



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.6.2002
KOM(2002) 276 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM

KONSEKVENSANALYSE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM KONSEKVENSANALYSE

Maj 2002

1. INDLEDNING

Kommissionen har til hensigt at iværksætte konsekvensanalyse som et middel til at forbedre kvaliteten af og sammenhængen i processen til udvikling af politikker. Konsekvensanalyse vil således bidrage til effektive lovgivningsmæssige rammer og endvidere til en mere sammenhængende gennemførelse af den europæiske strategi for bæredygtig udvikling. Med konsekvensanalyse identificeres mulige positive og negative virkninger af foreslåede foranstaltninger, og derved skabes der grobund for at foretage kvalificerede politiske vurderinger af forslaget og for at afveje for og imod med henblik på indsatsen for at nå konkurrerende målsætninger. Det giver også mulighed for at fuldføre gennemførelsen af protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som er knyttet til Amsterdam-traktaten.

I denne meddelelse gøres der rede for, hvorledes processen med konsekvensanalyse vil blive gennemført i Kommissionen gradvis fra 2003 for **alle større initiativer**, dvs. initiativer, der fremlægges i den årlige politikstrategi eller senere i Kommissionens arbejdsprogram. I et af bilagene gøres der rede for hovedelementerne i konsekvensanalysemetoden. De tekniske retningslinjer for gennemførelsen offentliggøres i september 2002.

1.1. Politisk baggrund

I denne meddelelse fastlægger Kommissionen en ny integreret metode for konsekvensanalyse, således som det blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Göteborg og Laeken. Konsekvensanalyse er en aktion inden for rammerne af handlingsplanen for bedre lovgivning (se dokument KOM(2002) 278).

For ganske nylig forpligtede Kommissionen sig på topmødet i Laeken til at gennemføre bedre lovgivningsprincipper, herunder en metode til konsekvensanalyse i forbindelse med lovgivning. Dette er en opfølgning på Kommissionens egen hvidbog om nye styreformer.

Kommissionen følger også op på Göteborg-topmødet, hvor den forpligtede sig til at gennemføre en bæredygtig udvikling og iværksætte et instrument til bæredygtigheds-vurdering. Hvad angår bæredygtighedsvurdering har Kommissionen i sin meddelelse fra februar 2001 "Mod et globalt partnerskab for en bæredygtig udvikling" tilføjet den eksterne dimension af bæredygtig udvikling.

Med den nye konsekvensanalysemetode indarbejdes alle sektoranalyser vedrørende direkte og indirekte konsekvenser af en foreslået foranstaltning i et globalt instrument, og dermed bevæger man sig væk fra den nuværende situation med en lang række ufuldstændige og sektorbestemte analyser. Dermed opnås et sæt fælles spørgsmål, mindstestandarder for analyse og et fælles format for rapporter. Men den nye metode vil dog være tilstrækkelig fleksibel til, at den kan tilpasses forskellene mellem Kommissionens politikker og tage hensyn til specifikke omstændigheder inden for de enkelte politikområder.

1.2. Gevinsten ved at indføre konsekvensanalyse

Konsekvensanalyse er en proces af systematisk analyse af de mulige indvirkninger i forbindelse med de offentlige myndigheders indgriben. Konsekvensanalyse er som sådan en integrerende del af udformning af politikforslag og af processen med at gøre beslutningstagerne opmærksomme på mulige virkninger.

Konsekvensanalyse er en hjælp til beslutningstagerne, ikke en erstatning for politiske vurderinger. Politisk vurdering omfatter således komplekse hensyn, der går langt ud over et forslags forventede virkninger. En konsekvensanalyse vil ikke nødvendigvis give sig udslag i klare og entydige konklusioner eller anbefalinger. Men den indeholder dog vigtige oplysninger for beslutningstagerne om konsekvenserne af politiske beslutninger.

Konsekvensanalyse er også et effektivt og værdifuldt kommunikationsværktøj. Høringer af de interesserede parter vil udmønte sig i nyttige diskussioner og bringe værdifulde oplysninger og analyser på bordet. Når Kommissionen gennemfører en konsekvensanalyse, vil den søge at indhente en bred vifte af synspunkter, og processen vil, som fastlagt i meddelelsen om generelle principper og minimumsstandarder for høring, være åben og gennemsigtig.

1.3. Opbygning af en integreret konsekvensanalyseproces

Denne indfaldsvinkel til konsekvensanalyse har til formål at integrere, styrke, strømline og erstatte alle nuværende særskilte konsekvensanalyseordninger i forbindelse med Kommissionens forslag.

- Kommissionen har betydelig erfaring med konsekvensanalyser inden for afgrænsede områder. De nuværende metoder omfatter f.eks. konsekvenser for virksomheder, samhandel, miljø, sundhed, ligestillingsspørgsmål og beskæftigelse. Disse konsekvensanalyser er dog ofte ufuldstændige, da de udelukkende behandler visse konsekvenser. Denne ufuldstændige indfaldsvinkel har gjort det svært for beslutningstagerne at afveje for og imod og sammenligne forskellige scenarier i forbindelse med et bestemt forløb.

Konsekvensanalysen vil træde i stedet for de nuværende krav til virksomhedskonsekvensanalyser, kønsspecifikke analyser, konsekvensanalyser for små og mellemstore virksomheder, konsekvensanalyser af samhandelen, konsekvensanalyser af lovgivning osv. Det nye integrerede konsekvensanalyseværktøj bygger på eksisterende praksis, som indarbejdes i det nye værktøj.

- Konsekvensanalysens anvendelsesområde og metodologi vil naturligvis variere afhængigt af det initiativ, der ses nærmere på. Særligt vil konsekvensanalyse af en række udgiftsprogrammer, forhandlingsoplæg til internationale aftaler og hvidbøger kræve en tilpasning af den fremgangsmåde, der anvendes til konsekvensanalyse af lovgivningsforslag.
- Konsekvensanalyseprocessen er en vigtig etape i Kommissionens bestræbelser på at styrke sin evalueringskultur. Det bør dog bemærkes, at (budgetmæssig) forhåndsevaluering og konsekvensanalyse har forskellige funktioner og formål. **Ved forhåndsevaluering fokuseres der især på valuta for pengene, dvs. omkostningseffektivitet i forbindelse med EF-budgettet for alle foreslåede udgiftsprogrammer/udgiftsaktioner. Konsekvensanalyse derimod er rettet mod politikker, og der fokuseres på undersøgelser af, hvorvidt virkningerne af større politikforslag er bæredygtige og overholder principperne om bedre lovgivning.**

I henhold til finansforordningen er der en forpligtelse til at gennemføre forhåndsevalueringer for alle forslag, der omfatter budgetmidler. Denne forpligtelse vil også bestå for fremtiden. På den anden side kan konsekvensanalyse anvendes i forbindelse med visse forslag, der omfatter budgetmidler. På grund af det delvise overlap i de to metoder, indarbejdes forhåndsevalueringens særlige aspekter i disse tilfælde i den samlede konsekvensanalyse, der dækker bedre lovgivning og bæredygtighed. I praksis vil konsekvensanalysen således medtage de specifikke elementer for forhåndsevaluering, som i visse tilfælde ikke dækkes (særligt spørgsmål i forbindelse med omkostningseffektivitet). Således **undgås dobbeltarbejde** og kravene i finansforordningen opfyldes.

1.4. Gennemførelsen - En gradvis indførelse af de integrerede konsekvensanalyseprocedurer.

Konsekvensanalyseprocedurerne vil blive introduceret gradvist.

For at sikre en gradvis indfasning af processen vil Kommissionen fra og med vedtagelsen af arbejdsprogrammet for 2003 identificere en række forslag, som skal underkastes en udvidet konsekvensanalyse, jf. afsnit 3.2.

Den orienterende analyse, jf. afsnit 3.1, skal anvendes for alle forslag, der fremlægges i forbindelse med den årlige politikstrategi for 2004, som Kommissionen vedtager i **februar 2003**. På grundlag af de orienterende analyser vil Kommissionen i forbindelse med denne vedtagelse ligeledes udvælge forslag, hvor der er behov for en udvidet analyse forud for den årlige politikstrategi og arbejdsprogrammet for 2004. Systemet vil være fuldt ud operationelt i 2004/2005.

Da processen indføres gradvist, er det klart, at konsekvensanalyserne i det første år ikke vil være helt fuldstændige. Det påregnes, at alle detaljer medtages fra 2004.

De tekniske retningslinjer for gennemførelsen vil foreligge i **september 2002**. Disse tekniske retningslinjer baseres på de eksisterende retningslinjer fra Kommissionens tjenestegrene, navnlig retningslinjerne for forhåndsevaluering.

1.5. Deltagelse af andre institutioner og medlemsstaterne

Som foreslået i Kommissionens oplæg til Laeken-topmødet og i dokumenter til Europa-Parlamentet, bør andre institutioner opfordres til at anvende lignende nye arbejdsmetoder. Dette skal især gøre sig gældende for omfattende ændringer af forslag fra Kommissionen (jf. afsnit 2.3 i handlingsplanen for bedre lovgivning, KOM(2002) 278).

Medlemsstaterne bør gennemføre konsekvensanalyser, når de gør brug af deres initiativret til ny lovgivning (retlige og indre anliggender). Derudover bør medlemsstaterne indsende en konsekvensanalyse af forslag til nationale bestemmelser, som meddeles til Kommissionen. Kommissionen forventer i overensstemmelse med henstillingerne fra Mandelkern-gruppen, at medlemsstaterne, hver gang de anmelder lovgivning til Kommissionen og de andre medlemsstater, systematisk vil vedlægge den tilhørende nationale konsekvensanalyse, såfremt en sådan analyse foreligger. Derudover opfordres medlemsstaterne også til at fastlægge standarder for høring og for konsekvensanalyse ved gennemførelsen i national ret af de direktiver, der overlader dem et vist spillerum i forbindelse med gennemførelsen heraf.

Resultatet af analysen bør fremsendes til Kommissionen for at fremme feedback på EU-niveau.

Som fastlagt i meddelelsen om en handlingsplan med henblik på "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer" (Indledning, s. 5) har Kommissionen til hensigt at konsultere de andre institutioner med sigte på at indgå en aftale om de interinstitutionelle aspekter.

Indførelsen af en integreret konsekvensanalyseproces vil bidrage til at forbedre kvaliteten og sammenhængen i udformningen af politikker. Den vil også skabe øget gennemsigtighed, bedre kommunikation og information om Kommissionens forslag. Det betyder dog ikke, at den erstatter den politiske beslutning.

Den nye strømlinede metode indføres gradvis med den fornødne fleksibilitet, så forskellene mellem de mange typer politikinitiativer kan imødekommes, og dermed vil konsekvensanalysen erstatte de eksisterende evalueringsværktøjer med det formål at undgå dobbeltarbejde.

2. DÆKNING

Konsekvensanalyse gælder for alle væsentlige forslag, dvs. forslag, der fremlægges af Kommissionen i den årlige politikstrategi eller i arbejdsprogrammet.

Inden for den overordnede målsætning for "bedre lovgivning" er målet for konsekvensanalyseprocessen, at Kommissionen baserer sin beslutning på en grundig analyse af den mulige indvirkning på samfundet og på en afbalanceret vurdering af de politiske instrumenter, der er til rådighed.

Princippet er, at al lovgivning fra Kommissionen og alle andre politiske forslag, som foreslås indarbejdet i den årlige politikstrategi eller Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram som fastslået inden for rammerne af den strategiske planlægnings- og programmeringsprocedure¹, skal underkastes en konsekvensanalyse, såfremt de har potentielle økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og/eller miljømæssige virkninger og/eller forudsætter foranstaltninger i forbindelse med gennemførelsen. Det grundlæggende kriterium er derfor, at der indsendes et forslag om optagelse i Kommissionens årlige politikstrategi og/eller arbejdsprogram.

Et yderligere princip gælder for de forslag, der indsendes til optagelse i den årlige politikstrategi eller i arbejdsprogrammet, idet konsekvensanalysen kun gennemføres for:

- lovgivningsforslag såsom direktiver og forordninger
- i et passende format andre forslag såsom hvidbøger, udgiftsprogrammer og forhandlingsdirektiver i forbindelse med internationale aftaler, der har økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige eller miljømæssige virkninger.

Men visse forslagstyper vil dog normalt være undtaget fra konsekvensanalyseproceduren. Dette omfatter f.eks. grønbøger på områder, hvor politikken endnu er under udarbejdelse, periodiske beslutninger og rapporter fra Kommissionen, forslag som følge af internationale forpligtelser og udøvelse af beføjelser, f.eks. gennemførelsesbestemmelser, lovbundne bestemmelser og tekniske opdateringer, herunder tilpasninger til den tekniske udvikling. Foranstaltninger, der vedtages i kraft af Kommissionens beføjelser til at overvåge den

¹ Som fastlagt i meddelelsen af 25. juli 2001 - SEK(2001) 1197.

korrekte gennemførelse af fællesskabslovgivningen, er ligeledes undtaget. Kommissionen kan dog i visse tilfælde vælge at gennemføre en konsekvensanalyse.

Herudover skal det bemærkes, at i uforudsete tilfælde eller i tilfælde af force majeure vil Kommissionen anvende bestemmelserne i denne meddelelse med den nødvendige fleksibilitet. I den forbindelse vil der blive taget behørigt hensyn til de forpligtelser, der skyldes nødsituationer, internationale forpligtelser, humanitære rettigheder samt sikkerhedsspørgsmål.

Konsekvensanalyse gælder for alle væsentlige initiativer, dvs. initiativer, der fremlægges af Kommissionen i den årlige politikstrategi eller i arbejdsprogrammet, uanset om det er lovgivningsforslag eller andre forslag, der måtte have økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige virkninger.

3. KONSEKVENSANALYSENS TO FASER:

Det er hensigten at integrere konsekvensanalyseproceduren i planlægningsforløbet med strategisk planlægning og programmering/aktivitetsbaseret ledelse².

Kommissionens konsekvensanalyseprocedure er opdelt i to faser.

3.1 Orienterende analyse

a) Anvendelsesområde

Den orienterende analyse giver et første overblik over det pågældende problem, mulige modeller og berørte områder. Denne analyse fungerer som et filter, således at kommissærkollegiet kan identificere forslag, der skal underkastes en udvidet konsekvensanalyse (jf. punkt 3.2). Den orienterende analyse er nødvendig for at et forslag kan optages i den årlige politikstrategi, eller i arbejdsprogrammet, hvis et forslag ikke på et så tidligt tidspunkt kan defineres i detaljer. Kommissionens afgørelse bekræfter udvælgelsen af de væsentlige forslag i den årlige politikstrategi, som gøres til genstand for en udvidet konsekvensanalyse.

Denne indledende analyse resulterer i en **kort erklæring** (jf. bilag 1), der fokuserer på følgende hovedfaktorer:

- Identifikation af problemet/målsætninger og det ønskede resultat
- Identifikation af de vigtigste modeller til at nå målsætningen, under hensyntagen til spørgsmål vedrørende proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet og foreløbige fingerpeg om de forventede virkninger
- Beskrivelse af de forberedende etaper, som allerede er gennemført og planlagt (høring af de interesserede parter, undersøgelser) og en angivelse af, hvorvidt der er behov for en udvidet konsekvensanalyse³

² Defineret i meddelelsen om aktivitetsbaseret management SEK(2001) 1197

³ Eventuelt angivelse af, om det på et senere tidspunkt bliver nødvendigt med yderligere konsekvensanalyse, f.eks. hvis der foreslås gennemførelsesforanstaltninger.

Den orienterende analyse bør følge den metode, som fastlægges i de generelle retningslinjer, og evalueringserklæringen bør opfylde ovenstående standardspørgsmål for orienterende analyser.

b) Tidsplan:

Den orienterende analyse skal gennemføres tidligt i politikudformningsforløbet som en forudsætning for, at et lovgivnings- eller politikforslag kan indarbejdes i den årlige politikstrategi, som udarbejdes i februar for det efterfølgende år, og den skal senest færdiggøres i november inden indarbejdelsen i Kommissionens arbejdsprogram. Erklæringerne med orienterende analyser for alle forslag bør være Kommissionen i hænde til gennemgang inden vedtagelsen af arbejdsprogrammet.

3.2 Udvidet konsekvensanalyse

a) Kommissionens beslutning

På grundlag af erklæringen med orienterende analyse beslutter Kommissionen i den årlige politikstrategi eller senest i arbejdsprogrammet for det kommende år, hvilke forslag der skal gennemføres en udvidet konsekvensanalyse af. I forbindelse med denne beslutning tager Kommissionen bl.a. følgende kriterier i betragtning:

- Vil forslaget medføre væsentlige økonomiske, miljømæssige, sociale og/eller arbejdsmarkedsmæssige virkninger for en eller flere specifikke sektorer, og vil forslaget have en væsentlig virkning på de mest fremtrædende berørte parter?
- Udgør forslaget en væsentlig politikreform i en eller flere sektorer?

b) Formål

Formålet med en udvidet konsekvensanalyse er normalt dobbeltsidet:

- Gennemførelse af en mere dybtgående analyse af de potentielle virkninger for økonomien, samfundet og miljøet.
- Høring af de interesserede parter og relevante eksperter i overensstemmelse med de minimumsstandards for høring, som følger retningslinjerne i Kommissionens meddelelse om høring, samtidig med at der tages behørigt hensyn til undtagelser i tilfælde af specifikke høringskrav i henhold til traktaterne eller internationale aftaler. Dette er vigtigt i forbindelse med indsamling af data og information samt bekræftelse heraf. Høringsprocessen bør derudover give mulighed for videre hensyn, f.eks. etiske og politiske spørgsmål. De vigtigste resultater af høringen bør resumeres i konsekvensanalyserapporten.

I forbindelse med forberedelse af en udvidet konsekvensanalyse er det vigtigt at overveje, hvorledes der kan indsamles yderligere oplysninger, således at nøglespørgsmålene kan besvares fyldestgørende⁴. Hvor det ikke er muligt at indsamle alle relevante data inden for en rimelig frist, vil der blive anvendt kvalitative eller ufuldstændige data. I sådanne tilfælde skal

⁴ Den udvidede konsekvensanalyse skal følge de tekniske retningslinjer for konsekvensanalyse, som Generalsekretariatet udsteder i efteråret 2002, samt den generelle metode, som er beskrevet i bilag 2 til denne meddelelse. Hvor det er nødvendigt, kan tjenestegrenene vælge at anvende eksterne eksperter.

der i god tid planlægges en midtvejsevaluering og/eller efterfølgende evaluering som grundlag for den næste revision af lovgivningen (disse evalueringer skal følge reglerne i Kommissionens meddelelse om evalueringer, jf. bilag 2, afsnit 5).

Den ansvarlige tjenestegren bør fremlægge resultaterne af analysen i en rapport, som indgår i konsultationen af de forskellige tjenestegrene vedrørende det pågældende forslag. Konsekvensanalyserapporten bør endvidere sendes til de øvrige institutioner som et arbejdsdokument, når Kommissionen har vedtaget forslaget. Et resumé af de vigtigste resultater indarbejdes i begrundelsen.

c) Tidsplan

I de fleste tilfælde vil den udvidede konsekvensanalyse blive gennemført efter vedtagelsen af den årlige politikstrategi i foråret. Generaldirektoraterne skal derefter udarbejde rapporter om, hvor langt de er nået med den udvidede konsekvensanalyse, som er en betingelse for at indarbejde et forslag i arbejdsprogrammet om efteråret.

Den udvidede konsekvensanalyse skal være afsluttet senest, når forslaget kommer til konsultation i de forskellige tjenestegrene, og alle konsekvensanalyserapporter skal vedlægges de øvrige konsultationsdokumenter.

d) Tilrettelæggelse af den udvidede konsekvensanalyse

For forslag, som Kommissionen har besluttet at underkaste en udvidet konsekvensanalyse, vil proceduren adskille sig på to måder: først hvad angår antallet af detaljer, og dernæst hvad angår de organisatoriske bestemmelser.

- Konsekvensanalysen skal gennemføres i overensstemmelse med princippet om proportionelle analyser, dvs. at antallet af detaljer varierer afhængigt af forslagets potentielle virkninger. Dette betyder, at analysen vil være mere **tilbundsgående** jo større potentielle virkninger, forslaget vil have. Således skal foranstaltninger, der vil kunne have alvorlige negative bivirkninger eller især vil berøre visse samfundsgrupper, underkastes en mere dybdegående analyse end mindre tekniske ændringer til forordninger. Ligeledes skal analysen tilpasses de særlige omstændigheder inden for det berørte politikområde, således at der tages hensyn til forskellene mellem de aktiviteter, der gennemføres af tjenestegrene og de specifikke lovbetingede forpligtelser.
- Normalt skal det ansvarlige generaldirektorat gennemføre den udvidede konsekvensanalyse, idet der informerer Generalsekretariatet og involverer andre generaldirektorater i tilfælde, hvor disse kan blive berørt af forslaget (evt. med bistand fra eksterne eksperter).

Hvad angår forslag med de største tværgående konsekvenser og størst politisk betydning kan Kommissionen i visse tilfælde beslutte, at det generaldirektorat, der har ansvar for konsekvensanalysen, skal bistås af en tværtjenstlig gruppe, som det normalt har forsæde i, og som har deltagelse af de mest berørte generaldirektorater og Generalsekretariatet. Kommissionen skal sikre, at der ved udformningen af disse forslag tages hensyn til horisontale aspekter på tværs af sektorerne, særligt økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige virkninger, så tidligt som muligt i processen. Den tværtjenstlige gruppe har til opgave at definere formålet med den udvidede konsekvensanalyse samt overvåge de fremskridt, der gøres, og færdiggørelsen af konsekvensanalyserapporterne vedrørende tværgående forslag

Gennemførelsen af konsekvensanalyse hører under den pågældende tjenestegrens ansvarsområder, hvorimod Generalsekretariatet skal koordinere en basisstøtteenhed for den nye konsekvensanalyseproces via SPP/ABM-cyklussen og Generalsekretariatets netværk, som særligt skal behandle udvælgelse af og kontrol med forslag i henhold til reglerne for den udvidede konsekvensanalyse. Generalsekretariatet skal koordinere udstedelsen af retningslinjer, tilrettelæggelse af uddannelse og udveksling af god praksis og overvåge den endelige kvalitet af de gennemførte konsekvensanalyser.

- Resultaterne fremlægges i en konsekvensanalyserapport, som vedlægges de øvrige interne konsultationsdokumenter. Konsekvensanalysen vil træde i stedet for de nuværende analyser, som gennemføres af generaldirektoraterne, såsom konsekvensanalyser af lovgivningen, virksomhedskonsekvensanalyse, vurderinger af virkninger på miljøet osv. (jf. 1.3), som nu falder under kravene til denne kategori.

Princippet om proportionel analyse udgør grundlaget for denne proces.

Processen er opdelt i to etaper: Først en sorteringsmekanisme på grundlag af en kort orienterende analyse af alle forslag til arbejdsprogrammet og dernæst en udvidet analyse af udvalgte forslag.

4. EN HJÆLP TIL BESLUTNINGSTAGERNE

Konsekvensanalyse er en hjælp til beslutningstagerne, ikke en erstatning for politiske vurderinger.

Hovedbestanddelene i den udvidede konsekvensanalyse er beskrevet i bilag 2.

Hvad angår valg af politik vil de endelige modeller (dvs. et udkast til et forslag fra Kommissionen, som forelægges kommissærerne til afgørelse) træde frem som følge af konsekvensanalyseprocessen. I visse tilfælde kan konsekvensanalysen pege på en foretrukken grundlæggende metode og det optimale politikinstrument tidligt i processen. Efterfølgende analyse vil da fokusere på at forbedre forslagens effektivitet med hensyn til ændringer til vigtige konstruktionsparametre eller stringens. Analysen kan også identificere ledsageforanstaltninger til at opnå de maksimale positive virkninger og de minimale negative virkninger.

Begrundelserne for det foretrukne model skal klart anføres i konsekvensanalyserapporten. Alternative instrumenter, der opfylder de samme politiske mål, skal også tages i betragtning på et tidligt tidspunkt i udarbejdelsen af forslag til ny politik.

Hvad angår valg af instrumenter kan de almindelige former for politikinstrumenter omfatte:

- prækriptive reguleringsforanstaltninger (f.eks. standarder for luftkvalitet)
- metoder til samregulering (f.eks. dialog mellem arbejdsmarkedets parter)
- markedsbaserede instrumenter (f.eks. handel med emissionstilladelser, beskatning)

- finansielle interventioner (f.eks. beskatning, støtte, samfinansiering, risikovillig startkapital eller risikofinansiering)
- aktioner med henblik på frivillige aftaler eller selvregulering
- information, netværkssamarbejde eller koordinerende aktiviteter
- rammedirektiver, jf. handlingsplanen om bedre lovgivning
- den åbne koordineringsmetode.

Valget af et instrument skal naturligvis være i overensstemmelse med de relevante traktatbestemmelser. En kombination af ovenstående instrumenter bør også overvejes, hvorved der tages hensyn til Fællesskabets og medlemsstaternes traktatbestemte beføjelser.

Konsekvensanalyse er en hjælp til beslutningstagerne, ikke en erstatning for politiske vurderinger.

Analyserapporten begrundes den valgte model, efter at de alternative muligheder er blevet undersøgt.

5. FREMLÆGGELSE OG OFFENTLIGGØRELSE

Erklæringerne med orienterende analyser vedlægges som bilag til Kommissionens arbejdsprogram som et arbejdsdokument fra en af tjenestegrenene.

De endelige konsekvensanalyserapporter vedlægges de øvrige konsultationsdokumenter (jf. bilag 3). Derudover skal midtvejsresultaterne af den udvidede konsekvensanalyse formidles hurtigst muligt til de mest berørte generaldirektorater.

De vigtigste resultater af de orienterende og/eller udvidede analyser skal resumeres i begrundelsen. De endelige rapporter skal også vedlægges forslaget, når det forelægges Kommissionen til endelig beslutning. Dette tilsidesætter ikke kravet om fremlæggelse af en finansieringsoversigt. Konsekvensanalyserapporterne vedtages derefter af Kommissionen som supplerende arbejdsdokumenter fra tjenestegrenene og videresendes sammen med forslaget til de andre institutioner.

Kommissionen skal sikre fuldstændig gennemsigtighed angående resultaterne af konsekvensanalysen, både den orienterende og den udvidede analyse.

BILAG:

- (1) OPSTILLING AF ERKLÆRINGEN MED ORIENTERENDE ANALYSE
- (2) KONSEKVENSANALYSENS BESTANDDELE
- (3) VEJLEDENDE OPSTILLING AF DEN UDVIDEDE KONSEKVENSANALYSE

BILAG 1
Erklæring med orienterende analyse

1. IDENTIFIKATION AF PROBLEMET

*Beskriv det problem, som politikken/forslaget forventes at løse:
Angiv potentielt ubæredygtige tendenser i forbindelse med problemet,
- økonomisk:
- socialt og arbejdsmarkedsmæssigt:
- miljømæssigt:*

Angiv potentielle uoverensstemmelser mellem de tre dimensioner eller med andre politikker.

2. FORSLAGETS MÅLSÆTNING

Hvad er den overordnede politiske målsætning hvad angår forventede virkninger?

3. MULIGE MODELLER

Grundlæggende metode, der foreslås anvendt til at nå målet:

Hvilke politikinstrumenter har været overvejet?

Hvorledes overholder de identificerede modeller henholdsvis nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet?

Hvilke modeller kan udelukkes på dette tidlige tidspunkt?

4. VIRKNINGER – POSITIVE OG NEGATIVE

På en foreløbig basis anføres de valgte modellers forventede positive og negative virkninger, især med hensyn til økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser

Anfør hvilke målgrupper, der berøres og evt. alvorlige virkninger for en specifik social gruppe, økonomisk sektor eller region (i eller udenfor EU) på kort sigt, på mellemlang og på lang sigt?

5. OPFØLGNING

Hvilke forberedende etaper er allerede gennemført (høringer, undersøgelser)?

Anbefales en udvidet konsekvensanalyse? Ja/nej

Er der planer om høring? Ja/nej

BILAG 2

Den udvidede konsekvensanalyses vigtigste bestanddele (KA)

Følgende spørgsmål bør stilles ved gennemførelsen af en udvidet konsekvensanalyse:

- (1) hvilket problem forventes politikken/forslaget at behandle, merværdi på fællesskabsniveau
- (2) hvilken hovedmålsætning forventes politikken/forslaget at nå
- (3) hvilke er de vigtigste modeller, der kan komme på tale, til at nå målsætningen
- (4) hvilke virkninger – positive og negative – forventes de forskellige modeller at få
- (5) hvorledes kan resultaterne og virkningerne af politikken/forslaget overvåges og evalueres

Der kan forekomme gentagelser i analysen. Spørgsmålene skal derfor ikke nødvendigvis behandles i ovenstående rækkefølge.

1. ANALYSE AF PROBLEMET

Det første spørgsmål i konsekvensanalyseprocessen vedrører identifikation og analyse af problemet/problemerne på et eller flere politikområder. Problemet skal beskrives økonomisk, socialt, arbejdsmarkedsmæssigt og miljømæssigt. Det udtrykkes så konkret som muligt kvalitativt, kvantitativt og om muligt finansielt. Indgrebets hastende karakter og eventuelle risici⁵ forbundet med den oprindelige situation skal også identificeres.

Mange analyser på første etape er mangelfulde, da relationerne mellem årsager og virkninger ikke konstateres, men blot antages. Det er derfor afgørende at give en præcis og objektiv beskrivelse af årsagsrelationerne. Analysen bør endvidere referere til resultaterne af tidligere konsultationer, f.eks. erfaringer fra grønnebøger.

2. IDENTIFIKATION AF POLITIKMÅLSÆTNINGEN

På grundlag af problemanalysen udtrykkes målsætningerne i forventede resultater inden for en vis periode (dvs. som "mål" og ikke "midler"). Hvor det er relevant, anføres også tidligere fastsatte målsætninger (f.eks. i traktaten, eksisterende lovgivning, politikker, anmodninger fra Det Europæiske Råd osv.) samt det retsgrundlag, som et forslag eventuelt skal baseres på.

De oprindelige målsætninger kan revideres/justeres som et resultat af den analyse, der gennemføres ifølge punkt 3.3-3.6.

⁵ En risiko defineres almindeligvis som en begivenhed, der kan føre til et uønsket eller negativt resultat. Risikoen er kendetegnet ved, at en begivenhed kan forekomme og ved den efterfølgende virkning, hvis begivenheden forekommer. Tilsammen frembringer disse to faktorer et vist **risikoniveau**. Analysen skal undersøge risikoniveauet, og hvorledes dette kan bedres.

3. IDENTIFIKATION AF MODELLER OG ALTERNATIVE INSTRUMENTER

Alternative modeller eller instrumenter, der opfylder de samme politiske målsætninger, bør altså tages i betragtning på et tidligt tidspunkt i udarbejdelsen af forslag til ny politik.

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet bør også tages i betragtning og videreudvikles gennem hele konsekvensanalyseprocessen. Det bør gøres klart, hvorfor problemet behandles på EU-niveau, og gevinsten ved en fællesskabsindsats beskrives i forhold til en ikke-lovgivningsbundet indsats eller en indsats fra medlemsstaternes side.

Et "no policy change"-scenarie (en situation uden politiske ændringer) skal også indarbejdes i analysen som referencepunkt ("kontrafaktorisk situation"), som andre modeller kan sammenlignes med.

Udtrykket "model" (for indsats på EU-niveau) dækker over kombinationer af tre nært sammenhængende elementer, som vil blive undersøgt sideløbende:

(a) Forskellige fremgangsmåder ("grundlæggende metoder") til at nå målsætningen.

I mange tilfælde kan målsætningen nås på flere måder, som bør tages i betragtning, når de forskellige modeller identificeres.

(b) Forskellige politikinstrumenter.

Valget af instrument skal være i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten. En kombination af forskellige instrumenter kan også overvejes, hvorved der tages hensyn til Fællesskabets og medlemsstaternes respektive traktatbestemte beføjelser

Derudover skal det også tages i betragtning, hvorledes forslaget passer ind i de eksisterende og, hvis disse kendes, kommende regler og politikker, der er under udarbejdelse.

(c) Fokus på realistiske modeller

En detaljeret analyse skal fokusere på et begrænset antal af de mest relevante og realistiske modeller ud fra følgende kriterier:

- relevans for problemet
- effektivitet angående opnåelse af målsætningerne (dette skal om muligt udtrykkes kvantitativt og gøres meningsfyldt)
- sammenhæng med større økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige målsætninger
- samspil med andre eksisterende eller planlagte EF-indgreb
- udgifter (nødvendige ressourcer) og brugervenlighed

Kun modeller, der opfylder disse kriterier på bedste vis, bør medtages i den efterfølgende analyse, mens de andre kasseres.

4. ANALYSE AF VIRKNINGERNE

For den valgte model og om muligt for udvalgte alternativer undersøges alle relevante positive og negative virkninger. Dette indarbejdes i konsekvensanalysen, hvor der lægges særlig vægt på deres miljømæssige, økonomiske, sociale og arbejdsmarkedsmæssige dimensioner. Denne proces er delt i to etaper: først identificeres de relevante virkninger, derefter evalueres de kvalitativt, kvantitativt og/eller finansielt.

4.1. Identifikation af virkninger ("screening")

Konsekvensanalysen skal identificere direkte og indirekte konsekvenser af de valgte modeller. Gennem en identifikation af virkningerne præciseres de potentielle problemer.

Virkningerne beskrives så vidt muligt økonomisk, socialt, arbejdsmarkedsmæssigt og miljømæssigt, selvom det kan være vanskeligt at placere visse virkninger under disse kategorier. Den vigtigste opgave er at identificere alle relevante (positive og negative) virkninger, især dem, der har relevans for EU's strategi for en bæredygtig udvikling i både de interne og eksterne dimensioner (herunder EU's internationale udviklingspolitik).

Eksempler på økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige virkninger kan være:

- Økonomiske virkninger: både makro- og mikroøkonomiske virkninger, særlig hvad angår økonomisk vækst og konkurrenceevne, dvs. ændringer i opfyldelsesomkostninger, herunder administrative byrder for virksomheder/SMV'er, og gennemførelsesomkostninger for offentlige myndigheder, virkninger for potentialet for nyskabelse og teknologisk udvikling, ændringer i investeringer, markedsandele og handelsmønstre samt stigninger eller fald i forbrugspriser osv.
- Sociale og arbejdsmarkedsmæssige virkninger: virkninger for menneskelig kapital, virkninger for grundlæggende rettigheder/menneskerettigheder, overensstemmelse med EU's Charter om grundlæggende rettigheder, ændringer i beskæftigelsesniveau eller jobkvalitet, ændringer, der berører ligestilling, social udstødelse og fattigdom, virkninger for sundhed, sikkerhed, forbrugerrettigheder, social kapital, tryghed (herunder kriminalitet og terrorisme), uddannelse, erhvervsuddannelse og kultur samt fordelingsmæssige konsekvenser såsom konsekvenser for indtægterne i særlige sektorer, grupper af forbrugere eller arbejdstagere osv.
- Miljømæssige virkninger: positive og negative virkninger i tilknytning til miljøets ændrede tilstand f.eks. klimaændringer, luft-, vand- og jordforurening, ændringer i arealanvendelse og tab af biodiversitet, ændringer i folkesundheden osv.

Afhængigt af de pågældende forslag vil det stå klart, hvilken samfundsgruppe, økonomisk sektor eller region, der berøres af en given virkning. Dette vil stå frem efter analyse af relevante fordelingsmæssige konsekvenser, og interne (inden for EU) og eksterne virkninger (udenfor EU) vises separat.

4.2. Evaluering af virkningerne ("scoping")

En række analytiske metoder kan anvendes til at evaluere virkningerne. Metoderne varierer i koncept og dækning (f.eks. cost-benefit-analyse, analyse af omkostningseffektivitet, analyse af opfyldelsesomkostninger, analyser på baggrund af en lang række kriterier og risikovurdering). Valget af metode og antallet af detaljer vil variere alt efter problemets art og feasibilityundersøgelser. I september 2002 vil der blive udstedt tekniske retningslinjer for konsekvensanalyse, hvori der tages højde for bedste praksis og eksisterende evalueringsværktøjer.

I det følgende udstikkes principperne for Kommissionens konsekvensanalyse:

- De økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige virkninger, der identificeres for den valgte model, skal analyseres og opstilles på en måde, der fremmer en bedre forståelse af afvejningerne mellem økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige mål. Med henblik på at vise de forskellige virkninger, lette sammenligninger og på en mere gennemsigtig måde situationer, hvor der enten er både fordele og ulemper, eller hvor der kun er fordele, virkningerne kvantificeres fysisk og, hvis det er muligt, finansielt (som supplement til en kvalitativ vurdering). Virkninger, der ikke kan udtrykkes kvantitativt eller finansielt, bør dog ikke anses for mindre vigtige, da de kan indeholde vigtige aspekter i forbindelse med politikudformning. Endelige resultater kan heller ikke altid udtrykkes i et enkelt tal, der afspejler nettofordelen eller nettoomkostningen ved den model, der overvejes.
- Konsekvensanalysen skal fokusere på de virkninger, der sandsynligvis vil være af størst betydning og/eller betyde vigtige fordelingsmæssige konsekvenser. I en integreret analyse er det vigtigt at undgå dobbelttælling (dvs. udgifter, der væltes over på forbrugerne i form af højere priser, skal ikke medregnes som omkostninger for virksomhederne).
- Tidsdimensionen (virkningerne på kort, mellemlang og lang sigt) skal også undersøges i denne sammenhæng, for eksempel ved at vægte kortsigtede negative virkninger mod langsigtede positive virkninger ved hjælp af en reduktionsfaktor i de tilfælde, hvor positive og negative virkninger kan udtrykkes finansielt. Det skal også gøres klart, om virkningerne er kommer på én gang eller over længere tid.
- I forbindelse med konsekvensanalyse vil en almindelige cost-benefit-analyse ikke altid give de mest relevante oplysninger, f.eks. skal irreversibilitetsgraden også vurderes. Hvor det er relevant, bør forsigtighedsprincippet anvendes⁶. Virkningen for de etablerede politikmålsætninger bør også analyseres, hvor disse målsætninger er kendt.
- Konsekvensanalyse er vanskelig, da det er svært at foretage pålidelige prognoser. Hvor det er relevant, skal sammenligningen af de forskellige modeller derfor ledsages af en analyse af resultaternes følsomhed over for ændringer i de vigtigste interne og eksterne variabler. Under alle omstændigheder skal de nøglefaktorer, der kan ændre virkningerne, fremhæves.
- Ved analyse af virkninger skal den kendsgerning, at forskellige eksperter anvender forskellige metoder, også tages i betragtning.

⁶ I henhold til Kommissionens retningslinjer om anvendelse af forsigtighedsprincippet – KOM(2000) 1.

5. GENNEMFØRELSE, OVERVÅGNING OG EFTERFØLGENDE EVALUERING

Konsekvensanalysen bør kortlægge mulige problemer ved gennemførelsen af de evaluerede modeller, og den bør beskrive, hvordan de tages i betragtning, f.eks. ved valg af gennemførelsesperioder eller gradvis indfasning af en foranstaltning.

Medlemsstaterne bør anmodes om at oplyse om problemer, de ville få i forbindelse med gennemførelsen af forslaget (f.eks. konsekvenser for offentlige forvaltninger og håndhævende myndigheder).

Ordninger for overvågning af gennemførelsen af den valgte model skal beskrives. Den løbende eller efterfølgende evaluering skal følge reglerne i meddelelsen om evalueringer⁷, dvs. en generel efterfølgende evaluering eller midtvejsevaluering med højst seks års mellemrum afhængigt af aktiviteterens karakter.

Der bør fastlægges procedurer for at tilvejebringe overvågningsdata.

⁷ SEK(2000) 1051.

BILAG 3

Veiledende opstilling af den udvidede konsekvensanalyse

1. HVLKET PROBLEM FORVENTES POLITIKKEN/FORSLAGET AT BEHANDLE?

- Hvad er problemet i et givet politikområde set ud fra et økonomisk, socialt, arbejdsmarkedsmæssigt og miljømæssigt synspunkt, herunder ubæredygtige tendenser?
- Hvilke risici er forbundet med den oprindelige situation?
- Hvilken motivering ligger til grund?
- Hvad ville der ske, hvis politikken ikke blev ændret?
- Hvem er berørt?

2. HVLKEN HOVEDMÅLSÆTNING FORVENTES POLITIKKEN/FORSLAGET AT NÅ?

- Hvad er den overordnede politiske målsætning hvad angår forventede virkninger?
- Er evt. tidligere fastlagte målsætninger blevet taget i betragtning?

3. HVLKE ER DE VIGTIGSTE MODELLER, DER KAN KOMME PÅ TALE, TIL AT NÅ MÅLSÆTNINGEN?

- Grundlæggende metode, der foreslås anvendt til at nå målet:
- Hvilke politikinstrumenter har været overvejet?
- Hvad taler for og imod den foreslåede model?
- Hvilke udformninger og "stringensniveauer" har været overvejet?
- Hvilke modeller er blevet udelukket på et tidligt tidspunkt?
- Hvordan er der taget hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet?

4. HVLKE VIRKNINGER – POSITIVE OG NEGATIVE – FORVENTES DE FORSKELLIGE MODELLER AT FÅ?

- Hvilke positive og negative virkninger forventes de valgte modeller at have, især med hensyn til økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser, herunder virkninger for risikostyring? Er der potentielle konflikter og manglende sammenhæng mellem de økonomiske, sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige virkninger, der kan give anledning til afvejninger og beslutninger om politikker i forbindelse hermed?

- Hvor store er de supplerende virkninger, der kan tilskrives forslaget, dvs. ekstra virkninger i forhold til et scenarie, hvor politikken ikke blev ændret? Kvalitativ og om muligt kvantitativ og finansiell beskrivelse.
- Kommer der evt. alvorlige virkninger for en specifik samfundsgruppe, økonomisk sektor (inkl. størrelseskategorier af virksomheder) eller region?
- Kommer der virkninger uden for EU for kandidatlandene og/eller andre lande ("eksterne virkninger")?
- Hvilke virkninger er der set over en større tidshorisont?
- Hvilke resultater har der været af analyser af scenarier, risici eller følsomhed?

5. HVORDAN SKAL RESULTATERNE OG VIRKNINGER AF FORSLAGET OVERVÅGES OG EVALUERES EFTER GENNEMFØRELSEN?

- Hvordan gennemføres politikken?
- Hvordan overvåges politikken?
- Hvilke planer er der for efterfølgende evaluering af politikken?

6. HØRING AF INTERESSEREDE PARTER

- Hvilke interesserede parter blev hørt, på hvilket punkt i processen og med hvilket formål?
- Hvilke resultater gav høringen?

7. KOMMISSIONENS UDKAST TIL FORSLAG OG BEGRUNDELSE

- Hvad går det endelige valg af politik ud på, og hvorfor?
- Hvorfor blev der ikke valgt en mere/mindre ambitiøs model?
- Hvad taler for og imod den valgte model?
- I tilfælde af at eksisterende oplysninger eller viden er ringe, hvorfor skal der da træffes en beslutning nu i stedet for at vente, til der foreligger bedre oplysninger?
- Er der truffet nogen ledsageforanstaltninger, der skal maksimere de positive og minimere de negative virkninger?