



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.3.2005
KOM(2005) 97 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union

{SEK(2005) 175}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union

De udfordringer, som Den Europæiske Union står over for, og som er beskrevet i den genlancerede Lissabon-strategi, er efterhånden velkendte. EU's skuffende økonomiske resultater har gjort disse udfordringer endnu vanskeligere at tackle og har fået Kommissionen til at foreslå, at vækst og beskæftigelse gøres til kernen i en revideret Lissabon-strategi. Vækst og beskæftigelse stimuleres ikke ved at fortsætte i samme skure. EU og medlemsstaterne bliver nødt til at videreudvikle deres måde at regulere på for at sikre, at offentlighedens interesser forsvares på en måde, som støtter og ikke forhindrer økonomiens udvikling.

EU har gennem årene skabt et komplekst lovgivningsgrundlag, der fortsat sikrer økonomisk vækst, miljøbeskyttelse og forbedringer af de sociale og arbejdsmarkedsmæssige normer, navnlig gennem gennemførelsen af det indre marked. Efterhånden som der gøres fremskridt i denne retning, er det blevet endnu tydeligere, at den måde, vi regulerer på, har stor betydning for, om målsætningerne nås på en effektiv måde. EU's politik for bedre regulering har til formål at forbedre reguleringen og at gøre reguleringen mere velgennemtænkt, således at borgerne får flere fordele, at reglerne overholdes og får større gennemslagskraft, og at de økonomiske omkostninger mindskes – i overensstemmelse med EU's subsidiaritets- og proportionalitetsprincip.

I forbindelse med den fornyede Lissabon-strategi, der sætter nyt fokus på vækst og beskæftigelse, har Kommissionen tilkendegivet, at den har til hensigt at tage et omfattende initiativ for at sikre, at EU's reguleringsmæssige rammer opfylder de krav, der stilles i det 21. århundrede. Dette initiativ bygger på Kommissionens initiativ om bedre lovgivning fra 2002 og styrker den måde, hvorpå målsætningen om bedre regulering bidrager til at skabe vækst og beskæftigelse under samtidig hensyntagen til målsætningerne på det økonomiske, miljømæssige, sociale og arbejdsmarkedsmæssige område og til de fordele, som såvel borgere som den nationale forvaltning nyder i form af bedre styring¹. Det betyder også, at lovgiverens indgreb, for så vidt angår både eksisterende lovgivning og nye politiske tiltag, bør stå i et rimeligt forhold til de politiske mål, der sættes. Med nærværende meddelelse lanceres det initiativ, der blev bekendtgjort i midtvejsevalueringen, og i sammenhæng med det igangværende tiltag om bedre regulering fremsættes der forslag om tre nøgleindsatsområder:

- Der bør lægges større vægt på **udarbejdelse og anvendelse af bedre reguleringsværktøjer** på EU-plan, især for så vidt angår konsekvensanalyser og regelforenkling.
- Der bør indledes **et tættere samarbejde med medlemsstaterne om at sikre, at principperne om bedre regulering** anvendes ensartet af alle lovgivere i hele EU. En indsats på EU-plan er ikke i sig selv tilstrækkelig. Medlemsstaternes gennemførelse af EU-lovgivning og nationale reguleringsinitiativer har ligeledes

¹ Kommissionen fremlægger om kort tid en meddelelse om de foreløbige resultater af gennemførelsen af handlingsplanen fra 2002 - KOM(2002) 278 af 5.6.2002.

en direkte virkning, ikke blot for de nationale forvaltninger og borgerne, men også for erhvervslivet, især små og mellemstore virksomheder, i hele EU.

- Der bør ske en *stærkelse af den konstruktive dialog* mellem alle lovgivere på EU-plan og på nationalt plan og med de berørte parter.

1. INDLEDNING

A. Bedre regulering har afgørende betydning for fremme af konkurrenceevnen, både på EU-plan og i medlemsstaterne

I de seneste år har europæiske ledere og Kommissionen lagt stigende vægt på en strømlining af EU's reguleringsmæssige rammer med det formål at øge effektiviteten. Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet har taget en række forskellige initiativer til at kodificere, konsolidere og forenkle eksisterende lovgivning og til at foretage bedre vurderinger af de sandsynlige økonomiske, miljømæssige, sociale og arbejdsmarkedsmæssige konsekvenser af nye reguleringsforslag.

Denne meddelelse er en direkte opfølgning af midtvejsevalueringen², der især lægger vægt på den prioriterede målsætning om at forbedre EU's og medlemsstaternes lovgivning for at fremme konkurrenceevnen i Europa og dermed stimulere væksten og beskæftigelsen. Bedre regulering, som drejer sig om at kvalitetssikre de reguleringsmæssige rammer, vil faktisk give gevinster på alle områder. Bedre regulering vil bidrage til at gøre EU til et mere attraktivt sted ikke blot at investere i, men også at arbejde i for borgerne, da regulering har en signifikant positiv indvirkning på rammebetingelserne for økonomisk vækst, beskæftigelse og produktivitet, idet den forbedrer kvaliteten af lovgivningen og derved skaber de rette incitamenter for erhvervslivet, skærer unødvendige omkostninger og fjerner hindringer for tilpasning og innovation. Regulering giver også retssikkerhed og dermed en effektiv anvendelse og håndhævelse i hele EU. Desuden giver regulering mulighed for at nå de sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige målsætninger uden uforholdsmæssigt store administrative omkostninger. Som supplement til EU's indsats bør medlemsstaterne også fortsætte med deres egne initiativer til bedre regulering.

Hensigten med denne meddelelse er at øge den politiske opmærksomhed omkring betydningen af at gennemføre Kommissionens handlingsplan om bedre lovgivningsmæssige rammer fra 2002³, fordi det er nødvendigt med en samlet indsats, ikke blot fra Kommissionens og/eller EU-lovgivernes side (dette er allerede bekræftet ved en interinstitutionel aftale, jf. nedenfor), men også og især fra medlemsstaternes side. Sidstnævnte vil skulle vise deres klare engagement med hensyn til principperne om bedre regulering gennem deres nationale Lissabon-programmer (handlingsplaner).

Dette engagement er ubetinget nødvendigt på alle niveauer. Kvaliteten af EU's lovgivningsmæssige rammer afhænger ikke kun af, hvad der sker på EU-plan. Internationale aftaler har betydning for EU's lovgivning, og i et indre marked vil alle

² KOM(2005) 24 af 2.2.2005.

³ KOM(2002) 278 af 5.6.2002.

regler, såvel EU-regler som nationale regler, naturligvis kunne påvirke alle EU-virksomheders og EU-borgeres økonomiske aktiviteter. Det kræver en omfattende indsats.

For at kunne garantere, at lovgivningen formuleres og gennemføres effektivt i henhold til en fælles strategi, må medlemsstaterne derfor øge deres bestræbelser for at fremme bedre regulering sideløbende med de tiltag, der allerede er taget på EU-plan, således at spørgsmålet kan behandles udførligt og grundigt.

B. Alle institutioner erkender betydningen

I en interinstitutional aftale om bedre lovgivning⁴ indgået af de tre EU-institutioner (Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen) i december 2003 fastlægges der en samlet strategi for bedre lovgivning i hele EU's lovgivningsproces. Kommissionens forpligtelser i forbindelse med handlingsplanen om bedre lovgivningsmæssige rammer genopfriskes i aftalen, som derudover beskriver Parlamentets og Rådets forpligtelse til at sikre bedre lovgivning. Hovedelementerne i aftalen omfatter forbedring af den interinstitutionelle samordning og gennemsigtighed, tilvejebringelse af en stabil ramme om "bløde" reguleringsformer⁵, der bør gøre det lettere at anvende dem i fremtiden, en mere udbredt brug af konsekvensanalyser i Fællesskabets beslutningstagning samt ændring af Parlamentets og Rådets arbejdsmetoder for at fremskynde vedtagelsen af forslag om forenkling af lovgivningen.

Seks medlemsstaters økonomi- og finansministre⁶, som repræsenterede deres lande i Rådet (Økofin og konkurrenceevne), undertegnede endvidere i december 2004 et brev, der skulle sætte nyt skub i bedre regulering. Dette initiativ fulgte efter det tidligere fælles initiativ taget af de fire formandskaber i januar 2004. Kommissionen glæder sig over disse initiativer og lignende opfordringer til en indsats, som giver stærk politisk støtte til forbedring af lovgivningskvaliteten i Europa, og mener, at det er en vigtig byggesten i den videre udvikling af en robust dagsorden for bedre regulering i hele Europa.

2. STYRKELSE AF MULIGHEDERNE FOR AT SKABE BEDRE REGULERING PÅ EU-PLAN

Det vil tage tid at realisere en enklere og bedre reguleringsramme. Skønt EU har nået meget på forholdsvis kort tid, er det kun de første skridt i en proces, der forudsætter en permanent indsats. Som nævnt i Kommissionens midtvejsevaluering af Lissabonstrategien er det nødvendigt at styrke økonomisk vækst og jobskabelse, og derfor er det hensigten med denne meddelelse at foretage et gearskifte og stramme op på procedurerne. De politiske mål, vi har sat, behøver en omfattende lovgivningsmæssig ramme for fremme af vækst og beskæftigelse gennem sikring af fri bevægelighed i et integreret indre marked under samtidig og fuld hensyntagen til miljømæssige, sociale og arbejdsmarkedsmæssige forhold. Kommissionen mener, at man kan nå målene ved at bygge på de eksisterende rammer for bedre regulering og ved at lægge et

⁴ EUT C 321 af 31.12.2003, s. 1.

⁵ Ved "bløde" reguleringsformer forstås samregulering og selvregulering.

⁶ De oprindelige fire (Irland, Nederlandene, Luxembourg og Det Forenede Kongerige) fik selskab af Finland og Østrig – de medlemsstater, der har formandskabet i 2006.

større engagement i så hurtigt som muligt at skabe den rette balance mellem den politiske dagsorden og de økonomiske omkostninger ved reguleringen. Det indebærer en omhyggelig analyse af, hvilken reguleringsmetode der er mest hensigtsmæssig, og især om lovgivning er at foretrække i en bestemt sektor for et bestemt problem, eller om man bør overveje alternative metoder, f.eks. samregulering eller selvregulering. Den interinstitutionelle aftale indeholder faste definitioner af, kriterier og procedurer for samregulering og selvregulering. Subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet kan således generelt anvendes meget mere effektivt.

A. Konsekvensanalyser

Kommissionens har forpligtet sig til at foretage integrerede konsekvensanalyser ud fra princippet om bæredygtig udvikling, og det er meningen, at politiske beslutningstagere derigennem skal have mulighed for at træffe deres valg på grundlag af en omhyggelig analyse af ny lovgivnings potentielle **økonomiske, miljømæssige, sociale og arbejdsmarkedsmæssige konsekvenser**. Den integrerede fremgangsmåde er baseret på princippet om en grundig og afbalanceret vurdering af alle konsekvenser og giver mulighed for at fremlægge en omfattende analyse og en oversigt over eventuelle kompromiser. En af de centrale tanker er, at en konsekvensanalyses dybde og omfang og også de dertil tildelte ressourcer skal stå i et rimeligt forhold til det pågældende forslags forventede indhold og dets sandsynlige konsekvenser. Endelig skal konsekvensanalyserne ledsages af vidtrækkende **høringer**, hvor der er tilstrækkelig tid til at indhente synspunkter fra alle berørte parter, som ønsker at bidrage til udformningen af nye regler.

Skønt der er et solidt grundlag for det eksisterende værktøj for konsekvensanalyser, mener Kommissionen, at analysen af de økonomiske konsekvenser skal styrkes for således at bidrage til målsætningerne i den fornyede Lissabon-strategi. En udvidelse af konsekvensanalysernes økonomiske del betyder ikke, at man går på kompromis med den betydning, der tillægges "bæredygtig udvikling" og den integrerede fremgangsmåde, som stadig vil være grundlaget for Kommissionens fremgangsmåde. En udvidelse af den økonomiske analyse, som også omfatter konkurrencemæssige aspekter, vil efter alt at dømme forbedre kvaliteten af analysen af de virkelige konsekvenser af alle forslag. Derigennem ydes der et betydeligt bidrag til styrkelse af konkurrenceevnen, også den effektive konkurrence, samtidig med at der fortsat foretages en udførlig analyse af de sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser af de foreslåede foranstaltninger. Denne fremgangsmåde vil blive bekræftet og omsat i praksis i forbindelse med den generelle ajourføring af **retningslinjerne for konsekvensanalyse**, der skal anvendes fra april 2005. Desuden anses følgende tiltag for at være nødvendige:

- Kommissionen har besluttet, at initiativer beskrevet i lovgivnings- og arbejdsprogrammet for 2005 – dvs. vigtige lovgivningsforslag og de vigtigste tværgående politikforberedende ikke-lovgivningsmæssige forslag – som hovedregel skal gøres til genstand for en integreret konsekvensanalyse⁷.

⁷

Der foretages normalt ikke konsekvensanalyser af retsakter, der falder ind under Kommissionens udøvende beføjelser (f.eks. beslutninger vedrørende konkurrence eller retsakter, der udelukkende vedrører Kommissionens interne anliggender).

Gennemsigtigheden vil blive bedre, når der udgives en række retningslinjer for konsekvensanalyse (Impact Assessment Roadmaps), som i første række angiver de hovedområder, der skal vurderes, og indeholder en plan for efterfølgende analyser. Retningslinjerne vedrørende lovgivnings- og arbejdsprogrammet for 2005 er allerede offentligt tilgængelige⁸. Kommissionen har til hensigt at udforske mulighederne for at gøre hurtigere og mere strategisk brug af disse retningslinjer under planlægningen og programmeringen af sine initiativer, især for så vidt angår offentlige høringer. Kommissionen vil således sikre, at der foretages en grundig analyse af alle potentielle konsekvenser af lovgivningsforslagene.

- Kommissionen vil undersøge, hvordan man får måling af de **administrative omkostninger** indført i de integrerede konsekvensanalyser, og om det er muligt at udvikle en fælles tilgang til vurdering af de administrative omkostninger mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Betydningen af at måle de administrative omkostninger er blevet fremhævet af Rådet (Økofin) og Det Europæiske Råd⁹. Derfor indleder Kommissionen snart en pilotfase¹⁰ med det formål at teste metoder til kvantitativ vurdering af de administrative byrder, der er forbundet med eksisterende fællesskabslovgivning og forslag til fællesskabslovgivning. De første resultater vil foreligge i efteråret 2005. Når undersøgelsesarbejdet er afsluttet, vil Kommissionen fastslå, om og hvordan man kan integrere dette aspekt i standardmetoderne i fuldt omfang.
- Kommissionen vil sørge for, at der hurtigt sker en ekstern validering af dens konsekvensanalysemetoder. Derfor lader Kommissionen i begyndelsen af 2006 foretage en omfattende uafhængig **evaluering af konsekvensanalysesystemet**, sådan som det har udviklet sig og er blevet anvendt siden 2002, og i denne forbindelse vil der blive trukket på eksterne eksperter, som skal rådgive Kommissionen om dens konsekvensanalysemetoder (jf. kapitel 4). Sideløbende hermed er det vigtigt at styrke kvalitetskontrollen af konsekvensanalyserne i Kommissionens tjenestegrene, inden de frigives til nærmere gennemlæsning i andre tjenestegrene.
- Det er ikke kun Kommissionen, der på EU-plan er ansvarlig for konsekvensanalyser. I **den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning** erkendes det, at konsekvensanalyser har stor betydning for forbedringen af fællesskabslovgivningens kvalitet, og det fastsættes¹¹, at Europa-Parlamentet og Rådet i tilfælde, hvor den fælles beslutningsprocedure finder anvendelse, kan foretage konsekvensanalyser forud for vedtagelsen af et væsentligt ændringsforslag¹². Kommissionen mener, at det er afgørende, at dette sker, og håber snart at blive enig med Europa-Parlamentet og Rådet om de nøgleelementer, der skal indgå i en fælles tilgang til analyser, der udføres på de forskellige stadier i lovgivningsprocessen.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

⁹ Rådet (Økofin) af 21. oktober 2004 og Det Europæiske Råd af 4.-5. november 2004.

¹⁰ Jf. SEK(2005) 175. Pilotprojekterne omfatter emner som f.eks. statistik og byggevarer.

¹¹ EUT C 321 af 31.12.2003, s. 4, punkt 30.

¹² Den første sådanne konsekvensanalyse blev foretaget i 2004 og vedrørte et ændringsforslag fra Rådet til Kommissionens forslag til direktiv om batterier. Generelt har medlemsstaterne været tilfredse med denne pilotfase, der skal vurderes formelt i 2005 under det luxembourgske formandskab.

B. Gennemgang af lovgivningsforslag, der endnu ikke er vedtaget

Kommissionen vil fra 2005 foretage mere udførlige analyser af forslag, der endnu ikke er vedtaget, end tilfældet har været tidligere. Derfor agter Kommissionen at gennemgå de forslag, der er sendt til behandling i Rådet/Parlamentet, for at undersøge, om de generelt er relevante, hvilke konsekvenser de får for konkurrenceevnen, og andre virkninger de måtte have. Det kan medføre, at Kommissionen må overveje eventuelle ændringer, en ny udformning eller sågar tilbagetrækning af forslag, der endnu ikke er vedtaget. Der vil i denne forbindelse også blive taget så stort hensyn som muligt til de synspunkter, der fremsættes af håndhævere og brugere af lovgivningen og af de berørte parter i almindelighed. Under gennemgangen sættes der fokus på forslag, der er vedtaget i Kommissionen før 1. januar 2004, navnlig:

- forslag, der gennem længere tid ikke er kommet ret langt i lovgivningsprocessen
- forslag, for hvilke der ikke er foretaget konsekvensanalyse, eller hvor konsekvensanalysen har afsløret væsentlige fejl set i lyset af det store antal enslydende indvendinger, der er indkommet fra de andre parter i lovgivningsprocessen, de berørte parter og/eller eksperter
- forslag, hvor det kan begrundes, at den oprindelige tilgang må tages op til revision, da der er fremkommet væsentlige nye videnskabelige oplysninger, der er sket en vis markedsudvikling, eller der er sket samfundsændringer.

C. Forenkling af eksisterende EU-lovgivning

Kommissionen offentliggjorde i februar 2003 en plan for indsatsen for at nedbringe omfanget af gældende EF-ret, forbedre lovgivningens tilgængelighed og forenkle den eksisterende lovgivning. På grundlag heraf har Kommissionen udarbejdet et rullende program for regelforenkling¹³ og har fremlagt ca. 30 initiativer, der betyder en forenkling for økonomiske aktører, borgere og nationale administrationer. I den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning erkender EU-institutionerne betydningen af at forenkle eksisterende EU-lovgivning, men samtidig bevare substansen i Fællesskabets politikker.

Som svar på forslag fra medlemsstaterne til, hvilke dele af EU-lovgivningen der med fordel kunne forenkles, nåede Rådet (konkurrenceevne) på sit møde i november 2004 til enighed om en prioriteret liste på omkring 20 retsakter (inddelt i 15 kategorier). Kommissionen har allerede fremskyndet forslagene vedrørende tre af de prioriterede retsakter og har til hensigt at svare på de andre snarest muligt. Kommissionen vil prøve at undersøge, om der kan kortlægges andre forenklingsmodne lovgivningstiltag blandt de andre forslag, som medlemsstaterne har fremsat, og som Rådet har godtaget, men som ikke var med på den prioriterede liste.

Et velgennemtænkt bidrag til bedre regulering vedrørende vækst og konkurrenceevne kræver også, at det vurderes, om EU-lovgivningen fortsat er relevant og proportional,

¹³

"Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten" - KOM(2003) 71 af 11.2.2003.

og især at der tages hensyn til de faktiske og kumulative konsekvenser for medlemsstaterne, når disse skal gennemføre og anvende EU-lovgivningen. Kommissionen har til hensigt at træffe følgende foranstaltninger:

- At styrke mekanismerne for kortlægning af den lovgivning, der skal forenkles, dvs. lovgivning som ved en omhyggelig vurdering har vist sig at være uforholdsmæssigt belastende og indviklet for borgerne og erhvervslivet i EU i forhold til de offentlige interesser, som søges beskyttet ved lovgivningen. Der vil i denne forbindelse også blive taget hensyn til erfaringerne fra overtrædelsesprocedurer. Vurderingen omfatter en høring af lovgivere, håndhævende myndigheder, erhvervsliv, borgere og berørte parter i almindelighed om, hvilke dele af lovgivningen der i allerførste række bør forenkles. Hvis en sådan vurdering klart viser, at de offentlige interesser lige så let kan beskyttes på andre måder, bør det overvejes at ændre eller ophæve lovgivningen. Denne foranstaltning sigter mod at kortlægge de betydelige forbedringer, der kan foretages på en lang række vigtige politikområder, og for at indsatsen bliver vellykket, kræves det, at alle lovgivere er stærkt engagerede i at skabe konkrete resultater.
- At udvikle integrerede sektorbestemte handlingsplaner for regelforenkling i passende omfang. For nogle sektorer, f.eks. fiskeri og landbrug, og på området tekniske forskrifter for varer er Kommissionen allerede begyndt at udarbejde sådanne handlingsplaner, som giver mulighed for større fleksibilitet, sammenhæng og kontinuitet i forenklingsindsatsen. Resultater på disse områder vil muligvis kunne ses allerede i 2005. Der fremlægges i oktober 2005 en meddelelse, der bl.a. skal omhandle disse aspekter, hvorefter der indledes en ny fase i Kommissionens program for regelforenkling i 2006/2007¹⁴.
- At fremme anvendelsen af EU-normer som teknisk bistand i forbindelse med EU-lovgivning eller som alternativer til lovgivning.

3. STYRKELSE AF DEN BEDRE REGULERING I MEDLEMSSTATERNE

A. Bedre regulering i medlemsstaterne

Kommissionen er klar over, at der er en forbindelse mellem bedre regulering og opnåelse af større vækst og flere og bedre job, og har derfor allerede foreslået, at "bedre regulering" bliver en del af de nationale Lissabon-programmer, og anbefaler, at medlemsstaterne aflægger beretning om deres igangværende aktiviteter og de foranstaltninger, de agter at træffe. Kommissionen vil som led i sin evaluering af økonomiske reformer i EU tillægge fremskridt på dette område stor betydning og vil aflægge beretning herom i sin årlige situationsrapport i henhold til den planlagte nye styringsstruktur i Lissabon-strategien.

Bedre regulering er ikke kun en opgave, der skal løses af EU. Det kan ikke opnås ved, at kun EU yder en indsats. I nogle medlemsstater underkastes

¹⁴

Den plan for indsatsen, som Kommissionen lancerede i februar 2003, udløb sidst i 2004, og derfor skal der fastsættes retningslinjer for Kommissionens fremtidige regelforenkling.

lovgivningsforslag allerede nu en konsekvensanalyse, men ikke alle medlemsstater har indført et sådant system. Kommissionen anbefaler, at alle medlemsstater lægger en national strategi for bedre regulering og navnlig etablerer konsekvensanalysesystemer for at kunne foretage integrerede analyser af de økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser, samtidig med at de opbygger støttestrukturer, der tilpasses de nationale forhold. Sådanne nationale systemer ville gøre det muligt at tage behørigt hensyn til de fulde konsekvenser af nye lovgivningsforslag, herunder også konsekvenserne for konkurrenceevnen, som anmodet om i Lissabon-handlingsplanen¹⁵. Endvidere er nationale sektorbestemte rundspørger et nyttigt redskab, når kvaliteten af eksisterende national lovgivning skal forbedres for at gøre den mere konkurrencefremmende uden dog at ændre på de grundlæggende politiske mål, der er sat¹⁶. Kommissionen vil opfordre medlemsstaterne til at bestræbe sig på at nå en dækning i deres konsekvensanalyser, der svarer til Kommissionens integrerede konsekvensanalyser. Ved udarbejdelsen af ny national lovgivning opfordres medlemsstaterne til at tage størst muligt hensyn til denne lovgivnings virkninger for det indre marked og for andre medlemsstater.

B. Forenkling af den nationale lovgivning

Det er medlemsstaterne selv, der har ansvaret for at forenkle de nationale foranstaltninger. Kommissionen anbefaler, at medlemsstaterne iværksætter regelforenklingsprogrammer og etablerer støttestrukturer, der er tilpasset de nationale forhold. Der opfordres kraftigt til udveksling af eksempler på bedste praksis og gennemførelse af peer reviews om dette spørgsmål. Kommissionen vil ligeledes opfordre til regelforenkling i sine undersøgelser af nationale foranstaltninger til overholdelse af EU-retten, navnlig i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsdirektiver, overtrædelsesprocedurer i henhold til EF-traktatens artikel 226 og notifikation om nye tekniske forskrifter i henhold til direktiv 98/34/EF¹⁷.

For at forbedre medlemsstaternes rettidige og korrekte gennemførelse af direktiverne og undgå "forkromning" (indførelse af procedurer, der ikke automatisk er påkrævet i henhold til et direktiv) udbygges den forebyggende dialog nu mellem Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne¹⁸ på harmoniserede områder, og her drøftes det, hvordan foranstaltningerne bedst kan gennemføres, hvis det ser ud til, at der kan opstå sådanne problemer.

Mens man på ikke-harmoniserede områder fjerner bestemmelser, der er eller kunne være i strid med fællesskabslovgivningen, bør overtrædelsesprocedurerne og de forebyggende kontroller fastsat i direktiv 98/34/EF bidrage til at forbedre den nationale lovgivnings kvalitet med hensyn til øget gennemsigtighed, læsbarhed og effektivitet. For så vidt angår den frie bevægelighed for varer, vil de sætte

¹⁵ Jf. SEK(2005) 192, s. 14, der ledsagede midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien, se fodnote 2.

¹⁶ Idem.

¹⁷ I henhold til direktiv 98/34/EF har medlemsstaterne pligt til at give skriftlig meddelelse om alle nye tekniske forskrifter vedrørende produkter og informationssamfundets tjenester på det ikke-harmoniserede område. Formålet er at forebygge, at der opstår nye hindringer i det indre marked i disse sektorer. Det er planen at udvide direktivets anvendelsesområde til andre tjenester.

¹⁸ "Bedre kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten" - KOM(2002) 725 af 16.5.2003.

Kommissionen i stand til at sikre, at national lovgivning giver de økonomiske aktører mulighed for at høste fordelene af gensidig anerkendelse¹⁹.

Notifikationsproceduren i henhold til direktiv 98/34/EF²⁰ er så gennemsigtig, at ikke blot Kommissionen og medlemsstaterne, men også andre interesserede parter har mulighed for at komme med indvendinger. Kommissionen vil opfordre medlemsstaterne til at udveksle synspunkter om de regler, de allerede har vedtaget, om eksempler på bedste praksis og om reguleringsmetoder. I de sektorer, hvor der for nylig har fundet regulering sted (tæt forbundet med den videnskabelige og tekniske udvikling), vil Kommissionen udvide anvendelsen af direktivet til at øve indflydelse på udarbejdelsen af nationale regler. Herved skal anvendelsen af subsidiaritetsprincippet styrkes og de nationale bestemmelser forbedres, og der vil fremkomme flere beviser for et eventuelt behov for harmonisering.

4. RÅDGIVNING FRA REGULERINGSEKSPERTER OG BERØRTE PARTER

For at gøre det lettere at udforme tiltag til bedre regulering på både nationalt plan og på EU-plan nedsætter Kommissionen i løbet af 2005 en **gruppe på højt niveau af nationale reguleringseksperter**. Denne gruppe får til opgave at rådgive Kommissionen om bedre regulering i almindelighed og om regelforenklning og konsekvensanalyser i særdeleshed. Gruppen skal i sit arbejde tage hensyn til alle relevante aspekter, herunder spørgsmålene om gennemførelse og håndhævelse (eftersom lovgivningen normalt finder anvendelse i medlemsstaterne). Gruppen bør undersøge både EU-lovgivning og national lovgivning og skal derfor udgøre en effektiv grænseflade mellem Kommissionen og de kompetente regeringsmyndigheder. Gruppen skal sigte mod at forbedre de reguleringsmæssige rammer for virksomheder, industri, forbrugere, arbejdsmarkedets parter og borgerne i al almindelighed, idet det sikres, at sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige målsætninger opfyldes omkostningseffektivt, og mod at udbrede eksempler på bedste praksis og knowhow i EU vedrørende bedre regulering.

Gennem denne gruppe på højt niveau vil Kommissionen styrke sit samarbejde med medlemsstaterne ved at bistå dem i deres initiativer til at fremme iværksættelsen af bedre regulering (navnlig indikatorer for reguleringens kvalitet og peer reviews af medlemsstaternes kapacitet til at forvalte reguleringen). Herved højnes kvaliteten af medlemsstaternes gennemførelse af EU-lovgivningen, f.eks. gennem en fælles undersøgelse af, i hvor vid udstrækning EU-lovgivningen "forkromes" af medlemsstaterne (dvs. at der ved gennemførelsen af en EU-retsakt indføres krav eller procedurer, som ikke er påkrævet i henhold til den pågældende retsakt). Gruppen

¹⁹ Med princippet om gensidig anerkendelse – i henhold til hvilket det må formodes, at et produkt, der er fremstillet eller markedsført lovligt i en medlemsstat, kan markedsføres i alle andre medlemsstater – er man i vid udstrækning i stand til at imødegå hindringer for den frie bevægelighed for varer forårsaget af forskellene i medlemsstaternes lovgivning. Det gælder for nationale regler på såvel det ikke-harmoniserede som det harmoniserede område, hvor gennemførelsesreglerne går videre end kravene i fællesskabsdirektiverne, uden at der dog er tale om manglende opfyldelse af bestemmelserne.

²⁰ Dette direktiv indeholder en "gennemsigtighedsmekanisme", som giver Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at undersøge de udkast til tekniske forskrifter, som en medlemsstat har indsendt notifikation om, inden de træder i kraft, med henblik på at påvise, at der eventuelt er sket en overtrædelse af traktatbestemmelserne, eller at der skabes nye hindringer inden for det indre marked.

skal også give Kommissionen mulighed for at anvende sine erfaringer med den praktiske gennemførelse af regler, når den formulerer fremtidige lovgivningstiltag.

Kommissionen agter i fællesskab med denne gruppe at drøfte udviklingen af et sammenhængende sæt **fælles indikatorer** for overvågning af fremskridtene med hensyn til **kvaliteten af de reguleringsmæssige rammer**, både på EU-plan og i medlemsstaterne, som et grundlag for benchmarking. Kommissionen vil opfordre medlemsstaterne til at vedtage sådanne indikatorer, så de kan definere mål og prioriteter for deres programmer for bedre regulering i de kommende år i deres nationale Lissabon-programmer. I denne forbindelse agter Kommissionen ligeledes at samarbejde med medlemsstaterne om at sikre, at de nationale programmer gøres mere sammenlignelige og kompatible.

Der oprettes uafhængigt af ovennævnte gruppe et andet netværk, som skal rådgive Kommissionen. Dette netværk kommer til at bestå af eksperter i spørgsmål om bedre regulering, herunder forskere og praktikere fra det økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige område. Det skal gøre det muligt for Kommissionen at indhente eksternt eksperthjælp og rådgivning om tekniske spørgsmål. Netværket kan indkaldes i forbindelse med de enkelte sager for at rådgive om det videnskabeligt forsvarlige i den metode, der er valgt i en bestemt konsekvensanalyse. Det vil sætte Kommissionen i stand til at træffe bedre afgørelser om udformningen og omfanget af sine konsekvensanalyser.

Det følger af det foregående, at disse grupper skal rådgive om generelle og metodologiske aspekter, men at de ikke bliver et ekstra led i den systematiske gennemgang af de enkelte udkast til lovgivningsforslag.

Hver kommissær skal sørge for, at der på de hjemmesider, der hører under de tjenestegrene, som han eller hun er ansvarlig for, oprettes en offentlig tilgængelig webside om bedre regulering. Det skal give erhvervslivet, ngo'erne og borgerne mulighed for at påvise administrative eller bureaukratiske byrder, der er en følge af lovgivning på de enkelte kommissærers ansvarsområder, så disse synspunkter kan tages i betragtning. Der vil blive gjort opmærksom på disse specielle websider på Kommissionens centrale hjemmeside.

5. KONKLUSION

Det er i de offentlige myndigheders, erhvervslivets, borgernes og arbejdsmarkedets parter interesse at have velfungerende markeder og virksomheder. De reguleringsmæssige rammer, inden for hvilke disse opererer, får stadig større betydning. På EU-plan lovgives der på områder, hvor kompetencerne deles med medlemsstaterne (f.eks. det indre marked, social-, arbejdsmarkeds- og miljøpolitik samt forbrugerbeskyttelse), eller på områder, hvor EU's rolle snarere er at samordne og supplere den nationale indsats (f.eks. sundhed og erhvervspolitik). Derfor må initiativerne til bedre regulering fremmes på alle administrative niveauer, og medlemsstaterne har et stort ansvar for at fremme bedre regulering på områder, hvor EU's konkurrenceevne står på spil.

Med dette in mente har Kommissionen til hensigt:

- at sikre, at lovgivningsforslag i fremtiden analyseres i fuldt omfang med hensyn til alle potentielle konsekvenser
- at gennemgå forslag, der er sendt til, men endnu ikke behandlet i Europa-Parlamentet og Rådet, med hensyn til deres konsekvenser for konkurrenceevnen og andre virkninger, de måtte have, og derpå træffe de nødvendige beslutninger
- at fremsætte forslag om yderligere forenkling af eksisterende EU-lovgivning under hensyntagen til de berørte parter synspunkter og på grundlag af en meddelelse, der planlægges fremlagt i oktober 2005
- at opfordre medlemsstaterne til yderligere at fremme bedre regulering på nationalt plan, når de fremsætter forslag om ny national lovgivning (konsekvensanalyse), gennem en forenkling af den eksisterende nationale lovgivning og gennem en bedre gennemførelse af EU-lovgivningen på nationalt plan
- at inddrage medlemsstaterne ved at nedsætte en gruppe på højt niveau af nationale reguleringsekspert, der skal rådgive Kommissionen og udarbejde en fælles dagsorden for bedre regulering
- at oprette websider om bedre regulering for at give de berørte parter mulighed for at komme med bidrag
- at forbedre kvaliteten af selve de konsekvensanalyser, der foretages af EU-lovgivningen, ved at sikre, at eksterne videnskabelige eksperter i hver enkelt sag udfører en ex ante-validering af den metode, der benyttes i bestemte konsekvensanalyser
- at tage resultaterne af foranstaltningerne i denne meddelelse op til revision senest i 2007.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance²¹, while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"²², the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'²³. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"²⁴. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

²¹ COM(2001) 727, 5.12.2001.

²² Adopted in November 2001. See <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

²³ COM(2002) 278, 5.6.2002.

²⁴ A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme²⁵ (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted²⁶ a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice²⁷.

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme²⁸ to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community *acquis* by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

²⁵ Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

²⁶ COM(2002) 704, 11.12.2002.

²⁷ COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

²⁸ 'Updating and simplifying the Community *acquis*' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making**. Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency²⁹; common definitions³⁰ and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law³¹.

²⁹ The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

³⁰ The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "... the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

³¹ Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*³² and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

³² Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment³³

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instruments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consultation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	Total Y+(Y)
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	7
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	3
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	5
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	4
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	3
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	6
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	5
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	8
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	0
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	9
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	4
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	7
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	6
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	4
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	8
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	8
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	1
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	9
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	9
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Total Y+(Y)	19	13	12	15	15	14	12	12	11	7	5	

Legend

Y	Measures exist	(Y)	Measures planned/ Available partially	N	No measures exist	N.A.	Information not available
----------	----------------	------------	--	----------	-------------------	-------------	---------------------------

³³

Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.