånd. Produktivitetskommissionen. Delbetänkande. Sid. 219.

²⁹ Motion 2022/23:2379 av Ulrika Liljeberg m.fl. (C). Med anledning av Prop. 2022/23:102 Genomförande av ändringarna i vapendirektivet.

³⁰ Tjänstemännens centralorganisation. (2017). *Ny lag om företagshemligheter*. Remissvar på SOU 2017:45. 2017-09-15.

³¹ Försvarsmakten (2025). *Remissyttrande – SOU 2024:98. En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndprocess*. Remissvar på SOU 2024:98. 2025-02-04.

³² Hettne, Jörgen (2020) *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler*. Bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen.

”... närbesläktade begrepp ... kan vara mer användbara för att diskutera EU-rättens genomslag i svensk lagstiftning.”

ofta är otydligare formulerad jämfört med lagstiftning på nationell nivå. Sådan otydlighet kan syfta till att tillåta variationer i medlemsstaternas implementering, men kan också ha tillkommit som en följd av oenighet mellan EU:s lagstiftare.³³

3.2 Tre skäl till att EU-rätt överimplementeras

Det kan finnas många anledningar till att EU-rätt implementeras på ett sätt som går att beskriva som överimplementering. Ett grundläggande skäl är att andra hänsyn än kostnader för företag helt enkelt har låtits väga över. En annan förklaring är att det i vissa fall inte är tydligt vad EU-rätten kräver och att det därför saknas en tydlig ”miniminivå”. Det innebär i sin tur att beslutsfattare ställs inför en riskkalkyl, där risken att införa strängare regler behöver vägas mot att fällas av EU-domstolen.

”... risken att införa strängare regler behöver vägas mot att fällas av EU-domstolen.”

En fråga om målkonflikter – vilken regel är motiverad?

Regleringar motiveras av många olika skäl. De kan syfta till att värna arbetsförhållanden och konsumenters rättigheter eller till att skydda miljö och klimat. Andra regler upprätthåller marknadens funktionssätt genom att förhindra otillbörlig konkurrens, bidra till transparens och standardisera produkter och tjänster. Gemensamma regler i EU-direktiv eller förordningar syftar därtill i stort till att harmonisera lagstiftningen i medlemsstaterna och på så sätt säkerställa konkurrens på lika villkor på den gemensamma marknaden, och binda staterna närmre varandra. Även om det går att hitta regler som enbart har skadliga effekter är det sällan fallet.

Om en regel är motiverad eller inte är därmed i princip alltid en bedömning i en målkonflikt. Är en begränsning av en användbar kemikalie motiverad om forskare inte är säkra på dess miljö- och hälsoeffekter? Om en rapporteringsskyldighet åläggs företag som använder kemikalien, är den information myndigheter får in värd den tid det kostar att administrera den? Vilka sanktioner, om några, behövs för att konsumenter och myndigheter ska kunna lita på att ett förbud efterlevs? Objektiva fakta kan vägleda en beslutsfattare i att avgöra vilka regler som är motiverade eller inte, men i slutändan behöver ett politiskt ställningstagande göras. Styrning och åtgärder mot överimplementering, så som begreppet brukar definieras, handlar därmed oundvikligen om politiska avvägningar.

Vad EU-rätten kräver är inte alltid tydligt

En utgångspunkt i många diskussioner om överimplementering är att EU ställer ett krav på en viss specifik nivå, och att en medlemsstat kan överimplementera genom att införa kravet på en annan, mer restriktiv nivå. I det praktiska arbetet med att implementera EU-rätten är det däremot inte alltid så enkelt.

Enklast är det när EU-rätten innehåller någon form av *miniharmonisering*. Som exempel så förbjuder EU:s gödselproduktförordning krav på att ett ton konstgödsel får innehålla högst 150 gram av det hälsofarliga ämnet kadmium.³⁴ Medlemsstaterna får däremot sätta mer restriktiva gränsvärden om de vill, vilket kan ses som ett tydligt exempel på överimplementering. I det här fallet har Sverige också sedan länge en mer restriktiv nivå, då gödsel med mer än 100 gram kadmium per ton fosfor inte får säljas i Sverige.³⁵

³³ Det finns därtill viktiga skillnader mellan både europeisk och svensk rättstradition som inte diskuteras närmare här.

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1009 av den 5 juni 2019 om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av EU-gödselprodukter och om ändring av förordningarna (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1107/2009 samt om upphävande av förordning (EG) nr 2003/2003 (Text av betydelse för EES). Bilaga 1, del 2.

³⁵ 3 § Förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

I andra fall är det svårare. I det så kallade Engångsplastdirektivet åläggs exempelvis medlemsstaterna att informera konsumenterna och uppmuntra dem till ett ansvarsfullt konsumentbeteende i syfte att minska skräp från engångsprodukter av plast.³⁶ Vad som är en acceptabel nivå på dessa informationsinsatser är däremot upp till medlemsstaterna.

Frågan om vilka krav EU-rätten ställer på Sverige och vad som är ”miniminivå” kan bli ännu svårare. Ett sådant exempel är EU:s vattendirektiv, som är en central del av unionens miljöpolitik. Vattendirektivet etablerar ramar för hur arbetet med att skydda och främja en god vattenkvalitet ska ske, och anger vissa miniminivåer för godtagbar vattenkvalitet. Nivåerna påverkas däremot av vilka miljömässiga förutsättningar som finns i medlemslandet, och det är upp till medlemsstaten att inom direktivets ramar organisera ansvar och genomförande av distribution, kontroll, övervakning, med mera. I dessa fall kan det överhuvudtaget vara svårt att jämföra Sveriges implementering med något annat medlemsland, eller urskilja någon tydlig miniminivå.

Risken att inte leva upp till EU-rätten

Som medlemsland är Sverige skyldigt att upprätthålla och se till att EU-rätten efterlevs. Om EU-domstolen finner att Sverige inte lever upp till EU-rätten kan kostsamma sanktioner vänta. Det är en central risk som både politiker och tjänstemän står inför, särskilt i de många delar av arbetet med att implementera EU-rätt där en tydlig miniminivå inte är uppenbar.

**”Överträdelse-
ärenden för med
sig ekonomiska
konsekvenser, och
det handlar inte om
några symboliska
summor ...”**

EU-kommissionen har huvudansvaret för att se till att alla EU-länder följer och korrekt implementerar EU:s lagstiftning och fördrag, och kan starta överträdelseförfaranden om de inte gör det. Överträdelseärenden för med sig ekonomiska konsekvenser, och det handlar inte om några symboliska summor. Som exempel dömdes Sverige 2023 att betala nästan 100 miljoner kronor för ett försenat införande av EU:s vapendirektiv.³⁷ Utöver risken för böter medför överträdelser även kostnader genom att lagstiftningsarbete behöver göras om, oförutsägbarhet om vilka regler som gäller och politiska konsekvenser på hemmaplan och för Sverige i EU.

Flera regler som beskrivs som överimplementering handlar om myndigheters tolkning av begrepp i EU-rätten, som till exempel kan få konkret verkan i myndigheters föreskrifter. För opolitiska tjänstemän på svenska myndigheter är det av överordnad betydelse att implementering av EU-rätten inte ska bli föremål för ett överträdelseärende. Det skiljer dem från politiker, som i någon mån kan ta en kalkylerad risk.

3.3 Hur vanligt är överimplementering?

I den politiska debatten har det ibland hävdats att Sverige som medlemsstat har varit särskilt benäget att överimplementera EU-lagstiftning. Att på bred front undersöka förekomsten av överimplementering är dock mycket svårt. Jämförelser med andra EU-länder visar generellt på ett mycket gott företagsklimat i Sverige och låga regelbördor, men de ger ingen djupare information om hur vanligt förekommande överimplementering är.

Mycket svårt att undersöka förekomsten av överimplementering

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att med säkerhet säga vilket fog som finns för bilden av att Sverige skulle utmärka sig som överimplementerare. Språk, konstitutionella och po-

³⁶ 28 § Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (Text av betydelse för EES).

³⁷ Domstolens dom i mål C-353/22. *Kommissionen mot Sverige (Kontroll av förvärv och innehav av vapen)*.

litiska traditioner skiljer medlemsstaterna åt. Att jämföra medlemsstaters implementering av ett enskilt direktiv kräver sakkunskap om både den enskilda frågan och förutsättningarna i respektive medlemsland. Än svårare är det att utvärdera den faktiska tillämpningen av reglerna. I vissa fall är medlemsstater skyldiga att till EU-kommissionen anmäla nationella regler som går utöver vad som krävs i EU-rätten, men det saknas sammanställningar av dessa hinder som spänner över olika rättsakter och politikområden.

Näringslivets regelnämnd har vid olika tillfällen sammanställt exempel på överimplementering inhämtade från näringslivets branschorganisationer. Där har jämförelser gjorts med våra nordiska grannländer och Tyskland ("neighbour checks").³⁸ I sammanställningen identifieras flera fall, men undersökningen har inte gjorts med någon tydlig systematik och visar inte om det finns frågor där de andra länderna överimplementerar men Sverige inte gör det.

Överträdelseärenden ger en delvis annan bild

EU-kommissionen har till uppgift att bevaka den gemensamma marknadens funktionssätt och redovisar ett antal indikatorer för att mäta hur väl den gemensamma marknaden fungerar i medlemsstaterna. Sverige placerar sig ofta högt i många av indikatorerna, som exempelvis följer genomförandet av upphandlingar, tillgång till Solvit³⁹ och reglering av vissa tjänster.⁴⁰

Sverige sticker däremot ut i ett negativt avseende i fråga om överträdelseärenden, det vill säga där kommissionen har utrett om svensk lagstiftning är felaktigt implementerad eller står i strid med EU-rätten. Av 27 medlemsstater hamnar Sverige på 21:a plats med avseende på hur lång tid överträdelseärenden har tagit, och på 17:e plats när det gäller hur lång tid det tagit innan Sverige åtgärdat lagstiftning som EU-domstolen funnit strider mot EU-rätten. Det har i debatten pekats ut som ett tecken på att "underimplementering" är ett problem i Sverige.⁴¹ Många av överträdelseärendena rör delar av EU:s olika miljölagar, vilket även gäller för många andra medlemsstater.⁴²

"... Sverige har en förhållandevis långsam lagstiftningsprocess, vilket gör att identifierade överträdelser tar tid att rätta till."

Det är däremot svårt att från mängden överträdelseärenden dra slutsatser om förekomsten av såväl över- som underimplementering. Processen innan kommissionen inleder ett ärende kantas av överläggningar som kan pågå i flera år, och beslut om att inleda ärenden färgas av strategiska hänsyn.⁴³ Sveriges långdragna överträdelseärenden kan också delvis bero på att Sverige har en förhållandevis långsam lagstiftningsprocess, vilket gör att identifierade överträdelser tar tid att rätta till.

Internationella jämförelser visar på ett starkt företagsklimat i Sverige

Även om det saknas mer omfattande jämförande studier av överimplementering, finns undersökningar som värderar företagsklimatet i olika länder. De inkluderar i olika utsträckning aspekter som handlar om regelbördor. Generellt visar de på ett mycket gott företagsklimat i Sverige, även om de inte nödvändigtvis visar att överimplementering inte är ett problem.

³⁸ Näringslivets regelråd (2024) *Effektivt implementerad och tillämpad EU-rätt – avgörande för svensk konkurrenskraft*.

³⁹ Solvit är ett nätverk mellan myndigheter i medlemsstaterna för att lösa problem kopplade till bestämmelser på den inre marknaden.

⁴⁰ Europeiska kommissionen (2025) *Single Market and Competitiveness Scoreboard. Country data: Sweden*. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/sweden_en (Hämtad 2026-02-04).

⁴¹ Vittoria Beijer, Fabrizio och Thyr Källgren, Martin (2024) EU-lagstiftning överimplementeras inte – utan underimplementeras. *Altinget*. 2024-06-05.

⁴² För en sammanställning, se Europaportalen (2025) *Sverige kritiserats för flertalet rättsliga brister och misstänkta EU-brott*.

⁴³ Johansson, Markus och Larsson, Olof (2022) *The Commission v the Member States: who wins in court, and why?* Sieps 2022:18epa. Sid 5–7.

En sådan undersökning var Världsbankens *Ease of Doing business*, som byggde på enkäter till länder med frågor om förekomsten av regleringar. I den sista upplagan 2021 fick Sverige näst bäst resultat bland EU:s medlemsstater.⁴⁴ En annan är OECD:s indikatorer för Product Market Regulation (PMR), där Sverige placerade sig bäst bland medlemsstaterna 2023. PMR bygger på enkäter till respektive lands myndigheter och mäter bland annat statlig intervention och hinder mot företagande, handel och investeringar.⁴⁵ Särskilt relevant för frågan om överimplementering var att Sverige bland annat utmärker sig genom låga administrativa krav på företag.

En kontrast till positionen i PMR framgår av en undersökning som gjorts av tankesmedjan World Economic Forum, och som bygger på en enkät till företagsledare runt om i världen.⁴⁶ Där hamnade Sverige på en niondeplats bland EU-länderna på frågan om hur betungande regler och administrativa bördor uppfattas.

Vilken roll just överimplementering av EU-regler spelar för den upplevda regelbördan är svårt att säga. I den sammanlagda bördan ingår även hur betungande regelverk med andra ursprung uppfattas, liksom verktyg och regelverk mot korruption. Många aspekter kan tänkas spela in här, som att Sverige har en högt utbildad befolkning, en hög grad av digitalisering och en hög tillit till institutioner. Det är därtill förutsättningar Sverige delar med de andra nordiska länderna. De baltiska länderna placerar sig också generellt väl i undersökningarna.

3.4 Exempel från tre politikområden

Även om det är svårt att mäta graden av överimplementering råder det ingen brist på exempel på implementering i Sverige som går utöver vad EU-rätten kräver. Inom miljö- och skogspolitiken pågår en intensiv debatt om vilka regler som utgör överimplementering och inte. I svensk djurskyddslagstiftning för jordbruket finns också striktare regler som EU inte kräver, men de är inte lika tydligt ifrågasatta. Slutligen omnämns upphandlingslagstiftningen, men huruvida de reglerna ska benämnas överimplementering är en tolkningsfråga.

Skogsfrågorna och miljöpolitiken

Många av de exempel på överimplementering som lyfts fram av näringslivets organisationer relaterar på olika sätt till svensk miljöpolitik, och särskilt till frågor som har betydelse för skogsbruket. Många av de politiska initiativ som regeringen tagit hör också hemma här.

Inom miljöområdet uppstår återkommande konflikter mellan å ena sidan skyddet av värdefull natur och arter och å andra sidan ekonomiska intressen. Särskilt regler som påverkar skogsindustrin har fått stor uppmärksamhet de senaste åren. EU-rätten har ett starkt inflytande på området, och mycket av debatten kretsar runt vilka regler som krävs av EU och vilka som inte gör det. EU:s lagstiftningstakt inom miljöområdet har varit intensiv under hela 2000-talet, och idag är i princip all svensk nationell lagstiftning på området påverkad av EU-direktiv.⁴⁷ Under de senaste åren har dessutom flera nya EU-direktiv och förordningar kopplade till EU:s klimatpolitik antagits, vilket gjort frågorna högaktuella.⁴⁸

”Inom miljöområdet uppstår återkommande konflikter mellan å ena sidan skyddet av värdefull natur och arter och å andra sidan ekonomiska intressen.”

⁴⁴ Världsbanken (2021) *Ease of doing Business scores*. <https://archive.doingbusiness.org/en/data/doing-business-score> (hämtad 2026-02-04).

⁴⁵ OECD (2025) *Product Market Regulation*. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html> (hämtad 2026-02-04).

⁴⁶ Hänvisad till i Europeiska kommissionen (2025) *Single Market and Competitiveness Scoreboard. Country data: Sweden*.

⁴⁷ Darpo, Jan (2019) *Ömsesidig glädje och nytta? Sverige och EU på miljöriktens område*. Sieps 2019:9epa.

⁴⁸ Här kan nämnas Naturrestaureringslagen, Avskogningsförordningen, Förnybartdirektivet, och Förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

Ett konkret exempel är de svenska fridlysningsreglerna, som i delar följer av EU-rätten men som även innehåller skydd för djur och fåglar som bestämts nationellt.⁴⁹ Reglernas utformning, men också hur de praktiskt tillämpas, har varit föremål för en omfattande debatt.⁵⁰ Ett annat exempel är att myndigheter i Sverige i regel tar ut avgifter för tillsyn av näringsidkare, snarare än att tillsynen finansieras via skattemedel.

Djurskydd inom jordbrukspolitiken

Ett politikområde där Sverige har flera betydligt mer restriktiva regler än vad EU-rätten kräver är skyddet av djur inom jordbruket. Djurskyddet har sedan länge en stark ställning i Sverige och motiveras utöver omsorg om djuren med fördelar ur ett livsmedelssäkerhetsperspektiv.

Som konkreta exempel kan nämnas att det i Sverige finns krav på att nötkreatur och får ska få vistas utomhus, förbud mot att hålla höns i burar, och högre utrymmeskrav för djur än vad EU kräver. Det finns även exempel på EU-regler som efterlevs i Sverige men som sannolikt inte gör det i många andra medlemsstater, till exempel förbud mot klippning av grisars svansar.⁵¹ Reglerna innebär högre kostnader och lägre produktivitet för bönder i Sverige än i andra europeiska länder.

”Jämfört med miljö- och skogsfrågorna har debatten om svensk överimplementering inte varit lika omfattande när det gäller djurs välfärd.”

Jämfört med miljö- och skogsfrågorna har debatten om svensk överimplementering inte varit lika omfattande när det gäller djurs välfärd. Utredningen om en konkurrenskraftig animalieproduktion föreslog att regeringen generellt bör satsa på att driva på för striktare regler på EU-nivå snarare än att ta bort de svenska reglerna.⁵²

Upphandlingslagstiftningen

Som avslutande politikområde kan den svenska upphandlingslagstiftningen nämnas. Lagstiftningen utgår från ett antal EU-direktiv, förordningar och beslut, som i Sverige implementeras och kompletteras med flera upphandlingslagar, varav Lagen om offentlig upphandling (LOU) är den mest kända. De svenska upphandlingslagarna innehåller flera bestämmelser som inte krävs av EU.

En viktig sådan nationell bestämmelse är att svensk upphandlingslagstiftning har krav på annonsering av upphandlingar även under de tröskelvärden som anges i EU-lagstiftningen.⁵³ Det kan därmed ses som en tydlig form av överanpassning – Sverige har valt att införa strängare regler i linje med EU-rätten än vad som krävs. Det går även att argumentera för att Sverige i ett längre perspektiv ofta har prioriterat just konkurrensperspektivet i genomförandet av EU-rätten, vilket lett till mer omfattande liberalisering av marknader än vad som krävts.⁵⁴

Att LOU och de andra upphandlingslagarna leder till krångel, stelbenthet och fördröjningar i myndigheters verksamhet är föremål för närmast daglig debatt. Det är däremot tveksamt

⁴⁹ SOU 2021:51. Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar. *Artskyddsutredningen*. Slutbetänkande. Sid 48f.; Setterwalls (2021) *EU-domstolen duckar frågan om skyddsnivå för fåglar i svenskt artskydd*. 2021-03-08.

⁵⁰ Rindevall, Beatrice (2025) Ett fågelperspektiv på skogsbrukets skador. *Dagens industri*. 2025-10-29; Lantbrukarnas Riksorganisation (2025) *LRF kräver haverikommission efter fel i fågeldirektivet*. 2025-09-26. <https://www.lrf.se/nyheter/lrf-kraver-haveri-kommission-efter-fel-i-fageldirektivet/>

⁵¹ SOU 2024:56 Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. *Utredningen om en konkurrenskraftig animalieproduktion*. Slutbetänkande.

⁵² Ibid. Sid. 273–275.

⁵³ 1 kap 4§ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁵⁴ Hettne, Jörgen. (2020) *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler*. Bakgrundsrapport till Jämlighetskommissionen.

om upphandlingslagstiftningen kan sägas vara ”överimplementerad”, i betydelsen att det leder till omotiverade bördor *för företag*. Regelverket har visserligen stundtals kritiserats av mindre företag för att försvåra deras möjligheter att göra affärer med det offentliga. Men i grund och botten har de lägre gränserna funktionen att skydda näringslivets intressen gentemot det offentliga, underlätta konkurrens och förhindra maktmissbruk.

4. Initiativen i Sverige mot överimplementering

Regeringen har sedan 2022 tagit en rad initiativ för att motverka överimplementering, och frågan har även behandlats i riksdagen. Det handlar om nya regler om konsekvensutredningar, inrättande av ett Implementeringsråd och ett förstärkt företagsperspektiv i lagstiftningsarbetet. Inom miljö-, jordbruks- och skogspolitiken har frågan även getts utrymme i flera utredningar. Initiativen utsträcker sig även till att försöka påverka svenskt förhandlingsarbete i EU, men vilken roll de statliga myndigheterna ska spela i arbetet har i stort inte tydliggjorts.

4.1 Riksdagens och regeringens principer för implementering av EU-rätt

Riksdagen har under åren behandlat återkommande motioner på temat överimplementering.⁵⁵ 2019 ledde motionsbehandlingen till att riksdagen lämnade ett tillkännagivande till regeringen om att den bör verka för att EU-direktiv genomförs i nationell rätt på ett sätt som inte missgynnar företagets konkurrenskraft. Riksdagen menade att utgångspunkten bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i nationell lagstiftning, och när det finns skäl att överskrida denna miniminivå ska effekterna för företag tydligt redovisas. I skälen till tillkännagivandet resonerade däremot näringsutskottet om att det i vissa fall kan finnas skäl för Sverige att gå utöver grundkrav i ett direktiv för att värna till exempel miljö, folkhälsa eller arbetarskyddet.⁵⁶

”Riksdagens ställningstagande kan tolkas som en generell hållning om att överimplementering ska undvikas, men att en avvägning behöver göras från fall till fall.”

Riksdagens ställningstagande kan tolkas som en generell hållning om att överimplementering ska undvikas, men att en avvägning behöver göras från fall till fall. Liknande ställningstaganden uttalades därefter också av regeringen.⁵⁷ Sedan regeringsskiftet 2022 har regeringen kommit att genomföra flera åtgärder i syfte att minska vad som beskrivs som överimplementering. Det handlar om åtgärder både på breda, förvaltningsövergripande plan och inom specifika politikområden.

Insatserna mot överimplementering sker som en del av en bredare agenda för regelförenkling från regeringen, som också rör regelgivning som inte har sin grund i EU-rätt. Regeringen har även lämnat förslag på ett antal förenklings- och avregleringsinitiativ till kommissionen.⁵⁸

4.2 Bättre konsekvensutredningar ska synliggöra överimplementering

En åtgärd som ofta lyfts fram som viktig för att undvika överimplementering är bättre konsekvensutredningar.⁵⁹ Det speglar tanken att överimplementering ibland sker av misstag, eller att svenska regler införs utan att konsekvenser för företag har analyserats tillräckligt väl.

⁵⁵ Se Bet. 2024/25:KU18. *Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2024 m.m.* Sid. 16–20.

⁵⁶ Bet. 2018/19:NU7. *Näringspolitik*. Sid. 61f.

⁵⁷ Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 24 Näringsliv*. Sid. 56f.

⁵⁸ Klimat- och näringslivsdepartementet och Statsrådsberedningen (2025) *Regeringen föreslår 63 regelförenklningar till EU-kommissionen*. Pressmeddelande. 2025-08-15.

⁵⁹ OECD (2025) *Better Regulation Practices across the European Union 2025*.

Regeringen har gjort en översyn av hur myndigheter och kommittéer genomför konsekvensutredningar och 2024 antog man en ny förordning med bestämmelser om hur konsekvensutredningar genomförs samt införde nya krav i kommittéförordningen.⁶⁰ De nya bestämmelserna innebär att om ett förslag till genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå ska skälen för detta anges.

Vilken effekt de nya kraven kommer att få i praktiken är svårt att avgöra. Ekonomistyrningsverket (från den 1 januari 2026 omnämnt Statskontoret) har fått i uppgift att ge stöd till utredningar i genomförandet av konsekvensutredningar, och har tagit fram omfattande dokumentation och en AI-tjänst för ändamålet.⁶¹ Utredningar som har att föreslå omfattande lagstiftning kan behöva genomföra konsekvensutredningar utifrån ett stort antal dimensioner, till exempel mänskliga rättigheter, miljöhänsyn eller administrativa kostnader. Samtidigt har det blivit allt vanligare att lagstiftning tas fram med förhållandevis korta utrednings- och remisstider.

Det finns därför skäl att ha försiktiga förhoppningar om vad de nya kraven i praktiken kommer att innebära. Kraven är inte heller helt nya. Bestämmelser har sedan 2007 funnits om att myndigheter vid regelgivning ska genomföra konsekvensutredningar och att dessa ska innehålla en bedömning av huruvida förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap.⁶²

4.3 Kommitté ska bidra med företags syn på implementering

Regeringens kanske främsta åtgärd i arbetet mot överimplementering har varit att bilda det så kallade Implementeringsrådet. Rådet är en kommitté under Klimat- och näringslivsdepartementet som fram till 2027 ska understödja regeringen i arbetet.⁶³ Rådet kan liknas vid en proaktiv remissinstans som ska granska och lämna förslag på förhandlingspositioner och implementering av ny EU-lagstiftning utifrån företags perspektiv. Utöver Implementeringsrådet har regeringen även inrättat Regelrådet och Förenklingsrådet med delvis besläktade uppdrag.

Implementeringsrådets uppdrag består av tre delar. Rådet ska dels ta fram analyser av frågor i kommande EU-rättsakter som är av särskilt intresse för företag, dels ta fram rekommendationer för hur nya eller ändrade EU-rättsakter ska genomföras. I sin slutredovisning ska rådet även, utifrån sina erfarenheter, ge generella bedömningar om hur EU-rättsakter på ett effektivt och korrekt sätt kan genomföras i svensk lagstiftning. Kommitténs uppdrag löper fram till den 31 december 2027 och ska delredovisas i slutet av februari varje år.

Rådets uppdrag speglas i sammansättningen av dess ledamöter, som är hämtade från Svenskt Näringsliv, Näringslivets Regelnämnd, Lantbrukarnas Riksförbund, Företagarna, Småföretagarnas Riksförbund och Fastighetsägarna Sverige. Rådet har även ett kansli till stöd för dess arbete.

Stöd vid implementering av rättsakter

Implementeringsrådet har bara varit verksamt i lite mer än ett år, och både dess uppdrag och resurssättning innebär att det sannolikt främst kommer att arbeta mot Regeringskansliet och inom särskilda, prioriterade områden.

”Regeringens kanske främsta åtgärd i arbetet mot överimplementering har varit att bilda det så kallade Implementeringsrådet.”

⁶⁰ Kommittéförordning (1998:1474); Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

⁶¹ Ekonomistyrningsverket (2025) *Konsekvensutredning*. <https://forum.statskontoret.se/konsekvensutredning/> (hämtad 2026-02-04).

⁶² Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁶³ Regeringen 2024-05-23. *Ett implementeringsråd för genomförande av EU-rättsakter med konsekvenser för företag i Sverige*. Kommittédirektiv.

Implementeringsrådet har hittills lämnat ställningstaganden rörande hur EU-rätt ska implementeras i Sverige vid ett par tillfällen. Det handlar då om remissvar eller inspel till regeringen kring implementering av direktiv som är beslutade eller i trilogförhandling. Implementeringsrådet lämnar däremot inga skarpa lagförslag. Rådet har även publicerat en vägledning för hur andra myndigheter kan ta större hänsyn till företag i arbetet med att ta fram svenska ståndpunkter i förhandlingar om nya rättsakter.⁶⁴

Förslag till svenska förhandlingspositioner

Namnet till trots så har en viktig del av Implementeringsrådets verksamhet handlat om att ta fram underlag med förslag på svenska ståndpunkter i pågående eller kommande EU-förhandlingar. Kommittén har publicerat ett antal underlag med sina bedömningar av vad som bör vara regeringens linje i rådet, för att lagstiftningen ska bli mer företagsvänlig och kunna implementeras effektivt.

I underlagen analyserar rådet valda delar av förslagen och lämnar sin bedömning, ofta med hänvisning till synpunkter från svenska företag och branschorganisationer. Bedömningarna berör till exempel frågor om lagstiftningsteknik, uppskattade implementeringskostnader för företag och timing-frågor kopplade till andra politiska initiativ. Andra ställningstaganden handlar helt enkelt om önskemål om regler som är mindre betungande.

Implementeringsrådet har i allmänhet välkomnat kommissionens förslag om förenkling eller avskaffande av regler. Kritik riktas generellt mot nya regler som föreslås införas, till exempel förslaget om så kallade uttryckliga miljöpåståenden i reklam (så kallade Green claims),⁶⁵ som föreslås pausas, eller förslag om ökade krav på veterinärkontroller vid transport av djur, till exempel till och från slakt.⁶⁶ En fråga som sticker ut är implementeringsrådets respons på förslag i den fjärde omnibussen om att pausa eller avskaffa krav på att vissa företag använder gemensamma europeiska standarder, där rådet framhåller standardernas vikt för fortsatt harmonisering av den gemensamma marknaden.⁶⁷

Både styrkor och svagheter i Implementeringsrådets utformning

Implementeringsrådets utformning som en fristående kommitté kan tänkas innebära både styrkor och svagheter. Rådet bör ha goda möjligheter att ge ett renodlat företagsperspektiv kombinerat med resurser att granska förslag på en detaljeringsnivå som ofta saknas hos andra remissinstanser.

Att rådet är en fristående kommitté innebär att dess verksamhet sker på avstånd från både regeringens praktiska förhandlingsarbete och det förberedande arbete som statliga myndigheter deltar i inom ramen för kommissionens kommittéer och expertgrupper. Det kan innebära svårigheter för kommittén att effektivt bevaka kommande initiativ och få en bild av vilka andra politiska hänsyn som väger tungt för regeringen. Det senare kan leda till att kommitténs förslag inte blir användbara för regeringen.

4.4 EU-arbetsgrupper ska stärka förhandlingsarbetet

Regeringen har även tillkännagett vissa förändringar när det gäller regeringens och Regeringskansliets förhandlingsarbete. Det handlar om så kallade EU-arbetsgrupper som ska

”Implementeringsrådet har i allmänhet välkomnat kommissionens förslag om förenkling eller avskaffande av regler.”

⁶⁴ Implementeringsrådet (2025) *Vägledning för ökad företagshänsyn i EU-rättsakter – hur främja svenska företags konkurrenskraft?*

⁶⁵ Implementeringsrådet (2025) *Underlag till svensk ståndpunkt i pågående EU-förhandling – förslag till direktiv om miljöpåståenden, KOM (2023) 166.*

⁶⁶ Implementeringsrådet (2025) *Underlag vad gäller svensk ståndpunkt i pågående EU-förhandlingar om skydd av djur under transport.*

⁶⁷ Implementeringsrådet (2025) *Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling – förslag till Omnibus IV om digitalisering och gemensamma specifikationer.*

fungera som en ny form av samråd och samverkan med bland andra näringslivet och arbetsmarknadens parter.⁶⁸

Mer eller mindre organiserade former för samarbete och inhämtning av synpunkter har länge använts av regeringar i deras EU-arbete. Regeringen har så här långt varit sparsam med information om arbetsgruppernas antal och i vilken utsträckning de har kommit att användas. En särskild arbetsgrupp för läkemedel aviserades i april 2024 av EU-ministern,⁶⁹ som då förklarade att EU-arbetsgrupperna kommer att se olika ut beroende på fråga och vilken minister som ansvarar för frågorna.

4.5 Särskilda åtgärder inom miljö- och skogspolitiken

Regeringen har även valt att i vissa frågor särskilt poängtera vikten av att undvika överimplementering. Det framgår i flera direktiv till utredningar som tillsatts de senaste åren.

Det har främst handlat om utredningar kopplade till skogsbruk samt miljö- och naturskyddsfrågor. I Skogsutredningens direktiv framgick att kommittén ska ge förslag på förändrade preciseringar och indikatorer för miljökvalitetsmålen för skogen, i syfte att undvika överimplementering och överlappande mål- och rapporteringsstrukturer.⁷⁰ En liknande inriktning gavs till Miljötillståndsutredningen, som hade i uppdrag att utreda hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad EU:s regelverk kräver.⁷¹

”Uppdrag har även getts till myndigheter om åtgärder mot överimplementering. Det handlar dock bara om ett fåtal fall ...”

Uppdrag har även getts till myndigheter om åtgärder mot överimplementering. Det handlar dock bara om ett fåtal fall, särskilt sett i relation till det omfattande arbete som de statliga myndigheterna utför inom ramen för bland annat kommissionens arbetsgrupper. Till exempel fick Skogsstyrelsen i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket ta fram klassificeringskriterier kopplade till genomförandet av förnybarhetsdirektivet på ett sätt som gör att överimplementering undviks.⁷²

5. Slutsatser: vägar framåt för ett bättre implementeringsarbete

Debatten om överimplementering aktualiserar en mer långvarig diskussion om hur EU-rätt bäst bör omhändertas i svensk lagstiftning. När väl regeringens nuvarande insatser mot överimplementering fullföljts kan det vara en god idé att vidga perspektivet och ta ett större grepp om frågorna. För att på sikt åstadkomma välfungerande nationell implementering är en princip om att inte överimplementera problematisk som utgångspunkt. Det finns även anledning att reflektera över vad utfästelserna om att motverka överimplementering innebär på ett mer principiellt plan, och vad de säger om synen på Sverige som medlemsstat och förhållandet till unionen.

5.1 Undvika överimplementering – svåretablerad förvaltningspolitisk princip

Debatten om överimplementering reser intressanta frågeställningar utifrån ett demokrati- och maktperspektiv. EU-rätten lämnar ofta öppet för variationer i implementeringen just för att ge medlemsstaterna inflytande över hur nationella regler ska utformas. Tolkningsutrymmet kan också ha sin grund i att medlemsstaterna i lagstiftningsförfarandet valt att begränsa lagstiftningens omfång på europeisk nivå.

⁶⁸ Regeringen (2023) *EU-deklarationen – regeringens prioriteringar i EU-arbetet*.

⁶⁹ Life-time (2024) *Regeringen tillsätter EU-arbetsgrupp för läkemedel*.

⁷⁰ Regeringen 2024-02-07. *En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs*. Kommittédirektiv. Sid. 24.

⁷¹ Regeringen 2023-06-08. *Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken*. Kommittédirektiv.

⁷² Regeringen 2024-11-14. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skogsstyrelsen*.

”Konsekvensen blir att Sverige går mot att bli mer av en ’regelföljare’ i sin relation till EU.”

En grundhållning om att Sverige inte ska överimplementera EU-direktiv implicerar att detta nationella handlingsutrymme som huvudregel inte ska användas, åtminstone så länge det inte gynnar svenska företag. Ett brett anammande av en sådan princip skulle innebära att man från svensk nationell nivå frivilligt avsäger sig ett omfattande politiskt inflytande, främst inom politikområden där Sverige och EU har delade befogenheter.⁷³ Konsekvensen blir att Sverige går mot att bli mer av en ”regelföljare” i sin relation till EU.⁷⁴

Trots de uttalade ambitionerna i riksdagens tillkännagivande och från regeringen finns det få tecken på att en sådan mer principiell inställning till hur EU-rätten ska implementeras har anammats i praktiken: det skulle kräva omfattande lagstiftningsarbete och direktiv till myndigheter om att se över sina föreskrifter.

Frågan om överimplementering har visserligen berörts i ett antal utredningsdirektiv inom miljö- och skogspolitiken, men det är samtidigt enbart ett av flera perspektiv som utredningarna ska beakta. Inom andra politikområden där EU:s ambitioner höjts i närtid syns sällan någon argumentera för att Sverige ska anamma regler på EU:s ”miniminivå”, till exempel i frågor om säkerhet, digitalisering och folkhälsa.⁷⁵

5.2 Överimplementering – ett begrepp som förvirrar mer än det tydliggör

Ett förbättrat arbete med att implementera EU-rätt i Sverige har efterlysts under många år. Att centrera arbetet runt att undvika överimplementering är däremot mindre lämpligt, då det också berör vidare frågor om lagstiftningens kvalitet och effektiviteten i genomförandet. Att begreppet definieras olika, och att det kan vara problematiskt att applicera i en juridisk kontext, innebär också svårigheter.

Flera förslag om hur arbetet med att implementera EU-rätt kan förbättras har lyfts genom åren. De har bland annat tagit sikte på hur ett förändrat arbetssätt skulle kunna leda till att oförutsedda konsekvenser undviks och till minskade implementeringskostnader.⁷⁶ En annan viktig dimension har handlat om hur medborgare, företag och andra intressenter kan ges möjligheter att få insyn i och påverka Sveriges förhållande till EU, vilket kan motiveras både ur både ett demokrati- och ett effektivitetsperspektiv.⁷⁷

Alla dessa aspekter har bäring på företagsklimatet i Sverige men är betydligt bredare frågor än så. Som nämnts i den här analysen har överimplementering främst kommit att syfta på regler som ses som omotiverade och till nackdel för företag. Men beslutsfattare har i realiteten en mängd andra politiska målsättningar som de måste väga mot varandra. Begreppet är dessutom svårt att använda då det är oprecist, och därtill är tankebilden om att EU-rätten kräver en tydlig miniminivå ofta en grov förenkling.

Regeringen och andra beslutsfattare bör ha problembilden klar för sig när man överväger framtida förändringar i sättet på vilket Sverige implementerar EU-rätten. Om problemet enbart är att företags- och konkurrenskraftsperspektiv inte tillmätts tillräcklig vikt blir be-

⁷³ Skogsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att regeringen bör besluta om ”principer för implementering” där det bland annat ska framgå att nationell reglering inte ska gå utöver minimikrav i EU-reglering. Se SOU 2025:93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. 2024 års skogspolitiska utredning. Slutbetänkande. Sid. 930.

⁷⁴ Jacobsson, Bengt och Sundström, Göran (2020). *Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen*. Sieps 2020:3.

⁷⁵ ”Miniminivå” används visserligen flitigt i debatten om migration men handlar då om ett önskat resultat (minskat flyktingmottande) snarare om en nivå på mängden regler.

⁷⁶ Hettne, Jörgen och Reichel, Jane (2012) *Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Sieps 2012:4.

⁷⁷ SOU 2016:10. EU på Hemmaplan. *Utredningen om delaktighet i EU*. Slutbetänkande. Sid. 126–131.

hovet av mer genomgripande förändringar inte lika stort. Regeringen har då många möjligheter att förändra sin styrning av myndigheterna genom instruktioner och uppdrag, och i utredningsdirektiv.

5.3 Ett helhetsgrepp om implementeringsarbetet

Många av de förslag som lämnats om hur regeringens och myndigheternas EU-arbete kan förbättras har gemensamma drag. Det handlar om åtgärder för att i större utsträckning hålla ihop de olika delarna av den svenska hanteringen av EU:s lagstiftningsprocess, senast upprepade av Produktivitetskommissionen.⁷⁸ Det handlar även om hur Regeringskansliets bevakning, beredning och förhandling av EU-förslag kan knytas närmre förvaltningsmyndigheter och utredningsväsendet, samt om hur viktiga intresseorganisationer bättre kan inkluderas i arbetet. Dagens hantering har i jämförelse karaktäriserats som fragmenterad, vilket exempelvis medför en risk att kunskap från förhandlingar om vilka hänsyn som motiverat en viss formulering i ett direktiv eller förordning saknas när den svenska implementeringen tar vid.

Regeringens inrättande av Implementeringsrådet och aviserade modell med EU-arbetsgrupper innehåller spår av dessa tidigare förslag. Implementeringsrådets uppdrag att motverka överimplementering och värna ett företagsperspektiv är däremot förhållandevis snävt. Att uppdraget kommer från Klimat- och näringslivsdepartementet snarare än Statsrådsberedningen, som samordnar EU-arbetet, skapar möjligen inte heller de bästa förutsättningarna. I samband med att rådets uppdrag avslutas finns tillfälle för regeringen att ta ett nytt helhetsgrepp om hur arbetet med implementering av EU-rätt är organiserat.

En sådan översyn skulle kunna ingå i en ny förvaltnings- eller europapolitisk utredning. I ett sådant sammanhang bör man också tillvarata erfarenheterna från arbetet med EU-arbetsgrupperna och det arbete som förvaltningsmyndigheterna bedriver i relation till EU:s institutioner. Även frågan om tillgång till EU-kompetens, särskilt när gäller jurister, bör ingå då den är högst relevant för att åstadkomma ett effektivare implementeringsarbete.⁷⁹ Om målet är att komma åt mer bestående problem med Sveriges implementering av EU-rätt är det sannolikt mycket svårt för en enskild kommitté eller myndighet att ansvara för det arbetet.

Ett sätt att på kortare sikt komma åt vissa av de problem och politiska mål som diskuteras i relation till överimplementering kan också vara att regeringen tydliggör sina myndigheters ansvar i fråga om informationsdelning och samverkan i EU-arbetet. Tidigare analyser har till exempel pekat på att flera myndigheter saknar grundläggande information på sina webbplatser om hur de medverkar i utformning av EU-lagstiftning, och än färre har någon form av strukturerat arbete för att inhämta synpunkter från de som berörs av reglerna.⁸⁰

5.4 Att stärka företag och stärka marknad kan vara olika saker

Det finns mycket som är gemensamt i de uttalade målsättningarna från Sveriges regering och EU-kommissionen: reglerna ska bli färre och enklare att förstå. Däremot finns flera uppenbara risker för målkonflikter mellan gemensamma europeiska intressen och svenska nationella intressen. En grundläggande förutsättning för den gemensamma marknaden är

”En sådan översyn skulle kunna ingå i en ny förvaltnings- eller europapolitisk utredning.”

⁷⁸ SOU 2024:29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. *Produktivitetskommissionen*. Delbetänkande. Sid. 215–218.

⁷⁹ Se Svenska institutet för europapolitiska studier (2024) *Leda, förhandla och påverka. Erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. 2024:10p. Sid. 56–59.

⁸⁰ Statskontoret (2019) *Myndigheternas information och samråd i EU-frågor En fördjupad analys av 12 myndigheters delaktighetsarbete*.

”Strängare regler i form av till exempel miljökrav kan innebära kortsiktiga kostnader för företag, men också att samma företag är bättre positionerade för framtida tillväxtmöjligheter.”

att EU-lagstiftning generellt implementeras på liknande sätt i medlemsstaterna. Skillnader i implementering skapar handelshinder som försvagar den gemensamma marknadens funktionssätt. Det innebär generellt ett stöd för tanken om att medlemsstater bör implementera EU-lagstiftning förhållandevis nära texten i direktiven.

För den gemensamma marknaden kan minskad regelbörda generellt antas vara gynnsamt för konkurrenskraften, men än viktigare är kanske att enhetliga regler gäller mellan medlemsstaterna. Ett tydligt exempel på hur dessa intressen kan stå mot varandra är utnyttjandet av olika undantag från regelverk. Att i större utsträckning nyttja möjligheter till undantag har pekats ut som en viktig del i att undvika överimplementering av bland andra Implementeringsrådet och Produktivitetskommissionen.⁸¹ Samtidigt framhålls just detta som en viktig orsak till fragmenterade regelverk i Letta-rapporten.⁸²

Utifrån ett vidare konkurrenskraftsperspektiv kan det också vara viktigt att värdera hur regelgivning påverkar teknologisk utveckling. Strängare regler i form av till exempel miljökrav kan innebära kortsiktiga kostnader för företag, men också att samma företag är bättre positionerade för framtida tillväxtmöjligheter.

⁸¹ SOU 2024:29. *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*. Delbetänkande från Produktivitetskommissionen. Sid. 219f.

⁸² Letta, Enrico (2024). *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Sid. 125.