



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.10.2005
KOM(2005) 518 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**om en fælles EU-metode til vurdering af de administrative omkostninger
som følge af lovgivning**

{SEC(2005) 1329}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om en fælles EU-metode til vurdering af de administrative omkostninger som følge af lovgivning

Det Europæiske Råd opfordrede på mødet den 22.-23. marts 2005 "Kommissionen og Rådet til at undersøge en fælles metode til måling af de administrative byrder med det formål at nå til enighed inden udgangen af 2005". Det understregede, at en sådan "enighed bør udnytte resultaterne af Kommissionens pilotprojekter", og at "initiativer, der tages med henblik på forbedring af de forskriftsmæssige rammer, ikke i sig selv bør blive en administrativ byrde" (formandskabets konklusioner, punkt 24).

Denne meddelelse skitserer en fælles EU-metode og de næste skridt, der foreslås taget for at få den indført. Den foreslåede model er baseret på resultaterne fra den pilotfase, der blev iværksat i begyndelsen af april, således som de er fremlagt i arbejdsdokumentet i bilaget¹.

1. DEN ADMINISTRATIVE BYRDE OG BEDRE REGULERING

Det moderne samfund kunne dårligt fungere uden lovgivning og retssystem. Med fastsættelsen af rettigheder og pligter beskytter lovgivningen borgere, kunder, arbejdstagere og virksomheder mod misbrug, forsømmelighed og uetisk adfærd. Specielt for virksomhedernes vedkommende er lovgivningen en forudsætning for loyal konkurrence og dermed konkurrenceevne. Heri ligger eksistensberettigelsen for en stor del af EU-lovgivningen, som er vedtaget for at afhjælpe markedsmangler og sikre lige vilkår i hele EU-området.

Men en sådan beskyttelse kan ofte kun sikres i kraft af forpligtelser til at give oplysninger og rapportere om overholdelsen af lovgivningens bestemmelser. De administrative forpligtelser bør derfor ikke udelukkende opfattes som 'bureaukrati', et ord, der normalt bruges om unødigt tidskrævende, overdrevent komplicerede eller unyttige procedurer². De administrative EU-forpligtelser bør heller ikke opfattes alene som en omkostningsfaktor, da de ofte træder i stedet for 25 forskellige nationale regelsæt og dermed mindsker driftsomkostningerne på EU-plan. Der er mange områder, hvor de europæiske erhvervs- eller branchesammenslutninger selv til stadighed har ønsket en målrettet harmonisering af reglerne som den bedste vej frem mod en forenkling. Informationskrav såsom overensstemmelsesprøvning og certificering giver også et afgørende fingerpeg om grænserne for virksomhedernes ansvar og afværgeforanstaltninger, hvilket ikke er uden betydning set på baggrund af, hvad nogle beskriver som en voksende "erstatningskultur". Når større frihed følges af større ansvar, kunne afskaffelsen af visse juridiske forpligtelser resultere i øgede rets- og voldgiftsomkostninger.

¹ Staff Working Document, *Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation - Report on the Pilot Phase (April– September 2005)*, SEC(2005) 1329.

² F.eks. forpligtelsen til at offentliggøre årsregnskaber eller forpligtelsen til at lade biler syne årligt viser klart, hvor uundværlige administrative forpligtelser kan være.

Der skal ikke herske tvivl om, at det er nødvendigt, at de offentlige myndigheder forfølger politiske målsætninger gennem EU-lovgivning, men på den anden side kan lovgivningens udformning godt overvejes mere omhyggeligt i alle faser af lovgivningsproceduren og implementeringen i medlemsstaterne. Der er behov for en reform af reguleringen for at tilpasse sig forandringer i og uden for EU. De administrative forpligtelser er ingen undtagelse.

Kommissionen har derfor som led i initiativerne til bedre regulering (under behørig hensyntagen til ønskeligheden af at bevare et stabilt lovgivningskorpus) opfordret til en regelmæssig revision af de eksisterende administrative forpligtelser på EU-niveau og i medlemsstaterne og til, at der tages hensyn til de samlede fordele og omkostninger, når ny lovgivning skal forberedes og eksisterende lovgivning forenkles³. Omkostningerne ved regulering, hvoraf de administrative forpligtelser bare er et enkelt element, må analyseres i en bred sammenhæng, som omfatter de økonomiske, sociale og miljømæssige omkostninger og fordele ved regulering. Alle bør betragte regelmæssig revision og integreret analyse som nøglekomponenter i en bedre regulering.

2. KVANTIFICERING AF DEN ADMINISTRATIVE BYRDE I EU – DEN AKTUELLE SITUATION

Ifølge EF-traktaten bør Kommissionen "tage hensyn til behovet for, at enhver byrde af finansiel eller administrativ art, der pålægges Fællesskabet, nationale regeringer, lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere, begrænses mest muligt og står i rimeligt forhold til det mål, der skal nås" (punkt 9 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet).

For at overholde proportionalitetsprincippet vurderer Kommissionen allerede nu foreslåede foranstaltningers virkninger i form af administrative byrder, og den vurderer også disse virkninger, når eksisterende lovgivning skal forenkles, men den har ikke en enkelt kvantitativ metode hertil. Analysen må følge grundlæggende regler, men vil naturligvis være forskellig fra sag til sag, ikke mindst fordi metoderne til indsamling af oplysninger nødvendigvis må være forskellige fra sag til sag.

Indsatsen for at mindske den administrative byrde omfatter ikke altid en kvantificering. I nogle tilfælde indsamles der klager og forslag fra målgrupper ved offentlige høringer. Derefter undersøger en ekspertgruppe på højt plan lovgivningen og fremsætter anbefalinger til forenkling⁴.

I meddelelsen af 16. marts 2005 om bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse mente Kommissionen, at der ikke var noget selvmodsigende eller "antiregulatorisk" i at vurdere omkostningerne ved offentlig regulering, og den bebudede, at den havde til hensigt at gå videre på området og undersøge muligheden for udvikling af en fælles tilgang på EU-niveau (KOM(2005) 97). Det arbejdsdokument⁵, der var vedlagt meddelelsen, skitserede en mulig tilgang og indledte den pilotfase, der danner grundlag for nærværende meddelelse.

³ KOM(2005) 24.

⁴ Se f.eks. arbejdet vedrørende den samlede reguleringsbyrde for bilindustrien (<http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21.htm>).

⁵ "Minimising administrative costs imposed by legislation", SEC(2005)175.

Behovet for yderligere fremskridt er også blevet understreget af Det Europæiske Råd og Rådet ved flere lejligheder og ligeledes af Rådets formandskab⁶. Europa-Parlamentet er bl.a. ved at forberede en initiativbetænkning om formindskelse af de administrative omkostninger, som EU-lovgivningen medfører.

For medlemsstaternes vedkommende viser flere og flere af dem sig interesseret i at kvantificere omkostningerne ved de administrative byrder. Der er en klar konvergens i retning af den såkaldte standardomkostningsmodel (SCM). SCM-modellen, som Nederlandene som den første af medlemsstaterne indførte allerede i 2002, er udformet som et redskab til at måle forløbet af programmer til formindskelse af den administrative byrde på nationalt plan. Den består af en detaljeret vurdering af individuelle retsakter, overvejende baseret på direkte samtaler med virksomheder og eksperter (mikrovurdering). Der skal indsamles data om de omkostninger i tid og arbejdskraft, som det medfører at overholde hvert enkelt af lovgivningens oplysningskrav, og om det berørte antal enheder.

To medlemsstater, Nederlandene og Danmark, har vurderet hele deres gældende lovgivning og vurderer nu systematisk alle nye foranstaltninger. Det Forenede Kongerige og Tjekkiet forbereder sig på at følge trop med deres egen basismåling. Mindst syv andre medlemsstater er gået i gang med eller planlægger at afprøve SCM-modellen i et par sektorer. En medlemsstat, Tyskland, er observatør i det uformelle netværk af SCM-brugere og -prøvebrugere. Det uformelle netværk blev den 19. september 2005 i London omdannet til en international styregruppe.

På den anden side ser tretten andre medlemsstater her i oktober 2005 ikke ud til at kvantificere de administrative omkostninger eller at ville forsøge at gøre det. Nogle af dem har endog antydnet, at de foretrækker i stedet at koncentrere sig om konkrete forenklingsforanstaltninger.

3. GENNEMFØRLIGHEDEN AF EN FÆLLES EU-METODE

At skulle vurdere resultaterne fra pilotfasen og undersøgelsen af kvantificeringsindsatsen på medlemsstatsplan svarer på en måde til at skulle beslutte, om glasset er halvt fyldt eller halvt tomt. F.eks. har det ikke været muligt at få fuld klarhed over en række metodespørgsmål, og der har været problemer med at få tilstrækkelige og nøjagtige basisdata.

Kommissionen vælger at se optimistisk på tingene og vil konkludere, at der generelt set er mulighed for at gennemføre en fælles EU-metode. Denne positive konklusion afhænger imidlertid af flere forhold, nemlig 1) at alle EU's institutioner og medlemsstater anvender samme definition, grundligning og rapporteringsskema, når de vurderer de administrative omkostninger på EU-niveau; 2) at den fælles EU-metode anvendes på en forholdsmæssig måde; 3) at flere medlemsstater fra alle dele af EU er villige til at være med og 4) at Kommissionen råder over tilstrækkeligt personale og tilstrækkelige finansielle ressourcer til vurdering og evaluering.

⁶ De administrative byrder indtager især en fremtrædende plads i fælleserklæringen "Advancing regulatory reform in Europe", som blev undertegnet den 7. december 2004 af de seks medlemsstater, der på skift varetager formandskabet for Rådet fra 2004 til 2006 (Irland, Nederlandene, Luxembourg, Det Forenede Kongerige, Finland og Østrig).

Den fælles EU-metode må nødvendigvis anvendes på en forholdsmæssig måde. Den bør kun anvendes, når de administrative forpligtelser i medfør af en EU-retsakt er store nok til at berettige det, og vurderingsindsatsen bør stå i rimeligt forhold til de administrative omkostninger, lovgivningen medfører. Desuden skal der være mulighed for tilstrækkelig fleksibilitet ved udfyldelsen af det fælles rapporteringsskema.

Hvad angår antallet og fordelingen af deltagende medlemsstater, synes pilotprojekterne at vise, at de endnu ikke giver tilstrækkeligt grundlag for at vurdere omkostningerne på EU-niveau. Det ville være ideelt, hvis hovedparten af medlemsstaterne var villige til og kunne fremlægge oplysninger (det er vanskeligt at sige noget nærmere om den nødvendige kritiske masse, fordi den sandsynligvis vil være forskellig fra sektor til sektor). Medlemsstaterne bør opfordres til at deltage, men Kommissionen vil selvfølgelig fortsat være ansvarlig for at vurdere omkostningerne ved sine forslag på grundlag af en vurdering af de foreliggende oplysninger⁷.

En minimalistisk tilgang ville kun kræve, at de deltagende medlemsstater fremlægger data på en standardiseret måde om arbejdsomkostninger, tid og antallet af erhvervsdrivende, der berøres af en (foreslået) EU-foranstaltning og implementeringen af den i den nationale lovgivning. Medlemsstaterne skulle ikke nødvendigvis anvende den fælles EU-metode til at vurdere deres rent nationale lovgivning. Anvendelsen af meget forskellige metoder på nationalt plan og EU-plan ville imidlertid øge de samlede vurderingsomkostninger betydeligt for medlemsstaterne som følge af dobbeltarbejde og andre effektivitetstab⁸. Konvergens mellem de nationale metoder og EU-metoden ville desuden sikre, at databaserne nemt kunne fungere sammen, og der kunne opnås øgede stordriftsfordele med hensyn til dataindsamling.

Den fælles EU-metode ville vinde ved, at der skabes klarhed om en række tekniske spørgsmål, som er nævnt i arbejdsdokumentet i bilaget (punkt 4.1). Forsøg på optimering bør imidlertid ikke betragtes som en forudsætning for indførelsen af en fælles metode. Det ville endog kunne bidrage til at få løst disse spørgsmål, hvis man vælger at gå i gang og lære af erfaringerne hen ad vejen.

4. EN FÆLLES EU-METODES MERVÆRDI

Selv om der fortsat resterer et betydeligt optimeringsarbejde, bl.a. for medlemsstaternes vedkommende, vil Kommissionen på grundlag af resultaterne af pilotfasen og undersøgelsen af kvantificeringsindsatsen i medlemsstaterne alligevel konkludere at:

- (1) en specifik omkostningsbaseret kvantificering er en hjælp til at vurdere foranstaltninger ud fra de berørte aktørers synspunkt og til at tilgodese en foranstaltningens fordelingsmæssige effekt

⁷ Alt andet ville skabe betydelige vanskeligheder, især i forbindelse med forudgående vurderinger, hvor medlemsstaterne måske ikke har samme opfattelse af forslaget, ikke har truffet beslutning om den nærmere udformning af de administrative procedurer eller ikke har nogen data og ikke kan forventes at fremlægge skøn rettidigt, når forslaget ændres i løbet af udviklingsfasen.

⁸ Anvendelsen af – inkompatible – metoder på EU-plan og nationalt plan ville øge vurderingsomkostningerne af følgende grunde: Medlemsstater, der anvender en anden definition eller en anden kvantificeringsmetode, ville ikke have de fornødne data til en vurdering på EU-plan og måtte derfor foretage en specifik dataindsamling. Anvendelsen af samme definition og samme tilgang til kvantificering giver nye deltagere mulighed for at vurdere den administrative byrde i deres land på grundlag af eksisterende data i sammenlignelige lande.

- (2) en specifik omkostningsbaseret kvantificering bidrager til gennemsigtighed i reguleringen (kvantificering af omkostninger bidrager til at gøre afvejninger mere gennemsigtige, forudsat at fordelene, inklusive fordelene på længere sigt, også undersøges)
- (3) en specifik omkostningsbaseret kvantificering resulterer ofte i en relevant indikator, særlig for prioritering af forenklingsarbejde og overvågning af fremskridt med formindskelse af de administrative byrder, forudsat at tallene sættes i det rette perspektiv, og der bliver gjort opmærksom på metodens begrænsninger
- (4) kvantificering letter kommunikationen (der kan kommunikeres mere effektivt om en forenklingsindsats, når der foreligger kvantificerede resultater; det gælder specielt for EU, da mange EU-foranstaltninger er tekniske, og deres betegnelser ofte ikke siger offentligheden ret meget)
- (5) en fælles EU-metode ville gøre det lettere at sammenligne resultater og finde frem til den bedste praksis
- (6) en fælles EU-metode ville sikre, at de nationale data let kan sammenlægges med henblik på vurdering af individuelle retsakter og/eller den samlede byrde i en given sektor.

Der ville derfor blive tale om en nettomerværdi, forudsat at en fælles EU-metode ikke anvendes på bekostning af en analyse af andre virkninger.

5. SKITSERING AF EN FÆLLES EU-METODE TIL VURDERING AF DE ADMINISTRATIVE OMKOSTNINGER SOM FØLGE AF LOVGIVNING

En fælles metode betyder ikke, at der ikke bliver nogen fleksibilitet på EU-plan eller nationalt plan. En metode består af flere byggeblokke. For at få en fælles EU-metode må nogle af blokkene anvendes af alle, mens det kan være frivilligt at anvende andre. EU-institutionerne og medlemsstaterne bør frit kunne indføre særlige elementer i deres metode til vurdering af den administrative byrde, som lovgivningen medfører, hvis blot de tal, der fremkommer, 1) let kan sammenlignes og 2) let og pålideligt kan sammenlægges med henblik på vurdering af de samlede byrder. Det gælder især dataindsamlingsmetoder. Den skitse, der fremlægges i arbejdsdokumentet i bilaget, giver yderligere oplysninger om andre frivillige eller fleksible elementer, der må bevares.

Som tidligere nævnt mener Kommissionen imidlertid, at der ikke kan blive tale om en fælles EU-metode uden følgende tre byggeblokke: en fælles definition, en fælles grundligning og et fælles rapporteringsskema. Pilotfasen har forsøgsvis bekræftet egnetheden af definitionen, grundligningen og rapporteringsskemaet i arbejdsdokumentet i bilaget.

En vurdering af de administrative nettoomkostninger som foreslået af Kommissionen (de nye omkostninger, en retsakt medfører, minus de omkostninger, der bortfalder som følge af samme retsakt, det være sig på EU-plan eller medlemsstatsplan) synes af forskellige grunde at måtte foretrækkes. Den vil klart vise forenklingsindsatsens omfang og aflive den forestilling, at en EU-forpligtelse automatisk betyder 'nye' omkostninger. Den ville desuden være i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse og de nationale vejledninger om vurdering af konsekvenserne af regulering og også falde i tråd med OECD's

første vejledende princip for reguleringskvalitet og -resultater. En vurdering af nettoomkostningerne ville endelig også være en klar fordel for de medlemsstater, der systematisk foretager en vurdering af de administrative byrder. Med netttotal er det for det første ikke nødvendigt at foretage en kostbar periodisk vurdering af hele den gældende lovgivning. Og med netttotal kan der for det andet til enhver tid opstilles konsoliderede tal, således at fremskridtene kan overvåges løbende (man behøver ikke at vente til den generelle opgørelse for at få at vide, hvordan den samlede administrative byrde har udviklet sig siden den oprindelige basismåling).

Da den foreslåede EU-model i vid udstrækning bygger på standardomkostningsmodellen, vil tilpasningsomkostningerne for brugere og prøvebrugere blive minimale.

Det bør være muligt at tilføje andre fælles elementer for at forenkle vurderingen og udbygge sammenligningen og tilføjelsen af data. Dette bør undersøges yderligere sammen med Rådet og medlemsstaterne.

6. DE NÆSTE SKRIDT

På kort sigt vil Kommissionen:

- (1) bestræbe sig på at medtage de byggeblokke til metoden, der forsøgsvis er blevet valideret i pilotfasen (dvs. den fælles definition, den fælles grundligning og det fælles rapporteringsskema), i Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse og for evaluering, således at den faktiske implementering og anvendelse afhænger af
 - a) princippet om en forholdsmæssig analyse, idet Kommissionen forbliver ansvarlig for at vurdere omkostningerne ved sine forslag
 - b) at der foreligger tilstrækkelige, pålidelige og repræsentative data, som er kompatible med den fælles EU-metode. I den forbindelse opfordres medlemsstaterne til om fornødent at fremlægge sådanne data
 - c) at der er tilstrækkeligt personale og tilstrækkelige finansielle midler til rådighed
- (2) opfordre medlemsstaterne, forsamlet i Rådet, til at nå til enighed med Kommissionen om en fælles metode, der bygger på resultaterne af Kommissionens pilotfase.

På længere sigt har Kommissionen til hensigt:

- (3) med hjælp fra gruppen af nationale eksperter på højt niveau vedrørende bedre regulering at undersøge, hvordan udestående metodespørgsmål kan løses
- (4) i samråd med medlemsstaterne at udarbejde en operationel EU-vejledning
- (5) på forsøgsbasis at undersøge, om det vil være meningsfyldt at anvende en fælles EU-metode til vurdering af den samlede byrde på sektorplan
- (6) at indlede interinstitutionelle forhandlinger for at få den fremtidige fælles EU-metode medtaget i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.