



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.10.2005
KOM(2005) 518 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**om en gemensam EU-metod för att bedöma administrativa kostnader till följd av
lagstiftning**

{SEK(2005) 1329}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om en gemensam EU-metod för att bedöma administrativa kostnader till följd av lagstiftning

Europeiska rådet uppmanade under sitt möte den 22 och 23 mars 2005 ”kommissionen och rådet att studera en gemensam metod för mätning av administrativa bördor i syfte att uppnå en överenskommelse före slutet av 2005”. Man betonade att ”i denna överenskommelse bör man utnyttja resultaten av kommissionens pilotprojekt” och underströk att ”de initiativ som tas för att förbättra lagstiftningen inte själva får utvecklas till administrativa bördor” (se punkt 24 i ordförandeskapets slutsatser).

I det här meddelandet diskuteras en gemensam EU-metod och föreslås vilka steg som skall tas för att införa metoden. Den föreslagna modellen grundas på resultaten av den pilotfas som lanserades i början av april och som beskrivs i arbetsdokumentet i bilagan¹.

1. ADMINISTRATIVA BÖRDOR OCH BÄTTRE LAGSTIFTNING

Det moderna samhället skulle fungera dåligt utan lagar och rättsväsende. I våra lagar fastställs rättigheter och skyldigheter så att medborgare, konsumenter, arbetstagare och näringsliv kan skyddas mot missbruk, vårdslöshet och oetiskt uppförande. När det gäller företag är lagarna en förutsättning för rättvis konkurrens och därmed för konkurrenskraften. Detta är den grundläggande orsaken bakom en stor del av EU-lagstiftningen, som införts i syfte att korrigera marknadsbrister och säkerställa lika villkor på EU-nivå.

Ett sådant skydd kan ofta endast uppnås om det finns en skyldighet att tillhandahålla information och att rapportera om hur de rättsliga bestämmelserna tillämpas. Administrativa skyldigheter skall därför inte bara uppfattas som ”byråkrati”, vilket är en term som normalt sett används för att beteckna onödigt tidsödande, överdrivet komplicerade eller meningslösa förfaranden². Inte heller kan administrativa EU-skyldigheter enbart ses som en kostnadsfaktor, eftersom dessa ofta ersätter 25 olika nationella lagstiftningar och innebär minskade rörelsekostnader på EU-nivå. Europeiska branschorganisationer anser själva att en målinriktad harmonisering av regler är det bästa sättet att uppnå förenklingar inom många områden. Dessutom kan informationskrav såsom överensstämmelsebedömning och certifiering också ge avgörande information om gränserna för företagens ansvar och ersättningsplikt, vilket inte saknar betydelse mot bakgrund av vad som ibland beskrivs som en växande ”skadeståndskultur”. Eftersom större frihet innebär ökat ansvar kan avskaffandet av vissa juridiska skyldigheter leda till ökade domstols- och skiljedomstolskostnader.

Utan att ifrågasätta de offentliga myndigheternas behov att eftersträva politiska mål i EU-lagstiftningen finns det dock utrymme för att mer noggrant undersöka hur lagstiftningen utformas på alla stadier i lagstiftningsprocessen och hur den genomförs i medlemstaterna. Det

¹ Kommissionens arbetsdokument ”Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation - Report on the Pilot Phase (April–September 2005)”, SEK(2005) 1329.

² Så visar t.ex. skyldigheten att offentliggöra årsbokslut eller att göra årliga bilbesiktningar tydligt hur oundgängliga vissa administrativa skyldigheter kan vara.

krävs en lagstiftningsreform för att anpassa sig till förändringar inom och utanför unionen. Detta gäller även de administrativa skyldigheterna.

Mot bakgrund av detta och inom ramen för initiativen för bättre lagstiftning (och med vederbörlig hänsyn tagen till önskan om att upprätthålla en stabil lagsamling) har kommissionen uppmanat till en regelbunden översyn av de befintliga administrativa skyldigheterna på EU-nivå och medlemsstatsnivå och att hänsyn skall tas till de övergripande fördelarna och kostnaderna när nya lagar utformas och befintliga lagar förenklas³. Lagstiftningskostnader, av vilka administrativa skyldigheter endast utgör en del, måste bedömas i ett större sammanhang som omfattar de ekonomiska, sociala och miljömässiga kostnaderna och fördelarna med lagstiftning. En regelbunden översyn och en integrerad analys bör av alla ses som viktigt för att uppnå en bättre lagstiftning.

2. KVANTIFIERING AV DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN I EU – LÄGESRAPPORT

I EG-fördraget står det att kommissionen bör ”ta vederbörlig hänsyn till att det ekonomiska eller administrativa ansvar som åligger gemenskapen, nationella regeringar, lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt som möjligt skall begränsas och stå i proportion till det mål som skall uppnås” (punkt 9 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna).

För att efterleva proportionalitetsprincipen analyserar kommissionen redan vilken inverkan föreslagna åtgärder skulle få på den administrativa bördan och gör en utvärdering när den förenklar befintlig lagstiftning, men följer inte en särskild kvantitativ metod för detta. Analysen måste följa grundläggande regler men kommer naturligtvis att skilja sig från fall till fall, inte minst för att metoderna för att få fram uppgifter skiljer sig från fall till fall.

Insatserna för att minska den administrativa bördan omfattar inte alltid kvantifiering. I vissa fall samlas klagomål och förslag från målgrupper in genom offentligt samråd. Därefter undersöker en högnivågrupp med experter regelverket och lägger fram rekommendationer för förenklingar⁴.

I sitt meddelande av den 16 mars 2005 om bättre lagstiftning för tillväxt och arbetstillfällen underströk kommissionen att en kvantifiering av kostnaderna för offentliga åtgärder inte betydde att man i grunden var emot regleringar och meddelade att den avsåg att gå vidare med denna fråga och utforska möjligheterna att utveckla en gemensam strategi på EU-nivå (KOM(2005) 97). I arbetsdokumentet i bilagan till det meddelandet lanserades en möjlig strategi och den pilotfas som ligger till grund för det här meddelandet⁵.

Även Europeiska rådet, ministerrådet och ordförandeskapet i rådet har vid ett flertal tillfällen understrukit behovet av fortsatta framsteg⁶. Europaparlamentet utarbetar bland annat ett

³ KOM(2005) 24.

⁴ Se till exempel insatserna beträffande den samlade lagstiftningsbördan för bilindustrin (<http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21.htm>).

⁵ ”Minimering av administrativa kostnader till följd av lagstiftning”, SEK(2005) 175.

⁶ Den administrativa bördan diskuteras särskilt i det gemensamma uttalandet ”Advancing regulatory reform in Europe” som undertecknades den 7 december 2004 av de sex medlemsstater som innehar ordförandeskapet i rådet från 2004 till 2006 (Irland, Nederländerna, Luxemburg, Storbritannien, Finland och Österrike).

betänkande på eget initiativ om en minimering av de administrativa kostnader som uppkommer till följd av EU-lagstiftning.

Allt fler medlemsstater visar intresse av att kvantifiera kostnaderna för den administrativa bördan. Det finns en tydlig konvergens mot den s.k. standardkostnadsmodellen. Denna modell, som först infördes i Nederländerna 2002, har utformats som ett verktyg för att mäta framstegen för program för att minska den administrativa bördan på nationell nivå. Den består av en detaljerad analys av enskilda rättsakter, och grundar sig främst på intervjuer med företag och expertutlåtanden (mikrobedömning). Uppgifter om hur mycket tid och vilka arbetskostnader som krävs för att följa varje enskilt informationskrav i en rättsakt samt uppgifter om antal berörda enheter måste samlas in.

Två medlemsstater (Nederländerna och Danmark) har granskat hela sin gällande lagstiftning och utvärderar systematiskt alla nya åtgärder. Storbritannien och Tjeckien tänker nu följa efter med en egen referensmätning. Minst sju andra medlemsstater har vidtagit vissa åtgärder för att testa standardkostnadsmodellen eller planerar att göra detta på ett eller två områden. En medlemsstat, Tyskland, fungerar som observatör i det informella nätverk som inrättats av användare och testare av standardkostnadsmodellen. Det informella nätverket omvandlades till en internationell styrgrupp den 19 september 2005 i London.

Å andra sidan verkar det i oktober 2005 som om tretton andra medlemsstater inte kvantifierar administrativa kostnader eller kommer att göra det på prov. Vissa har till och med uppgett att de föredrar att inrikta sig på konkreta förenklingsmetoder istället.

3. MÖJLIGHETEN ATT GENOMFÖRA EN GEMENSAM EU-METOD

Att utvärdera resultaten från pilotfasen och studierna om kvantifieringsinsatser på medlemsstatsnivå är till viss del som att svara på frågan om glaset är halvfyllt eller halvtomt. Det har till exempel inte varit möjligt att få klarhet i vissa metodfrågor och det har funnits problem med tillgången till och tillförlitligheten hos de grundläggande uppgifterna.

Kommissionen har valt att se det optimistiskt och drar den positiva slutsatsen att det generellt sett går att genomföra en gemensam EU-metod. Denna positiva slutsats är dock beroende av flera villkor, nämligen 1) att alla EU-institutioner och medlemsstater använder samma definition, grundeckvation och rapporteringsformulär när de bedömer de administrativa kostnaderna på EU-nivå, 2) att den gemensamma EU-metoden används i proportion till behoven, 3) att fler medlemsstater från alla håll i unionen är villiga att komma med bidrag, och 4) att det finns tillräckligt med personal och ekonomiska resurser inom kommissionen för bedömning och utvärdering.

Den gemensamma EU-metoden måste användas på ett sätt som står i proportion till behoven. Den bör endast användas när de administrativa skyldigheterna till följd av en EU-rättsakt är tillräckligt omfattande, och bedömningen bör stå i proportion till de administrativa kostnader som uppkommer till följd av denna lagstiftning. Dessutom bör man tillåta en viss flexibilitet för ifyllandet av det gemensamma rapporteringsformuläret.

Vad gäller antalet och fördelningen av bidragande medlemsstater visar de uppgifter som samlats in under pilotprojekt att de ännu inte ger en tillräcklig grund att stå på för att bedöma kostnaderna på EU-nivå. Det idealiska vore om en majoritet av medlemsstaterna skulle vara villiga och ha förmåga att bidra med uppgifter (det är svårt att vara mer specifik när det gäller

den kritiska massan eftersom detta sannolikt kommer att skilja sig från sektor till sektor). Medlemsstaterna bör uppmanas att delta, men kommissionen kommer givetvis att behålla ansvaret för att bedöma kostnaderna för sina förslag på grundval av en analys av tillgängliga upplysningar⁷.

En minimalistisk strategi skulle endast innebära att medlemsstaterna tillhandahöll uppgifter i standardiserat format om arbetskostnader, tidsåtgång och antal aktörer som påverkas av en (föreslagen) EU-åtgärd och dess omsättning i nationell lagstiftning. Medlemsstaterna skulle inte nödvändigtvis behöva använda den gemensamma EU-metoden för att bedöma den rent nationella lagstiftningen. Att använda väldigt olika metoder på nationell nivå och EU-nivå skulle dock innebära avsevärt ökade utvärderingskostnader för medlemsstaterna i form av dubbelarbete och andra effektivitetsförluster⁸. En konvergens mellan nationella metoder och EU-metoder skulle dessutom underlätta kompatibiliteten mellan olika databaser och ge stordriftsfördelar när det gäller datainsamling.

Den gemensamma EU-metoden skulle vinna på ett klagande av ett antal tekniska frågor som anges i arbetsdokumentet i bilagan (avsnitt 4.1). Man skall dock inte se optimering som en förutsättning för införandet av en gemensam metod. Dessa problem skulle till och med kunna lösas allteftersom arbetet fortskrider.

4. MERVÄRDET MED EN GEMENSAM EU-METOD

Även om ett stort optimeringsarbete kvarstår, främst på medlemsstatsnivå, drar kommissionen på grundval av resultaten från pilotfasen och undersökningarna av kvantifieringsinsatser på medlemsstatsnivå följande slutsatser:

- (1) En särskild kostnadsbaserad kvantifiering underlättar utvärderingen av åtgärder ur de berörda aktörernas synvinkel och tar hänsyn till åtgärdernas fördelningsmässiga effekter.
- (2) En särskild kostnadsbaserad kvantifiering bidrar till ökad insyn i lagstiftningen (att kvantifiera kostnader hjälper till att göra kompromisser mer överblickbara, under förutsättning att fördelar, även på länge sikt, undersöks).
- (3) En särskild kostnadsbaserad kvantifiering är ofta en relevant indikator, särskilt för att prioritera förenklingsinsatser och för att övervaka hur arbetet med att minska den administrativa bördan fortskrider, förutsatt att uppgifterna sätts i rätt perspektiv och metodologiska begränsningar uppmärksammas.

⁷ Allt annat skulle kunna skapa betydande svårigheter, särskilt när det gäller förhandsbedömningar där de olika medlemsstaterna inte ser på förslaget på samma sätt, inte har beslutat hur de administrativa förfarandena skall specificeras eller inte har några uppgifter, och inte kan förväntas ge bedömningar i tid eftersom förslaget omformuleras under utformningsfasen.

⁸ Förekomsten av olika – inkompatibla – metoder på EU-nivå och nationell nivå skulle öka utvärderingskostnaderna av följande anledningar: De medlemsstater som använder en annan definition eller metod för kvantifiering skulle inte få in de uppgifter som krävs för en EU-övergripande bedömning, vilket skulle tvinga dem att organisera en särskild uppgiftsinsamling. Att ha samma definition och samma strategi för kvantifiering innebär att nykomlingar kan bedöma den administrativa bördan i sina länder på grundval av befintliga uppgifter i liknande länder.

- (4) Kvantifiering underlättar kommunikation (att kommunicera om förenklingsinsatser är mer effektivt när man har kvantifierade resultat. Detta gäller särskilt för EU, eftersom många EU-åtgärder är tekniska och deras beteckningar inte säger allmänheten speciellt mycket).
- (5) En gemensam EU-metod skulle underlätta jämförelsen mellan olika resultat och identifieringen av bästa metoder.
- (6) En gemensam EU-metod skulle säkerställa att nationella uppgifter lätt kan läggas ihop för att utvärdera enskilda rättsakter och/eller den samlade bördan på sektoriell nivå.

Detta skulle därför innebära ett nettomervärde, förutsatt att en gemensam EU-metod inte görs på bekostnad av en analys av andra verkningar.

5. UTKAST TILL EN GEMENSAM EU-METOD FÖR ATT BEDÖMA ADMINISTRATIVA KOSTNADER SOM UPPSTÅR TILL FÖLJD AV LAGSTIFTNING

Att ha en gemensam metod innebär inte att det inte bör finnas flexibilitet på EU-nivå eller nationell nivå. En metod består av många beståndsdelar. För att ha en gemensam EU-metod måste vissa delar användas av alla, medan övriga delar kan vara valfria. EU-institutionerna och medlemsstaterna bör kunna ta med särskilda element i sina metoder för att bedöma den administrativa börda som uppkommer genom lagstiftning så länge som resultaten 1) lätt kan jämföras och 2) på ett enkelt och tillförlitligt sätt kan läggas ihop för att bedöma den samlade bördan. Detta gäller i synnerhet metoder för att samla in uppgifter. I det utkast som läggs fram i arbetsdokumentet i bilagan diskuteras även andra valfria eller flexibla element som måste bevaras.

Som tidigare nämnts anser dock kommissionen att följande tre beståndsdelar är en förutsättning för en gemensam EU-metod: en gemensam definition, en gemensam grundekvation och ett gemensamt rapporteringsformulär. Under pilotfasen bekräftades preliminärt den definition, den grundekvation och det rapporteringsformulär som beskrivs i arbetsdokumentet i bilagan.

Att som kommissionen föreslår bedöma de administrativa nettokostnaderna (dvs. nya kostnader till följd av en rättsakt minus de kostnader som faller bort på grund av rättsakten, oavsett om det rör sig om EU-nivå eller i en medlemsstat) verkar vara att föredra av flera skäl: Det skulle tydligt visa hur mycket som har förenklats och tillbakavisa intrycket att en EU-skyldighet automatiskt innebär ”nya” kostnader. Det skulle också vara i linje med kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning och handledningar för nationella konsekvensbedömningar, samt ligga i linje med OECD:s första vägledande princip om kvalitet och effektivitet i lagstiftningen. Slutligen innebär en nettokostnadsstrategi en tydlig fördel för de medlemsstater som systematiskt utvärderar den administrativa bördan. För det första finns det inget behov av att genomgå kostsamma återkommande utvärderingar av hela den gällande lagstiftningen. För det andra kan konsoliderade uppgifter tas fram när som helst, vilket innebär att framstegen kan övervakas kontinuerligt (man måste inte vänta på den allmänna utvärderingen för att få veta hur den totala administrativa bördan har utvecklats sedan den inledande referensmätningen).

Eftersom den föreslagna EU-modellen till stor del bygger på standardkostnadsmodellen skulle anpassningskostnaderna för användare och testare vara minimala.

Det borde vara möjligt att lägga till andra gemensamma element för att förenkla utvärderingen och förbättra jämförelsen och sammanläggningen av uppgifter. Detta måste undersökas vidare tillsammans med rådet och medlemsstaterna.

6. NÄSTA STEG

På kort sikt vill kommissionen

- (1) inbegripa de delar i metoden som preliminärt validerades under pilotfasen (dvs. den gemensamma definitionen, den gemensamma grundekvationen och det gemensamma rapporteringsformuläret) i kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning och utvärdering, där det faktiska genomförandet och användandet är beroende av
 - (a) att kommissionen i enlighet med proportionalitetsprincipen behåller ansvaret för att bedöma kostnaderna för sina förslag,
 - (b) tillgång till tillräckliga, tillförlitliga och representativa uppgifter som är förenliga med den gemensamma EU-metoden; i detta sammanhang uppmanas medlemsstaterna att inkomma med sådana uppgifter,
 - (c) tillgång till personal och ekonomiska resurser.
- (2) uppmana medlemsstaterna, samlade i rådet, att nå en överenskommelse med kommissionen om en gemensam metod som bygger på resultaten från kommissionens pilotfas.

På längre sikt vill kommissionen

- (3) med hjälp av högnivågruppen med nationella experter på bättre lagstiftning undersöka hur man kan lösa kvarstående metodologiska frågor,
- (4) utarbeta en EU-omfattande handledning i samarbete med medlemsstaterna,
- (5) på försöksbasis undersöka om en gemensam EU-metod på ett meningsfullt sätt kan användas för att bedöma den samlade bördan på sektoriell nivå,
- (6) inleda interinstitutionella förhandlingar i syfte att inkludera den framtida gemensamma EU-metoden i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.