

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 3

2010

ISSN 1831-0990

**KONSEKVENSBEDÖMNINGAR VID
EU:S INSTITUTIONER: ÄR DE ETT
STÖD I BESLUTFATTANDET?**



SV



Särskild rapport nr 3 // 2010

KONSEKVENSBEDÖMNINGAR VID EU:S INSTITUTIONER: ÄR DE ETT STÖD I BESLUTFATTANDET?

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn [+352 4398-1](tel:+35243981)
Fax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Särskild rapport nr 3 // 2010

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2010

ISBN 978-92-9207-744-0
doi:10.2865/28062

© Europeiska unionen, 2010
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

ORDFÖRKLARINGAR

I-VI SAMMANFATTNING

1-12 INLEDNING

13-16 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

17-81 IAKTTAGELSER

17-41 KOMMISSIONENS, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS ANVÄNDNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING I BESLUTFATTANDET

19-27 KONSEKVENSBEDÖMNINGAR HJÄLPER KOMMISSIONEN ATT UTARBETA SINA FÖRSLAG
28-33 DE FLESTA ANVÄNDARNA VID EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET ANSER ATT KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER INNEHÅLLER RELEVANT INFORMATION FÖR LAGSTIFTNINGSPROCESSEN
34-41 DE POTENTIELLA KONSEKVENSERNA AV ÄNDRINGAR AV URSPRUNGLIGA KOMMISSIONSFÖRSLAG BEDÖMS INTE

42-55 KOMMISSIONENS FÖRFARANDET FÖR GENOMFÖRANDE AV KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

43-46 DET BEHÖVS MER INSYN I URVALSFÖRFARANDET OCH I INRIKTNINGEN AV KONSEKVENSBEDÖMNINGARBETET
47-50 KOMMISSIONEN ANVÄNDER OFTA SAMRÅD FÖR ATT FÅ UNDERLAG TILL KONSEKVENSBEDÖMNINGARNA MEN INTE NÄR DET GÄLLER FÖRSLAG TILL RAPPORTER
51-55 KOMMISSIONENS SENASTE FÖRBÄTTRINGAR AV KVALITETSGRANSKNINGEN AV SINA KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER

56-81 INNEHÅLL I OCH PRESENTATION AV KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER

57-60 PRESENTATIONEN AV HUR DEN FÖRESLAGNA INTERVENTIONEN BÄST SKA NÅ AVSEDDA RESULTAT BEHÖVER FÖRBÄTTRAS YTTRELLIGARE
61-71 ANALYSEN AV EFFEKTER OCH PRESENTATIONEN AV DEN KAN FÖRBÄTTRAS
72-81 INFORMATIONEN OM GENOMFÖRANDEASPEKTER, VERKSTÄLLIGHETSKOSTNADER OCH DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN KAN FÖRBÄTTRAS YTTRELLIGARE

82-87 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

BILAGA I – JÄMFÖRELSE MELLAN SPECIFIKA DELAR AV KOMMISSIONENS SYSTEM OCH ANDRA KONSEKVENSBEDÖMNINGSSYSTEM

BILAGA II – REVISIONSMETOD OCH METODER FÖR INSAMLING AV REVISIONSBEVIS

SKRIVELSER FRÅN EUROPAPARLAMENTETS TALMAN OCH ORDFÖRANDE FÖR EUROPEISKA UNIONENS RÅD

KOMMISSIONENS SVAR

ORDFÖRKLARINGAR

Administrativ börda: De administrativa kostnader och informationskostnader som företag måste bära för att uppfylla kraven i lagstiftningen.

Färdplan: Ett kort dokument som innehåller en första beskrivning av ett planerat kommissionsinitiativ, bland annat uppgifter om vilka huvudområden som ska konsekvensbedömas och planeringen av konsekvensbedömningsarbetet. Färdplanerna har två funktioner: dels innehåller de en beräknad tidtabell för förslaget, dels anger de hur konsekvensbedömningen kommer att genomföras. Färdplaner offentliggörs när kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram antas.

Föredragande: term som används i Europaparlamentet för att beskriva den eller de ledamöter som ansvarar för ett visst förslag eller betänkande. Parlamentsledamöter som ansvarar för ett förslag och som hör till en annan politisk grupp än Europaparlamentets officiella föredragande med ansvar för samma förslag kallas skuggföredragande.

Högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor (den så kallade Stoibergruppen): Denna grupp ger kommissionen råd i fråga om åtgärdsprogrammet för minskning av administrativa bördor. Edmund Stoiber, tidigare regeringschef i Bayern, är ordförande för gruppen. De övriga medlemmarna företräder viktiga intresseorganisationer. Gruppens mandat upphör 2010.

Införlivande: I unionsrätten en process där medlemsstaterna införlivar ett EU-direktiv i nationell lagstiftning genom att anta lämplig genomförandelagstiftning.

Interventionslogik: Interventionslogik är det planerade sambandet mellan en interventions input och åstadkommandet av dess output och därmed dess konsekvenser i form av resultat och utfall.

Kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram: I detta dokument, som offentliggörs i november varje år, presenterar kommissionen de lagstiftningsinitiativ och andra initiativ som den har planerat för det kommande året. Programmet innehåller inte alla initiativ som ska presenteras ett visst år, utan identifierar politiska initiativ av särskild betydelse. I programmet anges de praktiska formerna för genomförandet av de politiska prioriteringar och initiativ som fastställs i den årliga politiska strategin.

Kommittéförfarande: Kommittésystem som innebär att de delegerade akter som genomförs av Europeiska kommissionen övervakas. Kommittéerna består av företrädare för medlemsstaterna och har mandat att reglera vissa delegerade aspekter av sekundärlagstiftning som antas av rådet och, när medbeslutandeförfarandet tillämpas, Europaparlamentet. Kommissionen är ordförande för dessa sammanträden och står för sekretariatet.

Konsekvensbedömningsnämnden: Ett organ som är knutet till kommissionens generalsekretariat och som bedömer kvaliteten på varje konsekvensbedömningsrapport och därefter offentliggör ett yttrande om den. Nämnden består av fyra direktörer från olika generaldirektorat och kommissionens ställföreträdande generalsekreterare.

Mandelkerngruppen: Rådgivande arbetsgrupp på hög nivå som bestod av lagstiftningsexperter från medlemsstaterna och Europeiska kommissionen. Denna grupp inrättades av medlemsstaternas civilministrar i november 2000 och leddes av fransmannen Dieudonné Mandelkern, tidigare ledamot av Frankrikes högsta förvaltningsdomstol (*Conseil d'Etat*). Bland annat rekommenderade gruppen 2001 att kommissionen borde ta fram ett verktyg för att bedöma de sociala, ekonomiska och miljömässiga effekterna av föreslagen lagstiftning.

Medbeslutande: Enligt medbeslutandeförfarandet delar rådet lagstiftande befogenhet med Europaparlamentet. Båda institutionerna kan dock endast fatta beslut på förslag av kommissionen (som ensam har initiativrätt).

Rådsarbetsgrupp: Arbetsgrupp som är specialiserad på ett visst politikområde vid ministerrådet och som består av delegationer från samtliga medlemsstater. Den förbereder de rättsakter som ska antas av den berörda rådskonstellationen.

Standardkostnadsmodell: Metod för att bedöma kostnader som uppstår för att följa de krav på information som skapas av lagstiftningen. Kostnaden beräknas utifrån den genomsnittliga kostnaden per enhet för den erforderliga administrativa verksamheten multiplicerad med det totala antalet verksamheter som utförs per år.

Särskilda expertgruppen för bättre lagstiftning: Expertgrupp bestående av tjänstemän med ansvar för bättre lagstiftning i EU:s medlemsstater och andra europeiska länder. Gruppen möts två gånger om året och leds av delegationen från det land som påföljande halvår är ordförandeland för EU. Gruppen har till uppdrag att utbyta idéer och vidareutveckla befintliga initiativ som EU och dess medlemsstater har tagit för att minska byråkratin och förbättra lagstiftningen.

Årlig politisk strategi: I kommissionens årliga politiska strategi fastställs, tidigt år $n-1$, politiska prioriteringar och nyckelinitiativ för år n . Strategin innehåller också en fördelning av motsvarande ekonomiska resurser och personalresurser till dessa prioriterade initiativ. Den tjänar som underlag till en politisk diskussion om kommissionens program med Europaparlamentet och rådet.

SAMMANFATTNING

I.

Konsekvensbedömning är en av hörnstenarna i kommissionens politik för bättre lagstiftning för att förbättra och förenkla ny och gällande lagstiftning. Dess syfte är att bidra till beslutsprocesserna genom att information om planerade interventioner systematiskt samlas in och analyseras och genom att deras sannolika konsekvenser uppskattas. Detta ska ge de organ som är delaktiga i lagstiftningsprocessen en grund för att besluta om det lämpligaste sättet att ta itu med det problem som konstaterats.

II.

Vid revisionen analyserade revisionsrätten huruvida konsekvensbedömningar var ett stöd i beslutsfattandet vid EU:s institutioner. Framför allt granskade revisionsrätten i vilken omfattning

- konsekvensbedömningar gjordes av kommissionen när den utarbetade sina förslag och Europaparlamentet och rådet konsulterade dem under lagstiftningsförfarandet,
- kommissionens förfaranden för konsekvensbedömning utgjorde ett lämpligt stöd när den utarbetade sina initiativ,
- innehållet i kommissionens konsekvensbedömningsrapporter var relevant och presentationen av resultaten bidrog till att de beaktades i beslutsfattandet.

III.

Revisionen gällde perioden 2003–2008 och omfattade bland annat en internationell jämförelse mellan konsekvensbedömningssystem, en analys av ett urval av kommissionens konsekvensbedömningar, intervjuer med och undersökningar bland personer som var involverade i genomförandet, översynen och användningen av kommissionens konsekvensbedömningar, både inom och utanför kommissionen. Resultaten granskades i förhållande till gällande interinstitutionella avtal, kommissionens riktlinjer och god praxis som omnämns i policydokument och som fastställts av OECD. Under hela revisionen gav expertgrupper råd och stöd i revisionsarbetet.

IV.

Bättre lagstiftning är ett ansvar som åvilar alla EU-institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen. Sammantaget visade revisionen att konsekvensbedömning, särskilt de senaste åren, har varit effektivt i att stödja beslutsfattandet inom EU:s institutioner. Framför allt konstaterades att kommissionen hade infört ett omfattande konsekvensbedömningssystem 2002. Konsekvensbedömning har blivit en väsentlig del av kommissionens politikutveckling och har använts av kommissionen till att förbättra initiativens utformning. Kommissionens konsekvensbedömningar översänds systematiskt till Europaparlamentet och rådet som stöd för beslutsfattandet på lagstiftningsområdet. Användare vid de båda institutionerna anser att de är värdefulla när kommissionens förslag behandlas. Kommissionens konsekvensbedömningar uppdaterades dock inte i takt med att lagstiftningsförfarandet framskred, och Europaparlamentet och rådet gjorde sällan konsekvensbedömningar av sina egna förslag till ändringar.

SAMMANFATTNING

V.

Vid revisionen identifierade revisionsrätten områden där förbättringar skulle kunna ske och som hänger samman med de konsekvensbedömningsförfaranden som kommissionen använder och med innehållet i och presentationen av konsekvensbedömningsrapporterna, nämligen följande:

- (i) Kommissionen offentliggjorde inte en utförlig översikt över de lagstiftningsinitiativ som inte ingick i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram som valts ut för att konsekvensbedömas och förklarade inte heller varför man valde ut vissa men inte andra initiativ. Samråd med intressenter användes allmänt för att få en första input men inte när det gällde förslag till konsekvensbedömningsrapporter. Revisionsrätten konstaterade att kommissionen på senare tid har förbättrat sin interna kvalitetskontroll av konsekvensbedömningsarbetet, men valet av tidpunkt för när konsekvensbedömningsnämnden ingriper skulle kunna förbättras.
- (ii) Kommissionens konsekvensbedömningsrapporter innehöll i allmänhet en uttömmande beskrivning av det aktuella problemet och preciserade de eftersträlvade målen. Revisionsrätten konstaterade att dessa och andra obligatoriska avsnitt i konsekvensbedömningsrapporterna följde kommissionens riktlinjer. De viktigaste resultaten och huvudbudskapen i konsekvensbedömningsrapporterna är dock inte alltid lätta att uppfatta, och ibland är det svårt att jämföra konsekvenserna av de olika handlingsalternativ som presenteras i en konsekvensbedömningsrapport. Problemen med att kvantifiera och kostnadsberäkna konsekvenser kan härledas till tillgången till uppgifter. Slutligen konstaterade revisionsrätten att genomförande- och tillämpningskostnaderna och den potentiella administrativa bördan till följd av den föreslagna lagstiftningen inte alltid hade analyserats eller kvantifierats tillräckligt.

VI.

Revisionsrätten anser att kommissionen bör ta vederbörlig hänsyn till principerna om tydliga mål, förenkling, realism, insyn och redovisningsskyldighet när nya interventioner utformas och befintliga ses över. Europaparlamentet, rådet och kommissionen bör överväga resultaten och rekommendationerna i denna rapport när de ser över sina interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning och en gemensam ansats för konsekvensanalys.

INLEDNING

BÄTTRE LAGSTIFTNING INOM EU

1. Kommissionens politik för bättre lagstiftning syftar till bättre utformning av ny lagstiftning och förenkling av gällande lagstiftning¹. Initiativet för bättre lagstiftning var ett svar på det behov som uttrycktes vid Europeiska rådets toppmöten i Göteborg och Laeken 2001 att
 - förenkla och förbättra Europeiska unionens lagstiftning,
 - överväga de ekonomiska, sociala och miljömässiga effekterna av förslag.
2. Sedan dess har Europeiska kommissionen vidtagit flera åtgärder, bland annat konsekvensbedömning, för att förbättra utformningen av interventioner (se **ruta 1**).

¹ Europeiska kommissionen, *Styrelseformerna i EU – Vitbok*, KOM(2001) 428 slutlig.

RUTA 1

POLITISKA INSTRUMENT FÖR BÄTTRE LAGSTIFTNING

- Förenkling av gällande lagstiftning.
- Granskning och i förekommande fall tillbakadragande av förslag under behandling.
- Övervakning och minskning av onödiga "administrativa bördor".
- Samråd med berörda parter².
- Konsekvensbedömning.

² Meddelande från kommissionen, *Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter*, KOM(2002) 704 (nedan kallade *miniminormer*).

KONSEKVENSBEDÖMNING SOM VERKTYG FÖR BÄTTRE LAGSTIFTNING

RÄCKVIDDEN HOS KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSSYSTEM

3. Konsekvensbedömningar görs av lagstiftningsförslag och andra kommissionsinitiativ. Alla viktiga lagstiftnings-, budget- och politikformuleringsinitiativ med betydande konsekvenser måste genomgå en konsekvensbedömning. Viktiga politiska initiativ definieras som alla de initiativ som presenteras i den årliga politiska strategin eller, senare, i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram, med vissa klart fastställda undantag. Därutöver kan andra viktiga initiativ konsekvensbedömas från fall till fall³.
4. Kommissionens konsekvensbedömningssystem är även tillämpligt på befintlig EU-lagstiftning när "gemenskapens regelverk" ses över eller uppdateras, till exempel enligt det rullande för- enklingsprogrammet. År 2009, slutligen, utvidgades räckvidden hos kommissionens konsekvensbedömningssystem till att även omfatta genomförandebestämmelser (eller kommittébeslut). Dessa genomförandeåtgärder är en betydande källa till EU-lagstiftning, eftersom runt 250 kommittéer inom kommittéförfarandet beslutar om cirka 2 600 sådana åtgärder varje år. Omkring 1 000 av dem grundas på lagstiftning som antagits enligt medbeslutandeförfarandet⁴.

KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSSYSTEM ÄR MER OMFATTANDE ÄN JÄMFÖRBARA NATIONELLA SYSTEM

5. Fullt fungerande konsekvensbedömningssystem finns endast i några få medlemsstater⁵. Kommissionens konsekvensbedömningssystem har dessutom en annorlunda och till viss del större omfattning än andra system i OECD-länderna (se **bilaga I**):
 - För det första behandlar andra konsekvensbedömningssystem (till exempel systemet i Förenta staterna) endast genomförandebestämmelser (det vill säga regleringsåtgärder som ytterligare preciserar lagstiftning som antagits av kongressen; inom EU kan sådana åtgärder jämföras med kommittébeslut).
 - För det andra koncentrerar vissa europeiska länder (till exempel Nederländerna och Tyskland) sin analys av kommande lagstiftning på den administrativa bördan. När det gäller kommissionen är detta endast en av flera aspekter som analyseras i samband med en konsekvensbedömning.

³ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2005) 791, s. 6.

⁴ Se Europeiska kommissionen, *Rapport från kommissionen om kommittéernas arbete under 2006*, KOM(2007) 842, 2007; Europaparlamentet, arbetsgruppen om reformeringen av parlamentets arbetsätt, andra delrapporten om lagstiftande verksamhet och interinstitutionella förbindelser, 15 maj 2008, PE 406.309/CPG/GT (Europaparlamentets interna dokument), del B, kapitel 4, s. 41.

⁵ OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems, Regulatory Policy Committee, 2009, Report* (rapport från 2009 om indikatorer för regleringssystem från kommittén för regleringspolitik); *Evaluating Integrated IAs (EVIA)* (utvärdering av integrerade konsekvensbedömningssystem), slutrapport, mars 2008.

INNEHÅLL I KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER

6. De rapporter som konsekvensbedömningarna resulterar i förväntas identifiera och innehålla en bedömning av det aktuella problemet och de eftersträlvade målen, närmare utveckla huvudalternativen för att det politiska målet ska uppnås och analysera deras sannolika ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser. De bör även analysera de potentiella administrativa bördor som blir följden av de föreslagna alternativen, bedöma eventuella genomförande- och tillämpningsproblem och ange lämpliga övervaknings- och utvärderingsarrangemang för den intervention eller det program som föreslås⁶.

ORGANISATORISKT ANSVAR, FÖRFARANDEASPEKTER OCH KOSTNAD FÖR KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSSYSTEM

7. Inom kommissionen ansvarar varje generaldirektorat för att göra sina konsekvensbedömningar i överensstämmelse med kommissionens riktlinjer. Sedan den första versionen av riktlinjerna offentliggjordes 2002, har de uppdaterats vid tre tillfällen, senast i januari 2009⁷. Konsekvensbedömningar görs av den personal som ansvarar för det politiska initiativet. Den backas upp av särskilda stödenheter för konsekvensbedömning. Sedan 2007 har en konsekvensbedömningsnämnd svarat för kvalitetsstöd till och kvalitetskontroll av alla konsekvensbedömningar vid kommissionen⁸.
8. Ett preliminärt förslag till konsekvensbedömningsrapport måste åtfölja ett förslag när det blir föremål för samråd mellan kommissionens avdelningar. Ett slutgiltigt förslag till konsekvensbedömningsrapport åtföljer lagstiftningsförslaget när det skickas till kommissionsledamöternas kollegium för slutgiltigt antagande. Den slutgiltiga konsekvensbedömningsrapporten skickas också till Europaparlamentet och rådet tillsammans med det slutgiltiga förslaget samt görs tillgängligt på webbplatsen Europa⁹.

⁶ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2005) 791.

⁷ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2005) 791, 15.6.2005, ändrad 15.3.2006; Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2009) 92, 15.1.2009.

⁸ Informationsmeddelande från ordföranden till kommissionen, *Enhancing quality support and control for Commission IAs, The IA Board* (om att förbättra kvalitetsstödet och kvalitetskontrollen när det gäller kommissionens konsekvensbedömningsrapporter, konsekvensbedömningsnämnden), 14 november 2006.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm

INTERINSTITUTIONELLA AVTAL MELLAN EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH KOMMISSIONEN

9. I det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning från 2003 var Europaparlamentet, rådet och kommissionen eniga om "... att konsekvensanalyser bidrar till att förbättra gemenskapslagstiftningens kvalitet, både när det gäller dess tillämpningsområde och dess innehåll"¹⁰. År 2005 undertecknades ytterligare ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om en gemensam ansats för konsekvensanalys¹¹.
10. År 2005 kom Europaparlamentet, rådet och kommissionen överens om att det interinstitutionella avtalet skulle ses över före utgången av 2007¹². Denna översyn har fortfarande inte gjorts. Som en förberedande åtgärd utarbetade Europaparlamentet, rådet och kommissionen 2008 "lägesrapporter" där de gav sina synpunkter på den gemensamma ansatsen för konsekvensanalys sedan 2005¹³.
11. Vid flera tillfällen har Europaparlamentet antagit resolutioner om bättre lagstiftning och användningen av konsekvensbedömning och i allmänhet uttryckt ståndpunkten att konsekvensbedömningar är värdefulla som underlag för EU:s beslutsfattande¹⁴. På samma sätt har rådet åtagit sig i sina senaste slutsatser om bättre lagstiftning att fortsätta använda kommissionens konsekvensbedömningsrapporter, och även konsekvensbedömningsnämndens yttranden, under hela förhandlingsprocessen¹⁵. Europaparlamentet och rådet har meddelat revisionsrätten sina synpunkter i frågor som behandlas i denna rapport (skrivelser från Europaparlamentets talman och ordföranden för Europeiska unionens råd bifogas denna rapport).

¹⁰ Punkt 28 i *Interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning* (EUT C 321, 31.12.2003).

¹¹ *Gemensam interinstitutionell ansats för konsekvensanalys* (14901/05 JUR, antaget 29.11.2005).

¹² Punkt 19 i *Gemensam interinstitutionell ansats för konsekvensanalys* (14901/05 JUR, antagen 29.11.2005).

¹³ Europaparlamentet: Utskottsordförandekonferensen, IA, *The European Parliament's Experience, A Stock-taking Report of The Common Approach to IA* (Europaparlamentets erfarenheter av konsekvensbedömning, en lägesrapport om den gemensamma ansatsen för konsekvensanalys). Rådet: Meddelande från direktören för direktorat I i generaldirektorat C vid rådets generalsekretariat, *Review of the Inter-institutional Common Approach to IA – State of play of the handling of IA in the Council* (om översyn av den interinstitutionella gemensamma ansatsen för konsekvensanalys – lägesrapport om hur konsekvensanalyser hanteras vid rådet), Bryssel, 3.11.2008. Kommissionen: *Review of the Inter-*

Institutional Common Approach to IA (IA) - Implementation of the Common Approach by the Commission. A working document of the Secretariat General (om översyn av den interinstitutionella gemensamma ansatsen för konsekvensanalys – kommissionens genomförande av den gemensamma ansatsen. Ett arbetsdokument från generalsekretariatet) SG.C.2 D(2008) 9524.

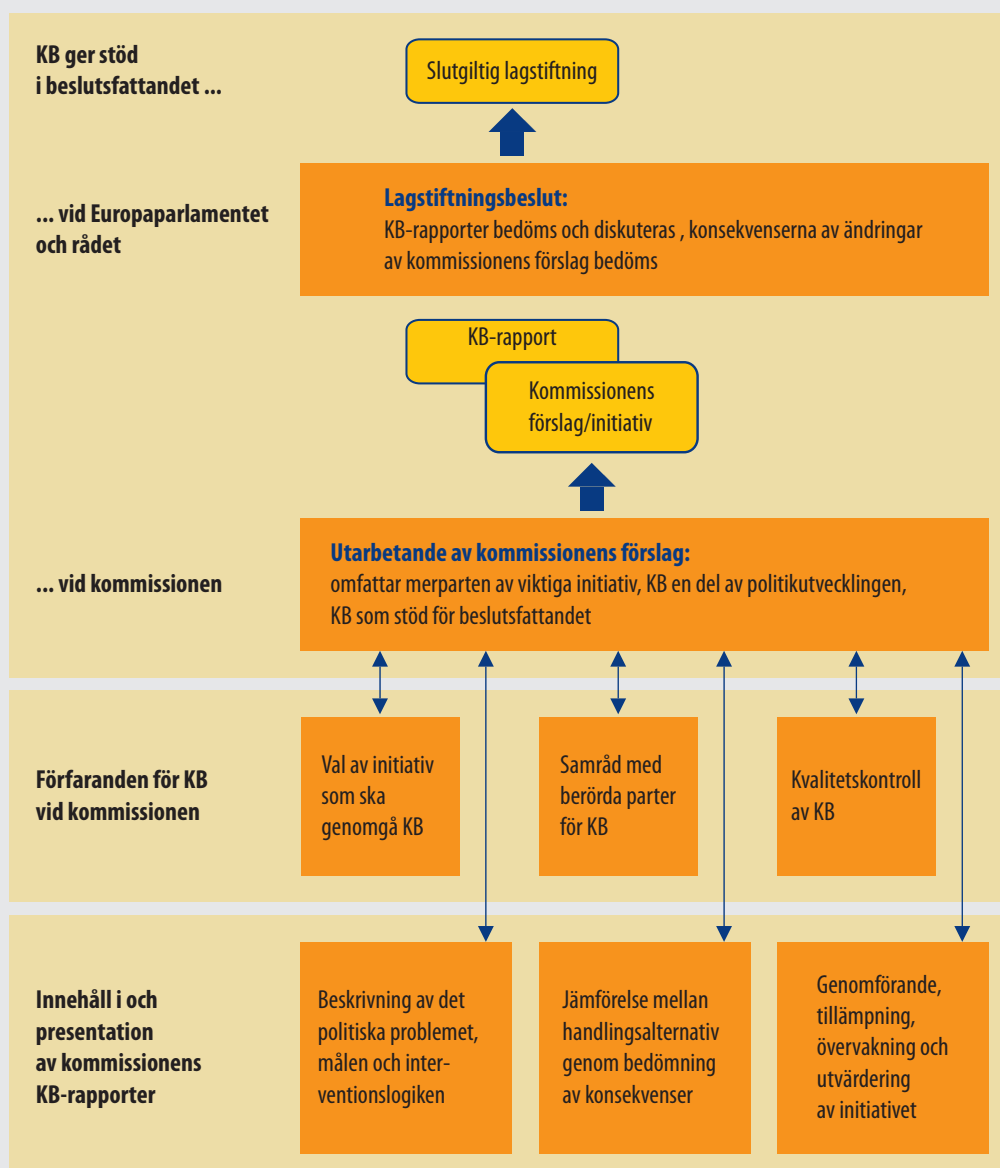
¹⁴ Resolution av den 24 mars 2004 om granskning av gemenskapsbestämmelsernas konsekvenser och samrådsförfarandena (2003/2079(INI)); resolution av den 10 juli 2005 om minskning av administrativa kostnader orsakade av lagstiftning (2005/2140(INI)); resolution av den 16 maj 2006 om tillämpning, konsekvenser och effekter av gällande lagstiftning om den inre marknaden (2004/2224(INI)); resolution av den 16 maj 2006 om bättre lagstiftning 2004: tillämpning av subsidiaritetsprincipen – 12:e årsrapporten (2005/2055(INI)); resolution av den 4 september 2007 om bättre lagstiftning 2005: tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna – 13:e årsrapporten (2006/2279(INI)); resolution av den 4 september 2007 om översynen av den inre marknaden (2007/2024(INI)); resolution av den 4 september 2007 om bättre lagstiftning inom Europeiska unionen (2007/2095(INI)); resolution av den 21 oktober 2008 om bättre lagstiftning 2006: tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna – 14:e årsrapporten (2008/2045(INI)); Europaparlamentet, utskottet för rättsliga frågor, betänkande om programmet "Bättre lagstiftning" inom Europeiska unionen (2007/2095(INI)); A6-0273/2007 slutlig, 2.7.2007: se motiveringen och punkterna 5–15, 21, 26, 30 och 42–43.

¹⁵ Europeiska unionens råd, punkt 6 i rådets (konkurrenskraft) slutsatser om bättre lagstiftning, 17076/09, 4.12.2009.

12. **Diagram 1** ger en översikt över konsekvensbedömningens roll när kommissionens initiativ och lagstiftningsförslag utarbetas och fastställs.

DIAGRAM 1

KONSEKVENSBEDÖMNINGENS (KB) ROLL NÄR KOMMISSIONENS INITIATIV OCH LAGSTIFTNINGSFÖRSLAG UTARBETAS OCH FASTSTÄLLS



REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

13. Vid revisionen bedömde revisionsrätten huruvida kommissionens konsekvensbedömningar var ett stöd i beslutsfattandet vid EU:s institutioner. Framför allt granskade revisionsrätten i vilken omfattning

- konsekvensbedömningar gjordes av kommissionen när den utarbetade sina förslag och Europaparlamentet och rådet konsulterade dem under lagstiftningsförfarandet,
- kommissionens förfaranden för konsekvensbedömning utgjorde ett lämpligt stöd när den utarbetade sina initiativ,
- innehållet i kommissionens konsekvensbedömningsrapporter var relevant och presentationen av resultaten bidrog till att de beaktades i beslutsfattandet.

14. Revisionen gällde perioden 2003–2008 och omfattade bland annat

- en jämförelse mellan specifika delar av kommissionens system och andra konsekvensbedömningssystem,
- en analys av produktionsstatistik för konsekvensbedömningar och av ett urval av konsekvensbedömningsrapporter (styrkortsanalys avseende fem generaldirektorat och motsvarande omkring en fjärdedel av alla konsekvensbedömningar som gjordes under den period som granskades),
- intervjuer med och undersökningar bland personer som var involverade i genomförandet, översynen och användningen av kommissionens konsekvensbedömningar, både inom och utanför kommissionen.

Bilaga II innehåller en mer utförlig beskrivning av de metoder som användes vid revisionen.

15. Resultaten granskades i förhållande till gällande interinstitutionella avtal¹⁶, kommissionens riktlinjer¹⁷ och god praxis som omnämns i policydokument¹⁸ och som fastställts av OECD¹⁹. Expertgrupper bestående av verksamma på området för konsekvensbedömning och bättre lagstiftning uppmanades av revisionsrätten att ge stöd och råd under hela revisionen.

16. En analys av kvaliteten på enskilda rättsakter eller på lagstiftningsförfarandet som sådant ingick inte i revisionens inriktning och omfattning.

¹⁶ *Interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning, Gemensam interinstitutionell ansats för konsekvensanalys*, 2005.

¹⁷ Meddelande från kommissionen om konsekvensanalys, KOM(2002) 276 slutlig; Meddelande från kommissionen – *Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter*, KOM(2002) 704 slutlig; Informationsmeddelande från ordföranden till kommissionen, *Enhancing quality support and control for Commission IAs, The IA Board* (om att förbättra kvalitetsstödet och kvalitetskontrollen när det gäller kommissionens konsekvensbedömningsrapporter, konsekvensbedömningsnämnden), 14 november 2006; Europeiska kommissionen, *Riktlinjer för konsekvensbedömning 2005/2006*, SEK(2005) 791.

¹⁸ Mandelkerngruppen om bättre lagstiftning, slutrapport, 13 november 2001.

¹⁹ OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries* (konsekvensanalys av lagstiftning: bästa praxis i OECD-länder), 1997; OECD, *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft* (APEC-OECD:s integrerade checklista för lagstiftningsreform: slutligt utkast), 2005; OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems* (indikatorer för regleringssystem), 2009.

IAKTTAGELSER

KOMMISSIONENS, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS ANVÄNDNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING I BESLUTFATTANDET

17. Konsekvensbedömningar bidrar till beslutsprocesser genom att man systematiskt samlar in och analyserar information om planerade interventioner och uppskattar deras sannolika konsekvenser²⁰. Enligt de gällande interinstitutionella avtalen mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska konsekvensbedömningar i första hand hjälpa kommissionen att utarbeta politiska initiativ och lagstiftningsförslag. Därefter, under lagstiftningsförfarandet, ska de konsekvensbedömningar som presenteras av kommissionen och eventuellt de som gjorts av Europaparlamentet och rådet tillhandahålla information på vars grund lagstiftarna kan besluta om det lämpligaste sättet att angripa det identifierade problemet.

18. För detta ändamål granskade revisionsrätten

- i vilken utsträckning kommissionen har gjort konsekvensbedömningar av sina lagstiftningsförslag och andra initiativ och huruvida konsekvensbedömningar användes aktivt i kommissionens politikutveckling och utarbetande av lagstiftningsförslag,
- huruvida användare vid Europaparlamentet och rådet ansåg att kommissionens konsekvensbedömningar bidrog till lagstiftningsprocessen och huruvida konsekvensbedömningar påverkade hur man diskuterade lagstiftningsförslag i berörda utskott och arbetsgrupper,
- i vilken utsträckning lagstiftarna konsekvensbedömde sina egna materiella ändringar eller bad kommissionen att presentera uppdateringar av sina konsekvensbedömningar med beaktande av sådana ändringar och huruvida nationella organ tillhandahöll ytterligare information som underlag i lagstiftningsprocessen på EU-nivå.

²⁰ Europeiska kommissionen, punkt 1.2 i *Meddelande från kommissionen om konsekvensanalys*, KOM(2002) 276 slutlig, 2.6.2002. Konsekvensanalyser innebär "att man systematiskt analyserar de sannolika konsekvenserna av offentliga åtgärder".

KONSEKVENSBEDÖMNINGAR HJÄLPER KOMMISSIONEN ATT UTARBETA SINA FÖRSLAG

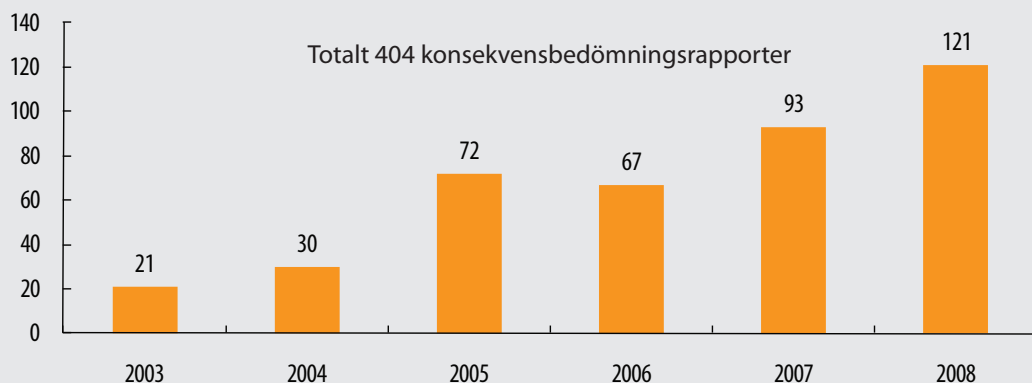
BETYDANDE ÖKNING AV ANTALET KONSEKVENSBEDÖMNINGAR SEDAN 2003

19. Under den period som granskades hade konsekvensbedömningar ett starkt stöd bland institutionerna²¹ och de användes i allt högre grad till att ge input till kommissionens utarbetande av politiska initiativ och lagstiftningsförslag. Totalt offentliggjordes 404 konsekvensbedömningsrapporter av kommissionen under den granskade perioden. Sedan 2003 har antalet konsekvensbedömningar som görs varje år ökat och 2008 uppgick det till 121 rapporter (se **diagram 2**).

²¹ José Manuel Barroso – Europeiska kommissionens ordförande: Uttalande om brittiska ordförandeskapets verksamhetsprogram, Europaparlamentet – plenarsammanträde, Bryssel den 23 juni 2005; *Uniting in peace: the role of Law in the European Union* (förening i fred: lagens roll i Europeiska unionen), Jean Monnet-föreläsning, Europeiska universitetsinstitutet (EUI), Florens den 31 mars 2006; *Qualité de la législation européenne: le temps des résultats* (den europeiska lagstiftningens kvalitet: dags för resultat), Europaparlamentet, Strasbourg den 4 april 2006; Presentation av Europeiska kommissionens arbetsprogram för 2007, Europaparlamentet, Strasbourg den 14 november 2006; *Alive and kicking: the renewed Lisbon strategy is starting to pay off* (vid full vigör: den förnyade Lissabonstrategin börjar ge resultat), Bryssel den 5 mars 2007; *We are all new Europeans now* (vi är alla nya européer nu), Litauens parlament (Seimas), Vilnius den 29 mars 2007. Günther Verheugen, det slovenska ordförandeskapets konferens om "bättre lagstiftning", Ljubljana, den 17 april 2008.

DIAGRAM 2

ANTAL KONSEKVENSBEDÖMNINGAR SOM GÖRS VARJE ÅR



Källa: Europeiska kommissionen.

**KOMMISSIONENS MÅL ATT KONSEKVENSBEDÖMA INITIATIV
I LAGSTIFTNINGS- OCH ARBETSPROGRAMMET UPPFYLLDES**

- 20.** Urvalet av initiativ som ska konsekvensbedömas är ett viktigt beslut vad beträffar politiska konsekvenser och resurser som behövs. Under den granskade perioden var det viktigaste villkoret för urval att initiativet ingick i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram, som innehåller kommissionens viktigaste politiska initiativ enligt den årliga politiska strategin (se *ruta 2*).
- 21.** Mellan 2003 och 2008 konsekvensbedömdes 69 % av alla initiativ i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram. Sedan 2005 har konsekvensbedömningar, i enlighet med de kriterier som kommissionen fastställde vid den tidpunkten, gjorts av alla relevanta punkter i lagstiftnings- och arbetsprogrammet, det vill säga de initiativ som ansågs ha betydande konsekvenser.

RUTA 2

**EN RAD VILLKOR FÖR VAL AV INITIATIV SOM SKA
KONSEKVENSBEDÖMAS**

År 2003, som var det första året då konsekvensbedömningssystemet tillämpades, beslutade kommissionen att välja ut ett visst antal förslag som skulle konsekvensbedömas. Kommissionen grundade sitt urval på de utvalda förslagens betydelse i förhållande till de politiska prioriteringarna, kommissionsavdelningarnas möjlighet att göra bedömningarna på kort sikt och behovet av att upprätthålla en balans mellan olika typer av förslag och medverkan av ett brett spektrum av avdelningar. År 2004 var det första året då konsekvensbedömningsförfarandet integrerades fullt ut i programcykeln och användningen av konsekvensbedömningar utvidgades till att också omfatta en rad förslag som fanns med i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram och som ansågs ha betydande konsekvenser²². Sedan 2005 krävs konsekvensbedömning av alla initiativ som anges i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram²³, med undantag av några typer av initiativ²⁴.

²² Se den årliga politiska strategin för 2005; KOM(2004) 133 slutlig, 25.2.2004. Kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram för 2004, KOM(2003) 645 slutlig, bilaga 2: dessa initiativ inbegrep viktiga förslag där politiken fastställs, lagstiftningsförberedande förslag och lagstiftningsförslag.

²³ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2005) 791, 15.6.2005, ändrade den 15 mars 2006, procedurregler (II.1).

²⁴ Undantagna är "grönböcker", förslag till samråd med "arbetsmarknadens parter", periodiska beslut av och rapporter från kommissionen, förslag med anledning av internationella skyldigheter och kommissionsåtgärder som följer av dess behörighet att se till att EG-lagstiftningen tillämpas korrekt samt verkställande beslut.

EN ÖKANDE TREND ATT INITIATIV SOM INTE INGÅR I KOMMISSIONENS LAGSTIFTNINGS- OCH ARBETSPROGRAM OCKSÅ KONSEKVENSBEDÖMS

22. I enlighet med sina regler och genom en bedömning från fall till fall har kommissionen även konsekvensbedömt initiativ som inte ingår i lagstiftnings- och arbetsprogrammet²⁵. Sådana initiativ utgjorde merparten av de initiativ som konsekvensbedömdes 2008 (se **diagram 3**).

KONSEKVENSBEDÖMNING PÅ VÄG ATT BLI STANDARDFÖRFARANDE I KOMMISSIONENS POLITIKUTVECKLING

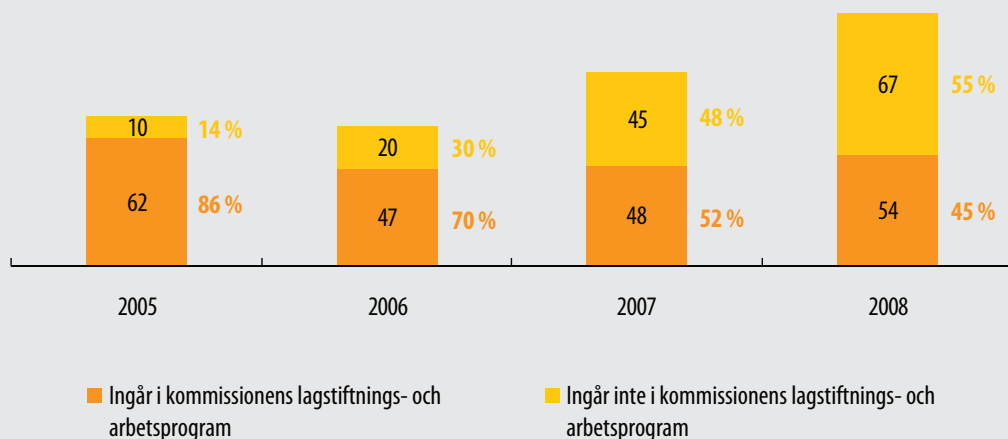
23. Konsekvensbedömning håller i allt högre grad på att bli en del av politikutvecklingskulturen vid kommissionen. Under de senaste åren har kommissionen anordnat omfattande utbildning i konsekvensbedömningsmetoder. Hur konsekvensbedömningar ska göras fastställs i kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning som utfärdas av generalsekretariatet och som är tillämpliga vid alla avdelningar och enheter. Sedan 2002 har detta material uppdaterats tre gånger, senast i januari 2009²⁶.

²⁵ Dessa initiativ (som ska ha potentiellt betydande konsekvenser, gälla nya eller känsliga frågor eller särskilt påverka intressenter, varför en konsekvensbedömning ska göras) fastställs på grundval av en genomgång och bedömning som generalsekretariatet gör med stöd av konsekvensbedömningsnämnden.

²⁶ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2005) 791, 15.6.2005, ändrad 15.3.2006; Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning, SEK(2009) 92, 15.1.2009.

DIAGRAM 3

FÖRDELNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGAR MELLAN 2005 OCH 2008 – INITIATIV SOM INGICK I KOMMISSIONENS LAGSTIFTNINGS- OCH ARBETSPROGRAM (KLAP) JÄMFÖRT MED INITIATIV SOM INTE INGICK I KOMMISSIONENS LAGSTIFTNINGS- OCH ARBETSPROGRAM (KLAP)



Källa: Europeiska revisionsrättens analys av kommissionens uppgifter.

24. Sedan 2007 granskar en konsekvensbedömningsnämnd, med stöd av kommissionens generalsekretariat, kvaliteten på de konsekvensbedömningar som generaldirektoraten gör. I riktlinjerna för konsekvensbedömning preciserades nyligen också att generaldirektörerna måste ta på sig ansvaret för att de metoder som används i konsekvensbedömningsdokumenten är tillförlitliga genom att underteckna det förslag till konsekvensbedömningsrapport som läggs fram för konsekvensbedömningsnämnden för kvalitetskontroll²⁷. Riktlinjerna föreskriver också att styrgrupper för konsekvensbedömning ska användas för att säkerställa överensstämmelse mellan politikområden vid konsekvensbedömningen.

²⁷ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2009, SEK(2009) 92.

KONSEKVENSBEDÖMNINGAR HJÄLPER I FÖRSTA HAND TILL ATT FORMA KOMMISSIONENS FÖRSLAG

25. Vid revisionen konstaterade revisionsrätten att kommissionen inte använde konsekvensbedömningar för att besluta huruvida man skulle gå vidare med ett förslag. Beslutet att starta ett initiativ fattas vanligtvis innan en konsekvensbedömningsrapport är klar. Kommissionen använder i stället konsekvensbedömningar till att samla och analysera bevis som under politikutvecklingsprocessen används till att förbättra det föreslagna initiativet (ett exempel ges i **ruta 3**).

RUTA 3

KONSEKVENSBEDÖMNING BIDRAR TILL ATT FÖRBÄTTRA DET FÖRESLAGNA INITIATIVET: "ROAMING I"

I fallet med "Roaming I"²⁸ höll man fast vid beslutet att lagstifta genom en förordning²⁹ (och inte genom ett direktiv eller att inte lagstifta alls), men lagstiftningsförslaget anpassades under hela konsekvensbedömningsprocessen. I den andra samrådsfasen hade kommissionen föreslagit en regleringsmodell kallad "principen om hemmapriser" som en möjlighet att komma till rätta med problemen på roamingmarknaden. I den konsekvensbedömning som följde efter det offentliga samrådet anslöt sig kommissionen till den dominerande ståndpunkten bland de svarande och föreslog slutligen en alternativ modell (dvs. principen om en europeisk hemmamarknad) som innebar en bättre lösning på problemen på roamingmarknaden.

²⁸ KOM(2006) 382.

²⁹ Tal av kommissionsledamot Viviane Reding inför Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter den 8 februari 2006.

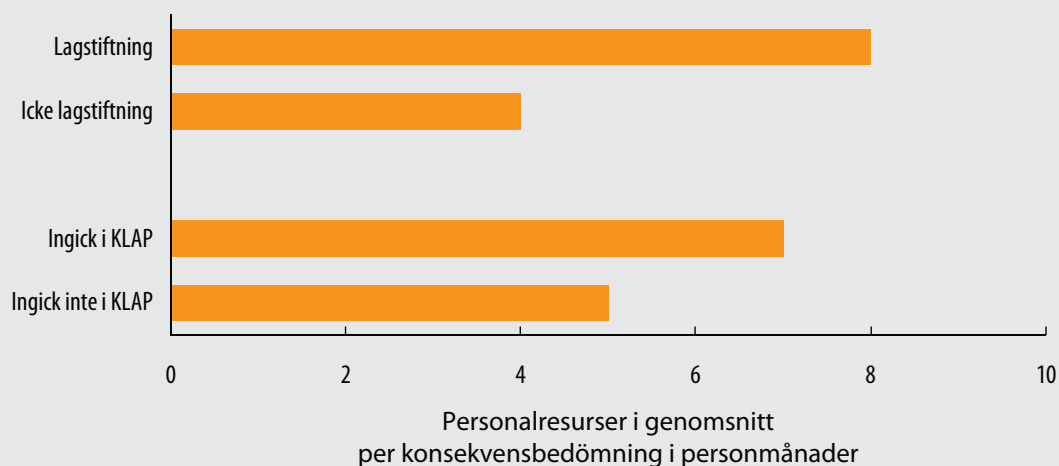
26. Revisionen visade också att konsekvensbedömningen särskilt de senaste åren har blivit mer omfattande när det gäller antalet alternativ som analyseras och att resurserna riktas in på bedömning av initiativ efter deras betydelse:

- *Analys av en allt större mängd olika handlingsalternativ:* Kommissionens personal med ansvar för att utforma lagstiftningsförslag och tillhörande konsekvensbedömningar uppgav att konsekvensbedömningsprocessen krävde att den övervägde fler alternativ än tidigare när den utarbetade ett politiskt initiativ. Revisionsrätten konstaterade att antalet alternativ som presenterades i konsekvensbedömningsrapporterna ökade under den granskade perioden. När det gäller konsekvensbedömningar som gjordes 2007 och 2008 visade revisionsrättens analys framför allt att kommissionen i allt större utsträckning analyserade flera möjliga regleringsalternativ under sina konsekvensbedömningar.
- *Prioritering av resurser till lagstiftningsförslag och initiativ i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram:* Kommissionen anser att mer resurser bör avsättas till analysen av de viktigaste initiativen jämfört med de minst viktiga initiativen. I kommissionens riktlinjer kallas detta principen om proportionerlig analys³⁰. På grundval av uppskattningar som kommissionen har gjort kan man visa att mer tid ägnas åt de konsekvensbedömningar som görs av lagstiftningsförslag (jämfört med initiativ som inte gäller lagstiftning) och som ingår i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram (jämfört med dem som inte gör det) (se **diagram 4**). Detta tyder på att kommissionen koncentrerar sina resurser i enlighet med de i förväg fastställda prioriteringarna.

³⁰ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2009, SEK(2009) 92, kapitel 3, s. 12–16.

DIAGRAM 4

GENOMSNITTLIGA PERSONALRESURSER SOM ANVÄNDS FÖR ATT UPPRÄTTA KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER (KLAP = KOMMISSIONENS LAGSTIFTNINGS- OCH ARBETSPROGRAM)



Anmärkning: 52 konsekvensbedömningsrapporter.

Källa: Europeiska revisionsrättens analys av kommissionens uppgifter (2009).

KONSEKVENSBEDÖMNINGAR ANVÄNDS AKTIVT I BESLUTFATTANDET I KOMMISSIONSLEDAMÖTERNAS KOLLEGIUM

27. Vid kommissionen planeras initiativ och utarbetas konsekvensbedömningar inom generaldirektoraten under ledning av den kommissionsledamot som ansvarar för ett visst politikområde. Därefter antas kommissionens förslag av kommissionsledamöternas kollegium, och dessa beslut bereds vanligen vid möten som kommissionsledamöternas kanslipersonal håller varje vecka. Enligt den kanslipersonal vid kommissionen som intervjuades är konsekvensbedömningsrapporterna en värdefull källa till information om förslag som läggs fram av en annan kommissionsledamot än den som de lyder under. Konsekvensbedömningar (och tillhörande yttranden från konsekvensbedömningsnämnden) diskuteras regelbundet på de förberedande mötena varje vecka.

³¹ Interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning, särskilt punkterna 25 och 29; Interinstitutionellt avtal om en gemensam ansats för konsekvensanalys (14901/05 JUR, antaget 29.11.2005), särskilt punkterna 5, 6 och 13.

DE FLESTA ANVÄNDARNA VID EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET ANSER ATT KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER INNEHÅLLER RELEVANT INFORMATION FÖR LAGSTIFTNINGSPROCESSEN

KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER ÖVERSÄNDS TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET TILLSAMMANS MED DET POLITISKA INITIATIVET

28. Konsekvensbedömningsrapporter ska "fullt ut och fritt" ställas till Europaparlamentets och rådets förfogande, så att lagstiftarna kan få en fullständig bild av faktabasen i konsekvensbedömningsrapporten³¹. Under den granskade perioden vidarebefordrades alla konsekvensbedömningsrapporter som åtföljde lagstiftningsförslag till båda institutionerna.

RUTA 4

EXEMPEL PÅ "GOD PRAXIS" NÄR DET GÄLLER EN KONSEKVENSBEDÖMNING SOM PRESENTERADES OCH DISKUTERADES I EN ARBETSGRUPP VID ETT PARLAMENTSUTSKOTT

Vid ett arbetsgruppsmöte i utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd presenterades och diskuterades konsekvensbedömningen av förslaget till direktiv om konsumenträttigheter³². Efter det att en företrädare för kommissionen kort hade presenterat konsekvensbedömningen, kommenterade flera parlamentsledamöter innehållet i konsekvensbedömningsrapporten och föreslog vilka aspekter som kommissionen borde uppmärksamma ytterligare. Detta exempel visar att konsekvensbedömningar kan spela en roll när det gäller att informera lagstiftarna, och att diskutera konsekvensbedömningsrapporter med parlamentsledamöter kan ge kommissionen viktig återkoppling om lagstiftningsförslaget.

³² KOM(2008) 614.

KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGAR DISKUTERAS SÄLLAN VID UTSKOTTSSAMMANTRÄDEN I EUROPAPARLAMENTET OCH SAMMANTRÄDEN I RÅDSARBETSGRUPPER

29. Vid Europaparlamentet och rådet är det rekommenderad praxis att diskutera kommissionens konsekvensbedömning när ett förslag läggs fram³³. Men den praxis som kunde observeras vid såväl parlamentet som rådet motsvarar inte alls detta rekommenderade tillvägagångssätt:

- Kommissionens konsekvensbedömningsrapporter presenteras och diskuteras inte heller systematiskt vid Europaparlamentets utskottssammanträden. Revisionsrätten konstaterade att kommissionen endast i undantagsfall bjöds in för att presentera sina konsekvensbedömningar (se **ruta 4** för ett exempel på "god praxis"). En analys av över 12 000 offentliga utskottsdokument från parlamentets valperiod 2004–2009 visade att endast ett dokument innehöll en uttrycklig hänvisning till en av kommissionens konsekvensbedömningar³⁴.
- I de interna riktlinjerna vid rådet rekommenderas att kommissionens konsekvensbedömningar diskuteras på arbetsgruppsnivå³⁵. Enligt uppgifter som framkom vid intervjuer med tjänstemän vid rådet beslutar man om en formell diskussion ska föras om konsekvensbedömningen, och i förekommande fall om en presentation ska göras av kommissionen, från fall till fall (se **ruta 5** för ett exempel på "god praxis"). En analys av rådets offentliga register för perioden 2004–2009 visade att en uttrycklig hänvisning till en av kommissionens konsekvensbedömningar endast gjordes i fyra dokument.

³³ Europaparlamentets utskottsordförandekonferens, *IA Handbook* (handbok för konsekvensbedömning), 17 juli 2008; Europeiska unionens råd, generalsekretariatet, *Handling IAs in Council: Indicative Guidance For Working Party Chairs* (hur konsekvensbedömningar hanteras vid rådet: riktlinjer för arbetsgruppsordförande), Luxemburg, 2007.

³⁴ Europaparlamentet, utskottet för industrifrågor, forskning och energi, ITRE(2008)0123_1; 23 januari 2008, sammanträde kl. 17:00–18:30; skrivelse från kommissionsledamoten Andris Piebalgs om kommissionens konsekvensbedömning, fortsatt diskussion om energipaketet för el och gas.

³⁵ Europeiska unionens råd, generalsekretariatet, *Handling IAs in Council: Indicative Guidance For Working Party Chairs* (hur konsekvensbedömningar hanteras vid rådet: riktlinjer för arbetsgruppsordförande), 2007.

RUTA 5

EXEMPEL PÅ "GOD PRAxis" NÄR DET GÄLLER KONSEKVENSBEDÖMNINGAR SOM DISKUTERATS I RÅDSARBETSGRUPPER

Under den granskade perioden presenterades två konsekvensbedömningar på energipolitikens område i rådsarbetsgruppen: lagstiftningspaketet om den inre marknaden för el och gas³⁶ och paketet med tillämpningsåtgärder för EU:s mål angående klimatförändringar och förnybar energi 2020³⁷. I båda fallen ägde diskussionen rum på kommissionens förslag. Den begränsades inte till ett arbetsgruppsmöte utan gav underlag till diskussionen i rådet under hela lagstiftningsprocessen.

³⁶ KOM(2007) 528, KOM(2007) 529, KOM(2007) 530, KOM(2007) 531 och KOM(2007) 532.

³⁷ KOM(2008) 16, KOM(2008) 17 och KOM(2008) 19.

KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGAR INNEHÅLLER RELEVANT OCH INFORMATIV DOKUMENTATION TILL STÖD FÖR DET FÖRSLAG SOM LÄGGS FRAM FÖR EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

30. Trots att det nästan aldrig förekommer formella hänvisningar till kommissionens konsekvensbedömningar i Europaparlamentets och rådets officiella dokument, uppgav användare av kommissionens konsekvensbedömningsrapporter vid båda institutionerna att rapporterna anses innehålla relevant extra-information till stöd för kommissionens förslag (se **diagram 5**).

DIAGRAM 5

UNDERSÖKNING BLAND RÅDSARBETSGRUPPER: DEN ROLL SOM KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGAR SPELAR NÄR DET GÄLLER ATT UNDERBYGGA BESLUTFATTANDET INOM RÅDET

	Instämmer	Instämmer inte	Vet ej
Kommissionens konsekvensbedömning har en viktig funktion när det gäller att underbygga de beslut som rådet fattar	53 %	35 %	12 %
	Alltid/Oftast/ Ofta	Sällan/Aldrig	Vet ej
Konsekvensbedömningar har underbyggt beslut som fattats eller ståndpunkter som intagits av delegationen	50 %	42 %	8 %
Delegationerna kommenterar innehållet i konsekvensbedömningar under rådgruppsmötena	38 %	55 %	7 %
Delegationerna ber kommissionen om närmare uppgifter om dess bedömning	35 %	57 %	8 %

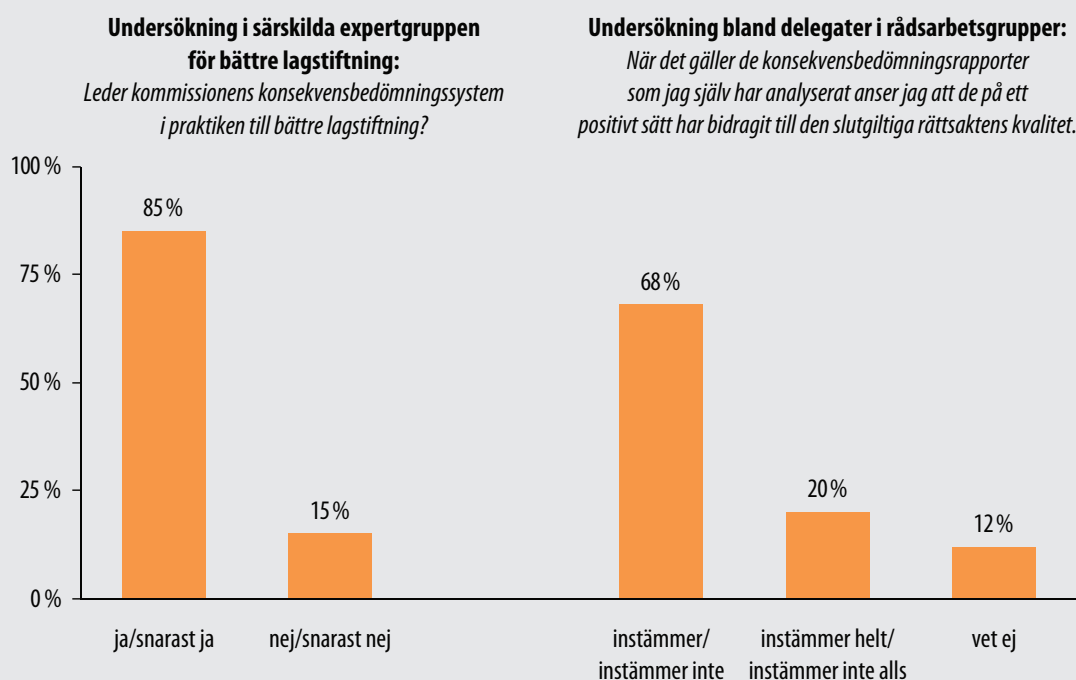
Källa: Europeiska revisionsrättens undersökning bland rådsarbetsgrupper (2009).

ANVÄNDARNA ANSER ATT KONSEKVENSBEDÖMNINGARNA HAR EN POSITIV EFFEKT PÅ EU- LAGSTIFTNINGENS KVALITET

- 31.** Under granskningen uttryckte de användare som intervjuades vid Europaparlamentet och rådet generellt sitt stöd för konsekvensbedömning. En övervägande majoritet av de svarande i undersökningen bland rådsarbetsgrupper (68 %) ansåg att de konsekvensbedömningsrapporter som de hade gått igenom hade en positiv effekt på den slutgiltiga rättsaktens kvalitet. Denna positiva syn på kommissionens konsekvensbedömningssystem bekräftades också av nationella experter på bättre lagstiftning i en undersökning som genomfördes vid ett sammanträde som den särskilda expertgruppen för bättre lagstiftning höll i juni 2009. Fler än 8 av 10 svarande (85 %) ansåg att konsekvensbedömning bidrog till EU:s politiska mål om bättre lagstiftning (se **diagram 6**).

DIAGRAM 6

UNDERSÖKNINGAR: KONSEKVENSBEDÖMNINGARNAS BIDRAG TILL BÄTTRE LAGSTIFTNING



Anmärkning: 26/90 svar.

Källa: Europeiska revisionsrättens undersökning bland rådsarbetsgrupper/undersökning i särskilda expertgruppen för bättre lagstiftning (2009).

**INTRESSEGRUPPER OCH DET CIVILA SAMHÄLLETS ORGANISATIONER
BEAKTAR KONSEKVENSBEDÖMNINGAR NÄR DE BIDRAR TILL
DISKUSSIONEN OM LAGSTIFTNINGSFÖRSLAG**

- 32.** Offentlig granskning av lagstiftningsförslag är av största betydelse när det gäller det politiska målet "bättre lagstiftning". Kommissionens slutliga konsekvensbedömningsrapporter är offentliga dokument som finns tillgängliga på nätet för alla berörda parter när det aktuella politiska initiativet har föreslagits. Detta är internationell god praxis (se *bilaga I*).
- 33.** Intervjuer med intresseorganisationer som företräder intressegrupper och det civila samhället³⁸ visade att deras företrädare systematiskt beaktade konsekvensbedömningar. En del av dem uppgav dock att de uppfattade konsekvensbedömningsrapporterna som en oberoende bedömning av dess möjliga konsekvenser. Denna kritik var mer uttalad när det gällde konsekvensbedömningar som gjordes de första åren efter systemets införande och har sedan dess avtagit.

**DE POTENTIELLA KONSEKVENSERNA AV ÄNDRINGAR
AV URSPRUNGLIGA KOMMISSIONSFÖRSLAG
BEDÖMS INTE**

**PARLAMENTET OCH RÅDET GJORDE ÅTTA KONSEKVENSBEDÖMNINGAR
AV ÄNDRINGAR AV KOMMISSIONENS FÖRSLAG**

- 34.** Europeiska unionens institutionella struktur innebär att beslutsfattandet på lagstiftningsområdet skiljer sig från hur det går till i merparten av medlemsstaterna. Enligt fördraget fungerar Europaparlamentet och rådet som lagstiftare, medan kommissionen ensam har initiativrätt. Enligt Lissabonfördraget har medbeslutandeförfarandet utvidgats till att omfatta fler politikområden.

³⁸ Business Europe, Eurochambers, den europeiska konsumentorganisationen, European Environmental Bureau, European Federations for Transport and Environment, European Trade Union Federation, Social Forum, Världsnaturfonden (WWF).

- 35.** I praktiken ändras nästan alla kommissionsförslag (ibland i betydande grad) av lagstiftaren under lagstiftningsförfarandet. Därför har Europaparlamentet och rådet kommit överens om att när medbeslutandeförfarandet är tillämpligt, kommer de "...på grundval av gemensamt definierade kriterier och förfaranden, att kunna använda sig av konsekvensanalyser före antagandet av en betydande ändring, antingen vid första behandlingen eller vid förlikningen"³⁹. Detta åtagande bekräftades på nytt i det interinstitutionella avtalet om en gemensam ansats för konsekvensanalys från 2005⁴⁰.
- 36.** Denna aspekt av det interinstitutionella avtalet har dock endast genomförts delvis av Europaparlamentet och rådet. Mellan 2005 och 2008 antog Europaparlamentet 377 sekundärrättsakter och rådet 1 946⁴¹. Vid revisionen konstaterade revisionsrätten att under denna period hade
- Europaparlamentet konsekvensbedömt förslag till ändringar när det gäller sju förslag⁴²,
 - rådet gjort en konsekvensbedömning⁴³.
- 37.** Europaparlamentet⁴⁴ och rådet⁴⁵ bekräftade nyligen återigen sitt åtagande att göra konsekvensbedömningar av sina egna ändringar i sak. Europaparlamentet har skapat förutsättningar för att göra sina egna konsekvensbedömningar genom att upprätta ett ramkontrakt för de aktuella förfarandena, men detta har ännu inte skett vid rådet⁴⁶.

³⁹ Artikel 30 i *Interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning* (2003/C 321/01).

⁴⁰ *Interinstitutionellt avtal om en gemensam ansats för konsekvensanalys* (14901/05 JUR, antaget 29.11.2005).

⁴¹ Se http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=en last viewed on 15 June 2009.

⁴² *IA: The European Parliament's Experience – A Stock-Taking Report of the Common Approach to IA* (Europaparlamentets erfarenheter av konsekvensbedömning, en lägesrapport om den gemensamma ansatsen för konsekvensanalys), utskottsordförandekonferensen, december 2008 (konsekvensbedömningar av ändringsförslag: 1) prioriterade ämnen i vatten (februari 2008), 2) vissa aspekter av arbetstidsdirektivet (juli 2007), 3) driftskompatibilitet hos gemenskapens järnvägssystem II (april 2007), 4) förslag till direktiv om luftkvalitet (september 2006), 5) bestämmelser för färdigförpackade varors nominella mängder

(november 2005), 6) konsekvensbedömning av återvinningsmålen i ramdirektivet om avfall (maj 2008), 7) direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG (november 2005).

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG (EUT L 266, 26.9.2006, s. 1).

⁴⁴ Europaparlamentet, utskottet för rättsliga frågor, föredragande Katalin Lévai, betänkande om programmet "Bättre lagstiftning" inom Europeiska unionen (2007/2095(INI)); A6-0280/2007 slutlig, 2.7.2007: se framför allt motiveringen och punkterna 5–15, 21, 26, 30 och 42–43; Europaparlamentet, arbetsgruppen för en reform av parlamentets arbetsmetoder, andra delrapporten om lagstiftningsverksamhet och interinstitutionella förbindelser, 21 maj 2008, PE 406.309/CPG/GT (internt parlamentsdokument), del A, punkt 1.3, s. 13–14).

⁴⁵ Rådet, generalsekretariatet, punkt 13 i rådets (konkurrenskraft) slutsatser om bättre lagstiftning, 9663/09 COMPET 264, 13.5.2009.

⁴⁶ Meddelande från direktören för direktorat I i generaldirektorat C vid rådets generalsekretariat, *Review of the Inter-institutional Common Approach to IA – State of play of the handling of IA in the Council* (om översyn av den interinstitutionella gemensamma ansatsen för konsekvensanalys – lägesrapport om hur konsekvensanalyser hanteras vid rådet), Bryssel, 3.11.2008.

**KONSEKVENSBEDÖMNINGAR SOM OFFENTLIGGÖRS AV KOMMISSIONEN
UPPDATERAS INTE UNDER LAGSTIFTNINGSFÖRFARANDET**

- 38.** Utöver de konsekvensbedömningar som görs av Europaparlamentet eller rådet, föreskriver de interinstitutionella avtalen att lagstiftarna kan uppmana kommissionen att uppdatera sin ursprungliga konsekvensbedömning med beaktande av de ändringsförslag som antagits av Europaparlamentet eller rådet⁴⁷.
- 39.** En uppdatering av kommissionens konsekvensbedömningsrapport skulle vara synnerligen relevant när det gäller viktig lagstiftning eller i de fall då betydande ändringar av det ursprungliga kommissionsförslaget (till exempel av den interventionslogik eller de instrument som används) har lagts fram⁴⁸.
- 40.** Revisionsrätten konstaterade dock att konsekvensbedömningar som kommissionen hade gjort inte har uppdaterats under den period som granskades. Detta skedde inte ens i fallet med "tjänstedirektivet", som ändrades betydligt under lagstiftningsförfarandet (se **ruta 6**).

⁴⁷ Punkt 12 i *Interinstitutionellt avtal om en gemensam ansats för konsekvensanalys* (14901/05 JUR, antaget 29.11.2005).

⁴⁸ *Interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning* (2003/C 321/01), särskilt punkt 30.

RUTA 6

EXEMPEL: KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL "DIREKTIV OM TJÄNSTER PÅ DEN INRE MARKNADEN"

Kommissionens avsikt med sitt lagstiftningsförslag var att minska hindren för gränsöverskridande handel med tjänster inom EU. Det första kommissionsförslaget presenterades i mars 2004⁴⁹ och den tillhörande konsekvensbedömningsrapporten i januari 2004⁵⁰. Den 22 mars 2005 ansåg Europeiska rådet att kommissionen behövde göra omfattande ändringar av sitt ursprungliga förslag, för att bevara den europeiska sociala modellen på ett bättre sätt. Den 5 april 2006 presenterade kommissionen ett ändrat förslag för rådet, däribland flertalet av de ändringar som Europaparlamentet hade röstat igenom vid första behandlingen enligt medbeslutandeförfarandet. Den 29 maj 2006 godkände rådet den ändrade texten⁵¹. Man presenterade dock ingen omarbetad konsekvensbedömning som återspeglade konsekvenserna av de ändringar som gjorts i förhållande till det ursprungliga förslaget. Det ändrade förslaget antogs slutligen den 12 december 2006 av Europaparlamentet och rådet såsom direktiv 2006/123/EG.

⁴⁹ Europeiska kommissionen, förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden, KOM(2004)2 slutlig/3, 5.3.2004.

⁵⁰ SEK(2004) 21.

⁵¹ Europaparlamentets yttrande av den 16 februari 2006, rådets gemensamma ståndpunkt av den 24 juli 2006 (EUT C 270 E, 7.11.2006, s. 1) och Europaparlamentets ståndpunkt av den 15 november 2006. Rådets beslut av den 11 december 2006.

**MEDLEMSSTATERNAS ANVÄNDNING AV NATIONELLA
KONSEKVENSBEDÖMNINGAR UNDER LAGSTIFTNINGSFÖRFARANDET:
"GOD PRAXIS" I STORBRIANNIEN**

- 41.** Konsekvensbedömningar av kommissionsförslag kan också göras av nationella förvaltningar som vill skapa en förhandlingsposition för regeringen i rådet. Vid revisionen konstaterade emellertid revisionsrätten att det i praktiken endast är Storbritannien som systematiskt försöker använda sitt nationella konsekvensbedömningssystem för detta ändamål (se **ruta 7**).

RUTA 7

**NATIONELLA KONSEKVENSBEDÖMNINGAR AV
KOMMISSIONSFÖRSLAG – INTERNATIONELL "GOD PRAXIS"**

Storbritannien gör nationella konsekvensbedömningar av viktiga kommissionsinitiativ för att underbygga den ständiga representationens förhandlingsposition⁵². Man gör en egen konsekvensbedömning, vanligtvis genom att använda uppgifter som gäller Storbritannien, och ifrågasätter därmed analysen i kommissionens konsekvensbedömning. I Tyskland har förbundsdagen infört ett krav på att konsekvenserna av föreslagen EU-lagstiftning ska bedömas, men detta har ännu inte genomförts i praktiken⁵³. I Polen har myndigheterna också behörighet att göra en nationell konsekvensbedömning om ett viktigt lagstiftningsförslag läggs fram, men detta har ännu inte resulterat i någon formell konsekvensbedömning.

⁵² UK Better Regulation Executive, *IA guidance* (riktlinjer för konsekvensbedömning), <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>.

⁵³ *Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (överenskommelse mellan den tyska förbundsdagen och förbundsregeringen om samarbete i frågor som rör Europeiska unionen för tillämpning av § 6 i lagen om samarbete mellan förbundsregeringen och den tyska förbundsdagen i frågor som rör Europeiska unionen); punkt I.5. Bundesgesetzblatt 2006 del I nr 44, Bonn, 30 september 2006.

KOMMISSIONENS FÖRFARANDEN FÖR GENOMFÖRANDE AV KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

42. Kommissionens förfaranden för konsekvensbedömning avgör hur konsekvensbedömningarna ger stöd i kommissionens interna beslutsfattande. För detta ändamål granskade revisionsrätten huruvida kommissionens tillvägagångssätt garanterar att
- de initiativ som har störst konsekvenser eller är politiskt mest känsliga väljs ut för konsekvensbedömning,
 - samråd sker med intressenter när det gäller de viktigaste faserna i konsekvensbedömningsprocessen,
 - det görs en kvalitetsgranskning av kommissionens konsekvensbedömningsarbete.

DET BEHÖVS MER INSYN I URVALS- FÖRFARANDET OCH I INRIKTNINGEN AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSPROCESSEN

43. Kommissionen anger i sina riktlinjer de kriterier som kommissionens avdelningar (tillsammans med generalsekretariatet) ska tillämpa för att avgöra vilka initiativ som kräver en konsekvensbedömning. Konsekvensbedömningar bör framför allt riktas in på de initiativ som får störst konsekvenser för medborgare, företag och förvaltningar eller som är politiskt känsliga.

KOMMISSIONENS URVAL AV INITIATIV SOM SKA KONSEKVENSBEDÖMAS SKER UTIFRÅN EN ANALYS FRÅN FALL TILL FALL

44. Beslutet om huruvida en konsekvensbedömning ska göras fattas utifrån en analys från fall till fall. Kommissionen använder inte kvantifierbara indikatorer (till exempel uppskattade ekonomiska konsekvenser) för att fastställa gränsvärden, över vilka konsekvensbedömningar måste göras. Ett tillvägagångssätt med sådana gränsvärden används i vissa OECD-länder (se **bilaga I**). När det gäller konsekvensbedömningar av lagstiftningsförslag som inte ingår i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram offentliggörs inte skälen till vilka initiativ som väljs ut för en analys.

KOMMISSIONENS RAPPORTERING OM LAGSTIFTNINGSVERKSAMHET TYDER INTE PÅ ETT PLANERAT KONSEKVENSBEDÖMNINGSARBETE

- 45.** En översikt över alla lagstiftningsförslag under utarbetande vid kommissionen (planeringsrapport) överlämnas varje månad till Europaparlamentet och rådet och offentliggörs på webbplatsen Europa. Men i denna månadsrapport anges inte vilka initiativ som ska konsekvensbedömas. Denna situation skiljer sig från systemet i Förenta staterna, där sådana initiativ tydligt framhävs i den samlade katalogen över kommande lagstiftningsverksamhet⁵⁴. På samma sätt måste ministerier i Storbritannien offentliggöra en förteckning över alla planerade lagstiftningsförslag för de närmaste tre åren som ska åtföljas av en konsekvensbedömning (se *bilaga I*).
- 46.** Under den granskade perioden var de färdplaner som bifogades kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram de enda dokument som innehöll uppgifter om vilka initiativ som skulle konsekvensbedömas. Konsekvensbedömningar som inte gällde initiativ upptagna i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram (det vill säga merparten av konsekvensbedömningarna 2008) gick inte att urskilja i förväg utanför kommissionen.

KOMMISSIONEN ANVÄNDER OFTA SAMRÅD FÖR ATT FÅ UNDERLAG TILL KONSEKVENSBEDÖMNINGARNA MEN INTE NÄR DET GÄLLER FÖRSLAG TILL RAPPORTER

- 47.** Konsekvensbedömning bör vara en öppen process där olika parter sakkunskap och ståndpunkter utnyttjas. Offentlig granskning är en ändamålsenlig kontrollmekanism som ska garantera att konsekvensbedömningarna behandlar de viktigaste frågorna, inbegriper alla möjliga handlingsalternativ och ger en balanserad bild. Samråden gör att kommissionen kan samla berörda parter synpunkter och beakta olika ståndpunkter. Dessa samråd bör genomföras i enlighet med kommissionens egna normer på området⁵⁵.
- 48.** Samråd med intressenter används ofta av kommissionen, och de bidrag som lämnas offentliggörs i allt högre grad på webbplatsen Europa. Vid revisionen konstaterade revisionsrätten att minimifristerna för samråd i regel respekterades.

⁵⁴ Planering och övervakning av lagstiftningsverksamhet i Förenta staterna: Varje halvår utarbetar Office for Information and Regulatory Affairs (OIRA) (kontoret för information och lagstiftning) vid presidentens kontor för förvaltning och budget (Office for Management and Budget (OMB)) ett program och en plan för lagstiftning (*Regulatory agenda and plan*), där man samlar information om kommande lagstiftningsverksamhet från alla federala myndigheter och dess förväntade bruttoeffekt när det gäller kostnader och/eller nytta. I denna plan identifieras vilka av de genomförandebestämmelser som har föreslagits av myndigheter som ska konsekvensbedömas. Planen offentliggörs.

⁵⁵ Europeiska kommissionen, meddelande – *Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter*, KOM(2002) 704 slutlig.

49. Samråd om förslag till konsekvensbedömningsrapporter bidrar till att göra bedömningen fullständig, enhetlig och exakt. Framför allt utgör det en grund för identifieringen och kvantifieringen av den potentiella kostnaden och nyttan och de potentiella administrativa bördorna och problemen med genomförandet och tillämpningen. Revisionsrättens analys visade emellertid att kommissionen aldrig höll samråd om förslag till konsekvensbedömningsrapporter. Samråd användes ibland för att identifiera möjliga politiska alternativ tidigt i processen (i 21 % av de konsekvensbedömningar som granskades), men de gällde praktiskt taget aldrig kommissionens preliminära bedömning av politiska alternativ. I undersökningen bland rådsarbetsgrupper uppgav 72 % av de svarande att ett förslag till delrapport borde finnas tillgängligt en viss tid innan kommissionens förslag offentliggörs (se **diagram 7**).
50. Revisionsrätten konstaterar att i vissa OECD-länder som Australien⁵⁶, Förenta Staterna⁵⁷ och Storbritannien⁵⁸ offentliggörs förslagen till konsekvensbedömningsrapporter systematiskt för information och kommentarer eller diskuteras utkast till förslag till rättsakt med intresseorganisationer (se **bilaga I**).

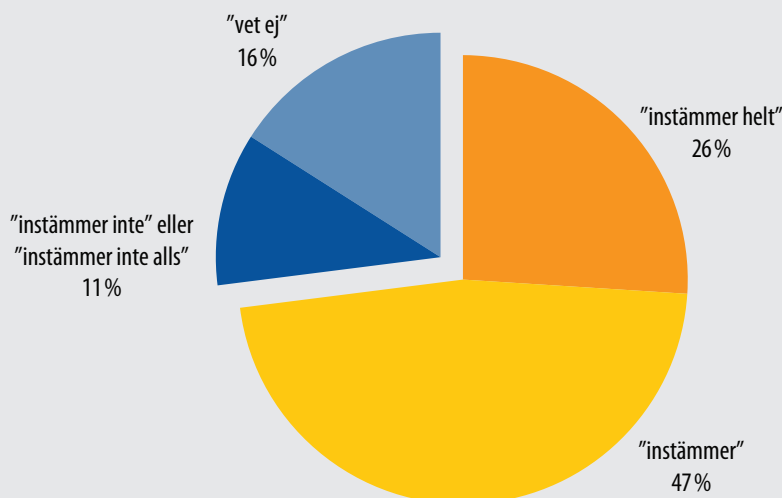
⁵⁶ Council of Australian Governments: *Best Practice Regulation. A Guide for Ministerial Councils and National Standards Setting Bodies* (bästa praxis på lagstiftningsområdet, en vägledning för myndigheter som är verksamma på området). Oktober 2007.

⁵⁷ O'Connor Close, C.; Mancini D.J.: *Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory IA/Analysis* (jämförelse mellan Förenta staternas och Europeiska kommissionens vägledningar för konsekvensbedömning på lagstiftningsområdet). Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 3. April 2007.

⁵⁸ United Kingdom Cabinet Office, Better Regulation Executive, *IA Guidance* (riktlinjer för konsekvensbedömning), London, maj 2007.

DIAGRAM 7

UNDERSÖKNING BLAND RÅDSARBETSGRUPPER: EN KONSEKVENSBEDÖMNINGSDELRAPPORT BÖR FINNAS TILLGÄNGLIG EN VISS TID INNAN FÖRSLAGET LÄGGS FRAM



Anmärkning: 91 svar.

Källa: Europeiska revisionsrättens undersökning bland rådsarbetsgrupper (2009).

KOMMISSIONENS SENASTE FÖRBÄTTRINGAR AV KVALITETSGRANSKNINGEN AV SINA KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER

KONSEKVENSBEDÖMNINGSNÄMNDEN GRANSKAR KVALITETEN PÅ KONSEKVENSBEDÖMNINGARNA INOM KOMMISSIONEN

- 51.** Sedan 2008 har konsekvensbedömningsnämnden granskat praktiskt taget alla förslag till konsekvensbedömningsrapporter. Kvalitetskontrollen omfattar alla aspekter som behandlas i en konsekvensbedömning och alla skeden av processen och börjar med en preliminär granskning av färdplanen. När konsekvensbedömningsnämnden anser att konsekvensbedömningsrapporten är av otillräcklig kvalitet, kan den begära att en omarbetad rapport läggs fram. År 2008 skedde detta i 43 av 135 fall. Fyra av dessa 43 omarbetade rapporter måste till och med ändras och läggas fram en tredje gång.
- 52.** Enligt den personal vid kommissionen som intervjuades i samband med de ingående fallstudierna har inrättandet av konsekvensbedömningsnämnden som internt kvalitetsgranskningsorgan inneburit en press på generaldirektoraten att presentera förslag till rapporter av god kvalitet. Det har också lett till ökad insyn i systemet, eftersom alla konsekvensbedömningsnämndens yttranden offentliggörs på webbplatsen Europa.

EN EFFEKTIV KVALITETSGRANSKNING ÄR AVHÄNGIG AV ATT KVALITETSBEDÖMNINGSNÄMNDENS YTTRANDE FINNS TILLGÄNGLIGT I TID

- 53.** Eftersom kommissionens initiativ måste bli föremål för samråd mellan kommissionens avdelningar, beslut av kommissionsledamöterna och översättning, kan konsekvensbedömningsnämndens yttrande endast ha en materiell effekt på slutversionen av det aktuella initiativet om konsekvensbedömningsnämndens granskning sker tillräckligt tidigt i processen. Konsekvensbedömningsnämndens rekommendationer är i många fall omfattande och skulle, om de följdes, leda till en hel del ytterligare konsekvensbedömningsarbete och potentiella ändringar av initiativet. Detta innebar en utmaning 2007 och 2008, eftersom den tid som förflöt i en tredjedel av de analyserade fallen mellan konsekvensbedömningsnämndens slutyttrande och antagandet av förslaget var mindre än sex veckor. Trots detta följdes, såsom angavs i de konsekvensbedömningsrapporter som granskades, nämndens rekommendationer åtminstone upp i viss utsträckning i den slutliga konsekvensbedömningsrapporten.

KONSEKVENSBEDÖMNINGSNÄMNDEN HAR INTE MANDAT ATT KRÄVA ATT KONSEKVENSBEDÖMNINGAR GÖRS MEN DEN GER GENERALSEKRETARIATET OCH GENERALDIREKTORATEN RÅD OM VILKA INITIATIV SOM BÖR KONSEKVENSBEDÖMAS

- 54.** Konsekvensbedömningsnämnden har inte mandat att kräva att generaldirektoraten ska inleda konsekvensbedömningsarbete med avseende på ett visst förslag (se **bilaga I**). Men konsekvensbedömningsnämnden ger generalsekretariatet och generaldirektoraten råd när det gäller identifieringen av initiativ som bör konsekvensbedömas⁵⁹. Mot denna bakgrund ansåg generalsekretariatet 2008 först att det behövdes ytterligare 55 konsekvensbedömningar. Efter samråd med generaldirektoraten beslutade generalsekretariatet att en konsekvensbedömning behövdes i 21 av dessa fall.
- 55.** Konsekvensbedömningsnämnden kan inte heller lägga konsekvensbedömningsrapporten (och det åtföljande lagstiftningsförslaget) på is: i stället kan generalsekretariatet ingripa under det avdelningsövergripande samrådet med avseende på båda dokumenten. Under den period som granskades kunde revisionsrätten dock inte konstatera något ingripande som specifikt gällde den slutliga konsekvensbedömningsrapporten.

⁵⁹ Informationsmeddelande från ordföranden till kommissionen, *Enhancing quality support and control for Commission IAs, The IA Board* (om att förbättra kvalitetsstödet och kvalitetskontrollen när det gäller kommissionens konsekvensbedömningsrapporter, konsekvensbedömningsnämnden), 14 november 2006.

INNEHÅLL I OCH PRESENTATION AV KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER

- 56.** Resultaten av konsekvensbedömningsprocessen sammanfattas i konsekvensbedömningsrapporter som ska tillhandahålla information på vars grund lagstiftarna kan besluta om det lämpligaste sättet att komma till rätta med det identifierade problemet. Kommissionens konsekvensbedömningsrapporter förväntas därför innehålla en samlad och jämförande bedömning av de olika möjliga handlingsalternativen. Vid revisionen granskade revisionsrätten huruvida
- konsekvensbedömningsrapporterna innehöll en beskrivning av den fråga som skulle behandlas och förklarade hur nyttan med en planerad intervention skulle uppnås,
 - informationen i konsekvensbedömningsrapporterna presenterades på ett användarvänligt sätt och gjorde det möjligt att jämföra de analyserade alternativen,
 - konsekvensbedömningarna innehöll sådan information som är relevant för de politiska beslutsfattarna (till exempel information om potentiella genomförandeproblem, tillämpningsfrågor och administrativa bördor).

Revisionsrätten är i detta sammanhang medveten om att varje analys av potentiella framtida konsekvenser med nödvändighet är osäker, ofullständig och förenklad.

PRESENTATIONEN AV HUR DEN FÖRESLAGNA INTERVENTIONEN BÄST SKA NÅ AVSEDDA RESULTAT BEHÖVER FÖRBÄTTRAS YTTERLIGARE

- 57.** Konsekvensbedömningsrapporter ska beskriva det aktuella problemet, precisera relevanta politiska mål och ange ett antal olika lämpliga alternativ för att komma till rätta med det konstaterade problemet. Vidare bör de visa hur det avsedda utfallet och resultatet kan uppnås med den föreslagna genomförandemekanismen.

KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTERNA GER EN BRA BESKRIVNING AV PROBLEMET OCH FASTSTÄLLER POLITISKA MÅL

- 58.** Sedan 2003 ska man enligt kommissionens riktlinjer i konsekvensbedömningarna identifiera det problem som ska angripas och fastställa politiska mål som svarar mot problemet och dess orsaker. Alla konsekvensbedömningsrapporter som revisionsrätten granskade i sin analys innehöll avsnitt om problemidentifiering och politiska mål. Vad beträffar de fall som analyserades ingående gav dessa avsnitt en tillfredsställande översikt över problemet och i dem fastställdes ett antal rimliga politiska mål.
- 59.** Detta bekräftades av undersökningarna bland användare av konsekvensbedömningsrapporter vid andra institutioner, i medlemsstaterna och vid intresseorganisationer. De uppgav att dessa avsnitt av konsekvensbedömningsrapporterna ofta gjorde att de bättre förstod kommissionens skäl till att ta initiativ till ett förslag. Enligt de intervjuade var dessa avsnitt de mest lästa delarna av konsekvensbedömningsrapporterna. Vidare uppgav 84 % av de svarande i undersökningen bland rådsarbetsgrupper att de "instämde" eller "instämde helt" i att problembeskrivningen gav dem en bättre förståelse för resonemanget bakom förslaget.

INTERVENTIONSLOGIK ANVÄNDS INTE FÖR ATT VISA HUR DEN FÖRVÄNTADE NYTTAN SKA UPPNÅS

- 60.** Inte i något av de fall som revisionsrätten granskade gav konsekvensbedömningen en tydlig bild av interventionslogiken bakom initiativet. Detta får till följd att konsekvensbedömningsrapporterna inte innehåller en standardiserad presentation av hur målen för och det förväntade utfallet av den föreslagna interventionen kan uppnås med de planerade genomförandemekanismerna och, när det gäller utgiftsprogram, den beräknade budgeten⁶⁰.

⁶⁰ Se även Europeiska revisionsrätten: särskild rapport nr 9/2007 om utvärderingen av EU:s ramprogram för forskning, teknisk utveckling och demonstration (FoTU) – skulle kommissionens tillvägagångssätt kunna förbättras?, särskild rapport nr 7/2008 *Intelligent energi 2003–2006*, särskild rapport nr 2/2009 *Europeiska unionens folkhälsoprogram (2003–2007): Ett ändamålsenligt sätt att förbättra hälsan?*

ANALYSEN AV EFFEKTER OCH PRESENTATIONEN AV DEN KAN FÖRBÄTTRAS

- 61.** Konsekvensbedömningar måste vara lättillgängliga och begripliga för lekmän, om de ska kunna användas i beslutsfattandet. De ska bidra till identifieringen av det handlingsalternativ och de genomförandemekanismer som är den bästa lösningen på problemet genom att innehålla en jämförande analys av alternativen. Detta kan ofta underlättas genom att information i kvantitativa och ekonomiska termer tillhandahålls. Konsekvensbedömningarna bör därför närmare ange kostnaden för och nyttan med förslagen, hur de genomförs och vem som påverkas. Enligt kommissionens riktlinjer ska alla konsekvenser om möjligt och vid behov kvantifieras och kostnadsberäknas utifrån robusta metoder och tillförlitliga uppgifter⁶¹.

⁶¹ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2005/2006, SEK(2005) 791.

DE VIKTIGASTE RESULTATEN OCH HUVUDBUDSKAPEN I KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTERNA ÄR INTE ALLTID LÄTTA ATT SLUTA SIG TILL

- 62.** Trots att presentationen av konsekvensbedömningsrapporter följer en gemensam struktur som fastställs i riktlinjerna för konsekvensbedömning, är det inte alltid lätt att uppfatta de viktigaste resultaten och huvudbudskapen. Enligt den undersökning som gjordes som ett led i granskningen beror detta främst på konsekvensbedömningarnas längd och tekniska karaktär och på det komplexa språk som används (se **diagram 8**) samt på de övriga brister som beskrivs nedan.

DIAGRAM 8

UNDERSÖKNING BLAND RÅDSARBETSGRUPPER: DE STÖRSTA HINDREN FÖR EN EFFEKTIV ANVÄNDNING AV KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGAR



Anmärkning: 93 svar.

Källa: Europeiska revisionsrättens undersökning bland rådsarbetsgrupper (2009).

ATT ANALYSERA ALLA EKONOMISKA, SOCIALA OCH MILJÖMÄSSIGA KONSEKVENSER ÄR EN UTMANING

- 63.** Det krav som kommissionen har ålagt sig själv - att bedöma alla betydande ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser (de "tre pelarna") - är ambitiöst. Vid den internationella jämförelsen identifierades inget annat system där ett lika omfattande tillvägagångssätt används (se *bilaga I*).
- 64.** Revisionsrättens analys visade att kommissionens konsekvensbedömningsarbete i praktiken var ojämnt fördelat mellan de tre pelarna och mellan kostnader och nytta (se *diagram 9*). Detta är en återspeglning av det faktum att alla typer av konsekvenser inte är lika relevanta för ett visst initiativ. Undersökningen bland rådsarbetsgrupperna visade att en majoritet av de svarande ansåg att det rådde en lämplig balans mellan de ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenserna av de olika handlingsalternativen (se *diagram 10*).

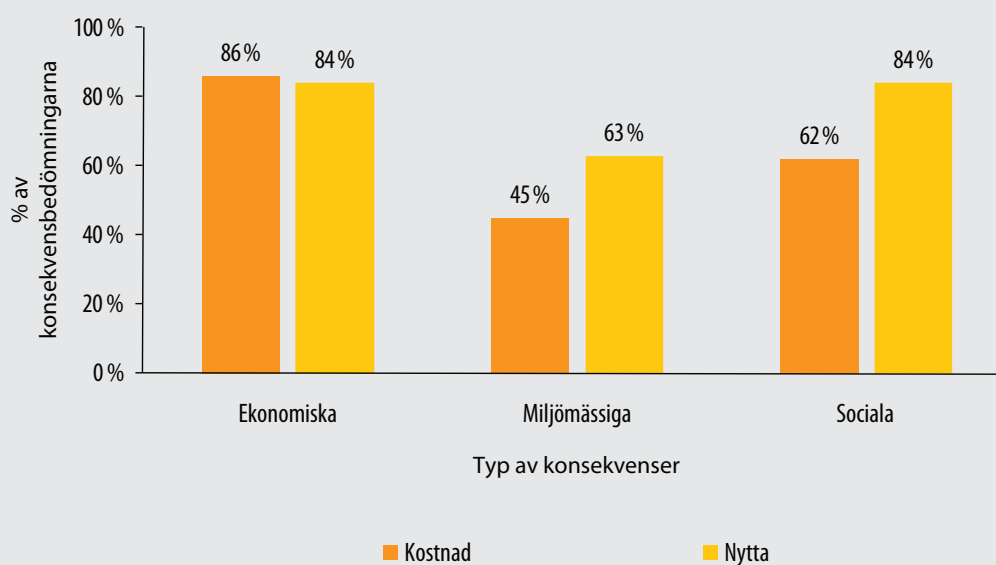
DET ÄR OFTA SVÅRT ATT GÖRA EN DIREKT JÄMFÖRELSE MELLAN OLIKA ALTERNATIV

- 65.** Konsekvensbedömningar ska ge en grund för jämförelse mellan olika alternativ. Revisionsrättens analys visade att detta var fallet i två tredjedelar av de konsekvensbedömningsrapporter som granskades. I de övriga konsekvensbedömningsrapporterna var det svårt att jämföra olika alternativ, eftersom en kvantifierad konsekvensbedömning saknades, metoder för att jämföra och presentera kvalitativa bevis inte användes tillräckligt och olika alternativ inte bedömdes lika ingående.
- 66.** För det första kvantifieras och kostnadsberäknas ofta inte konsekvenserna, så att en jämförelse mellan alternativ underlättas (se *diagram 11*). Detta uppgav också de svarande i undersökningen: nästan hälften (48 %) "instämde inte" eller "instämde inte alls" i påståendet att man hade gjort en lämplig kvantifiering och kostnadsberäkning av kostnaderna och nyttan med konsekvenserna av de olika handlingsalternativen (se *diagram 12*). Vissa OECD-länder har strängare krav när det gäller att kvantifiera kostnader och nytta (se *bilaga I*), även om en kvantifiering inte alltid görs (såsom i exempelvis Storbritannien⁶²).

⁶² National Audit Office (Storbritanniens nationella revisionsorgan), *Delivering High Quality IAs* (om att göra konsekvensbedömningar av hög kvalitet), 30.1.2009, s. 14.

DIAGRAM 9

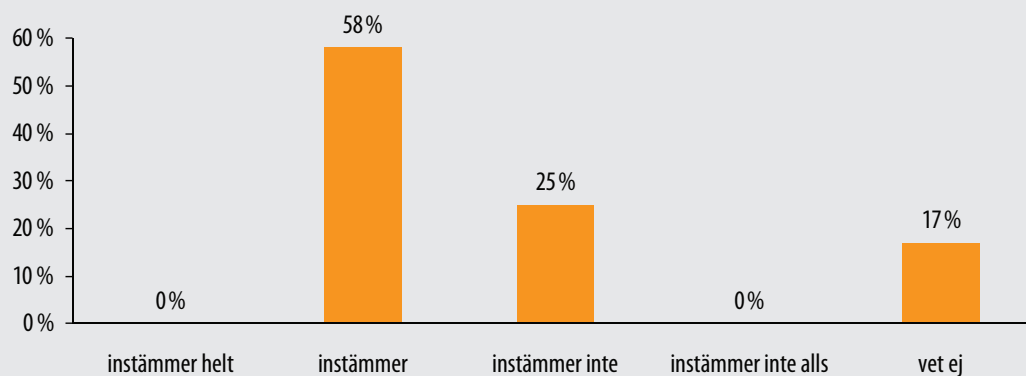
VILKA KONSEKVENSER BEDÖMDES – EKONOMISKA, MILJÖMÄSSIGA ELLER SOCIALA (UTVALDA GENERALDIREKTORAT; PERIODEN 2003–2008)?



Källa: Europeiska revisionsrättens "styrkortsanalys" (2003–2008).

DIAGRAM 10

UNDERSÖKNING BLAND RÅDSARBETSGRUPPER: I KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER RÅDER EN LÄMPLIG BALANS MELLAN EKONOMISKA, SOCIALA OCH MILJÖMÄSSIGA KONSEKVENSER

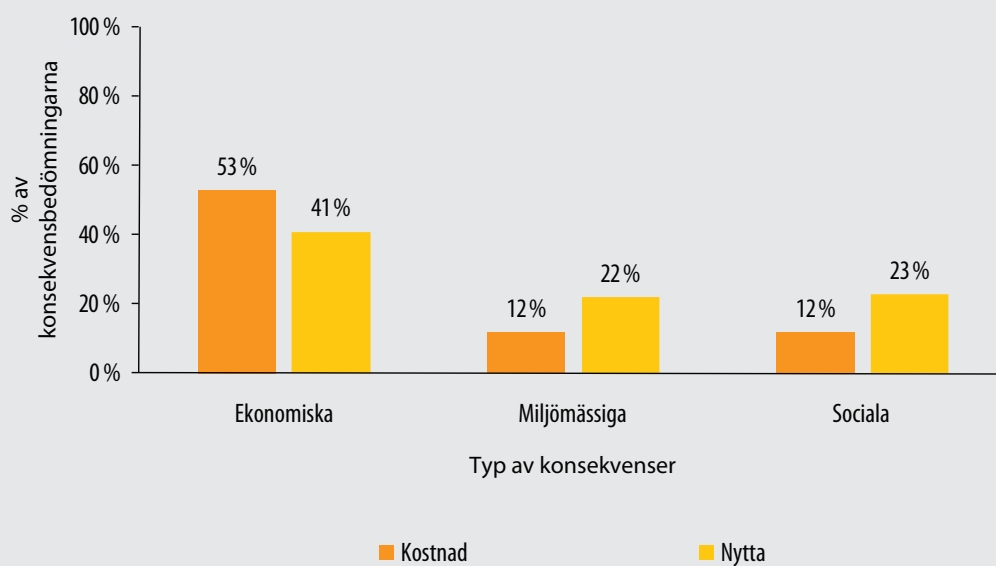


Anmärkning: 74 svar.

Källa: Europeiska revisionsrättens undersökning bland rådsarbetsgrupper (2009).

DIAGRAM 11

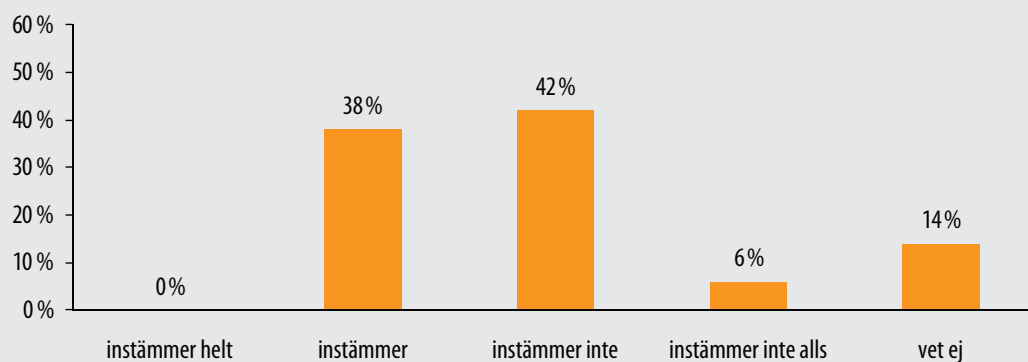
VILKA KONSEKVENSER KVANTIFIERADES ELLER KOSTNADSBERÄKNADES (UTVALDA GENERALDIREKTORAT; PERIODEN 2003–2008)?



Källa: Europeiska revisionsrättens "styrkortsanalys" (2003-2008).

DIAGRAM 12

UNDERSÖKNING BLAND RÅDSARBETSGRUPPER: KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER INNEHÅLLER EN LÄMPLIG KVANTIFIERING OCH KOSTNADSBERÄKNING AV KOSTNADER OCH NYTTA



Anmärkning: 71 svar.

Källa: Europeiska revisionsrättens undersökning bland rådsarbetsgrupper (2009).

- 67.** I de fall där det är svårt att göra en kvantifiering och kostnadsberäkning kan en tillförlitlig analys av kvalitativa aspekter bidra till jämförelsen mellan olika alternativ. En kvalitativ jämförelse mellan alternativ görs i alla konsekvensbedömningar. Vad beträffar de metoder som används visade dock revisionsrättens analys att "multikriterieanalys" användes i 44 % av konsekvensbedömningsrapporterna, "känslighetsanalys" i 12 % och "riskanalys" i 11 % av dem. Alla dessa tre metoder finns med i riktlinjerna för konsekvensbedömning som metoder för att jämföra konsekvenser⁶³.
- 68.** Slutligen är det lättare att jämföra olika alternativ om de analyseras lika ingående. Revisionsrättens undersökning visade dock att analysens omfattning för de olika alternativen inte var balanserad i omkring hälften av de granskade fallen. Betydligt mer information presenterades om en undergrupp av alternativen och ofta endast om det specifika alternativ som senare behölls i kommissionens förslag.

TILLGÅNG TILL UPPGIFTER FÖR KONSEKVENSBEDÖMNINGAR FÖRBLIR ETT PROBLEM

- 69.** Många av svårigheterna med att analysera konsekvenser kan spåras tillbaka till problemet med tillgång till uppgifter. Enligt intervjuerna med kommissionspersonal är insamling av standardiserade och jämförbara uppgifter i tid ett särskilt problem. Skillnader mellan olika medlemsstater i fråga om uppgifternas tillgänglighet och tillförlitlighet förvärrar problemet, såsom framgår av exemplet nedan (se **ruta 8**).

⁶³ Bilagor till Riktlinjer för konsekvensbedömning (SEK(2005) 791), s. 58–59.

RUTA 8

EXEMPEL PÅ PROBLEM MED KVALITETEN PÅ OCH TILLGÅNGEN TILL UPPGIFTER

När det gällde "likabehandling" medgav man i konsekvensbedömningsrapporten att det saknades tillförlitliga uppgifter om diskriminering och pekade på det faktum att medlemsstaterna inte systematiskt samlar in uppgifter på vissa diskrimineringsgrunder⁶⁴. För att minska detta problem kompletterade kommissionen befintliga uppgifter med opinionsundersökningar om människors uppfattning om och erfarenhet av diskriminering.

⁶⁴ Europeiska kommissionen, konsekvensanalys av förslaget till direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, SEK(2008) 2180, s. 11.

- 70.** Under den period som granskades användes externa studier för att samla in uppgifter i allt högre grad. Detta tillvägagångssätt uppmuntras också i kommissionens riktlinjer, som reviderades 2009⁶⁵. Å andra sidan konstaterade revisionsrätten vid revisionen att interna källor, såsom kommissionens gemensamma forskningscentrum (GFC) eller Eurostat (kommissionens statistikavdelning), inte används aktivt för att fastställa tillgången till medlemsstatsspecifika uppgifter för konsekvensbedömningssyften och för att tillhandahålla sådana uppgifter (till exempel i samarbete med nationella statistikkontor). Nätverket av organ som Regionkommittén, Ekonomiska och sociala kommittén eller högnivågruppen för bättre lagstiftning används inte heller för det ändamålet.
- 71.** I sina slutsatser om bättre lagstiftning nyligen uppmanade rådet (konkurrenskraft) kommissionen att i ett tidigt skede samarbeta med medlemsstaterna vid den insamling av uppgifter som ska ligga till grund för konsekvensbedömningar i syfte att ta hänsyn till de särdrag hos medlemsstaterna som ska avspeglas i dess fortsatta förberedelsearbete⁶⁶.

**INFORMATIONEN OM GENOMFÖRANDEASPEKTER,
VERKSTÄLLIGHETSKOSTNADER OCH DEN
ADMINISTRATIVA BÖRDAN KAN FÖRBÄTTRAS
YTTERLIGARE**

- 72.** Hur effektiv en intervention och dess kostnader är påverkas av hur interventionen genomförs och verkställs av kommissionen och, i sista hand, av medlemsstaterna. Om information saknas om genomförandeproblem med gällande lagstiftning är det problematiskt, eftersom sådana kunskaper är viktiga för att förhindra liknande problem efter en översyn. Därför bör genomförandenaspekter analyseras i konsekvensbedömningar, och information om införlivandet och genomförandet av gällande lagstiftningsåtgärder måste samlas in. Denna information kan lämnas bland annat i efterhandsutvärderingen av befintliga åtgärder och program.

⁶⁵ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2009, SEK(2009) 92, s. 17.

⁶⁶ Rådet, generalsekretariatet, punkt 18 i rådets (konkurrenskraft) slutsatser om bättre lagstiftning, 9663/09 COMPET 264, 13.5.2009.

GENOMFÖRANDEASPEKTER ANALYSERAS INTE ALLTID TILLRÄCKLIGT I KONSEKVENSBEDÖMNINGARNA

- 73.** Genomförandeaspekter behandlas visserligen i kommissionens konsekvensbedömningar, men vid revisionen konstaterade revisionsrätten att de inte alltid tillmäter genomförandearrangemang tillräcklig betydelse. Revisionsrättens analys visar att endast omkring hälften av alla granskade rapporter innehöll åtminstone en hänvisning till en genomförandeplan. Flera fall konstaterades där viktiga genomförandeaspekter inte hade analyserats tillräckligt i konsekvensbedömningsrapporterna. När lagstiftningsförslaget läggs fram för Europaparlamentet och rådet sammanfattas mer detaljerade bedömningar av dessa aspekter i särskilda genomförandeplaner. Kommissionen använder också jämförelsetabeller för att övervaka genom vilka rättsakter specifika EU-bestämmelser har införlivats i nationell lagstiftning.
- 74.** Undersökningar bland användare av konsekvensbedömningsrapporter utanför kommissionen (ledamöter av Europaparlamentet, företrädare för medlemsstaterna och tjänstemän vid Europaparlamentet och rådet) visade att konsekvenserna av införlivande och genomförande var av stor betydelse under lagstiftningsprocessen. Detta bekräftas också av det arbete som utförts av nationella revisionsorgan i medlemsstaterna⁶⁷. Exemplet i **ruta 9** visar tänkbara konsekvenser av att genomförandeaspekterna inte analyseras tillräckligt under lagstiftningsprocessen.

⁶⁷ Algemene Rekenkamer, *European legislation: The implementation of European directives and the enforcement of European regulations in the Netherlands* (om europeisk lagstiftning och genomförande av EU-direktiv och tillämpning av EU-förordningar i Nederländerna), 17 juni 2008.

RUTA 9

BEDÖMNING AV GENOMFÖRANDEASPEKTER: KONSEKVENSBEDÖMNINGAR AV "KONSUMENTRÄTTIGHETER"

Konsekvensbedömningen av "konsumenträttigheter"⁶⁸ innehöll inte en tillförlitlig analys av den europeiska harmoniseringseffekt som det föreslagna direktivet⁶⁹ skulle få i medlemsstaterna. I konsekvensbedömningen saknades framför allt en analys av skillnaderna mellan gällande nationell lagstiftning och de nya föreslagna harmoniserade reglerna för konsumentlagstiftning. Detta konstaterades också av arbetsgruppen för konsumentskydd, som består av ledamöter av Europaparlamentets utskott för den inre marknaden⁷⁰. Därför räknar man med stora ändringar i kommissionens ursprungliga förslag under lagstiftningsförfarandet som bättre speglar den specifika situationen i enskilda medlemsstater.

⁶⁸ Europeiska kommissionen, konsekvensanalys av "konsumenträttigheter", SEK(2008) 2544.

⁶⁹ Europeiska kommissionen, förslag till direktiv om konsumenträttigheter, KOM(2008) 614.

⁷⁰ Presentationen av kommissionens konsekvensbedömning och den efterföljande diskussionen under det sammanträde som arbetsgruppen för konsumentskydd höll den 4 februari 2009 betraktades som en del av förfarandet för insamling av revisionsbevis.

- 75.** Kommissionspersonal med ansvar för konsekvensbedömningar uppgav vilka svårigheter de hade att bedöma sådana specifika aspekter i en europeisk union där lagstiftningen införlivas i 27 rättssystem och genomförs och tillämpas av ett ännu större antal nationella och regionala organ. De pekade också på att det inte görs några nationella konsekvensbedömningar av EU-initiativ, som skulle kunna vara en värdefull källa till information om potentiella hinder för ett effektivt genomförande på grund av specifika nationella förutsättningar och om tillförlitliga uppskattningar av de potentiella verkställighetskostnaderna för ett lagstiftningsförslag (se punkt 41).

**EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR AV BEFINTLIGA ÅTGÄRDER
OCH PROGRAM GÖRS INTE SYSTEMATISKT INOM ALLA
LAGSTIFTNINGSOMRÅDEN**

- 76.** En offentlig intervention (och dess faktiska konsekvenser) bör bedömas genom fortlöpande övervakning och efterhandsutvärdering som ska förbättra utformningen av interventioner ytterligare. För att möjliggöra lärande och återkoppling med tanke på framtida initiativ, behöver man i efterhandsutvärderingarna samla in relevant information om efterlevnad av lagstiftning och reglernas effektivitet jämfört med de planerade resultat som ursprungligen fastställdes i konsekvensbedömningen⁷¹.
- 77.** Kunskap om hur effektivt EU-lagstiftning har införlivats och genomförts är en viktig faktor som kommissionen måste beakta varje gång den lägger fram förslag till ändring av lagstiftningen. Revisionen visade att under den granskade perioden skilde sig fokus i kommissionens efterhandsutvärderingar betydligt från fokus i konsekvensbedömningarna. En analys av kommissionens översikt över sina utvärderingar 2007⁷² visar att endast 24 % av efterhandsutvärderingarna behandlade frågor som rörde översynen av gällande sektorslagstiftning eller sektorsövergripande lagstiftning. Samma sak konstaterades också i en nyligen genomförd studie⁷³.

⁷¹ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2005/2006, SEK(2005) 791, s. 45 och Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2009, SEK(2009) 92, s. 48–49.

⁷² Europeiska kommissionen, *Evaluation in the Commission - Reporting on Results: Annual Evaluation Review 2007 - Conclusions and findings from evaluations in the Commission* (om utvärdering vid kommissionen – rapportering av resultat: årlig genomgång av utvärderingar 2007 – slutsatser och resultat från utvärderingar vid kommissionen), KOM(2008) 300, maj 2008; bilagorna I och II.

⁷³ Bruegel, *Europe's economic priorities 2010–2015: Memos to the new Commission* (om Europas ekonomiska prioriteringar 2010–2015: PM för den nya kommissionen), André Sapir (red), 2009, s. 17.

VERKSTÄLLIGHETSKOSTNADER OCH ADMINISTRATIVA BÖRDOR BEDÖMS INTE TILLRÄCKLIGT

VERKSTÄLLIGHETSKOSTNADER

- 78.** Att utarbeta lagstiftning som är lätt att tillämpa är det effektivaste sättet att förhindra alltför stora verkställighetskostnader⁷⁴. Kommissionen kvantifierar verkställighetskostnaderna i konsekvensbedömningsrapporterna i de fall då den anser att de är relevanta och betydande. Revisionsrätten konstaterade att verkställighetskostnader nämns i många konsekvensbedömningsrapporter, men att kvantifierade uppskattningar av sådana kostnader i praktiken analyserades ingående endast i ett fåtal fall. När det gäller EU:s utgiftsprogram uppkommer sådana kostnader antingen vid själva kommissionen (vid direkt förvaltning) eller vid såväl kommissionen som i medlemsstaterna (vid delad eller decentraliserad förvaltning). Den ingående granskningen av konsekvensbedömningarna av två av EU:s stora utgiftsprogram (konsekvensbedömningarna om sammanhållning och sjunde ramprogrammet för forskning, teknisk utveckling och demonstration (FP7)⁷⁵) visade att verkställighetskostnaderna i dessa fall inte hade kvantifierats i detalj.

DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN TILL FÖLJD AV GÄLLANDE LAGSTIFTNING: ÅTGÄRDSPROGRAM FÖR EN MINSKNING

- 79.** I mars 2007 beslutade kommissionen och stats- och regeringscheferna i alla medlemsstater, i enlighet med EU:s initiativ för bättre lagstiftning, att minska den administrativa bördan till följd av gällande EU-lagstiftning med 25 % till 2012. Kommissionen införde därefter en systematisk mätning av informationskostnaderna till följd av EU-lagstiftning⁷⁶ (se **ruta 10**). I augusti 2007 tillsattes en högnivågrupp av oberoende intressenter för administrativa bördor som skulle ge kommissionen råd på området.

⁷⁴ Europeiska kommissionen, *En europeisk union som bygger på resultat – Tillämpningen av gemenskapsrätten*, KOM(2007) 502, s. 6.

⁷⁵ SEK(2005) 430 respektive SEK(2004) 924.

⁷⁶ Europeiska kommissionen: Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen*, KOM(2007) 23 slutlig, 24.1.2007.

**STANDARDKOSTNADSMODELLEN ANVÄNDS SÄLLAN FÖR ATT
KVANTIFIERA POTENTIELLA ADMINISTRATIVA BÖRDOR TILL FÖLJD AV
NY LAGSTIFTNING**

- 80.** Vid konsekvensbedömningar av ny lagstiftning ska enligt kommissionens riktlinjer standardkostnadsmodellen (SCM) användas för att kvantifiera den administrativa bördan, om denna förväntas vara betydande⁷⁷. Standardkostnadsmodellen är en relativt enkel och standardiserad metod som tillämpas i många länder (se *bilaga I*), och det är en mindre komplex uppgift att bedöma sådana kostnader jämfört med att fastställa alla ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser.
- 81.** I 35 av de 39 konsekvensbedömningsrapporter från 2008 som granskades av revisionsrätten övervägde kommissionen att bedöma den administrativa bördan. I 14 av dessa 35 fall kvantifierades också den administrativa bördan. Standardkostnadsmodellen användes dock i endast fyra av dessa fall.

⁷⁷ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2005/2006, SEK(2005) 791, bilaga 20.

RUTA 10

**KOMMISSIONENS ÅTGÄRDSPROGRAM SYFTADE TILL MINSKAD
BYRÅKRATI**

I oktober 2009 slutförde kommissionen sin mätning av de administrativa bördor⁷⁸ som åligger företagen för att de ska uppfylla de lagstadgade EU-kraven om att lämna information om sina produkter eller sin verksamhet, antingen till offentliga myndigheter eller till privata aktörer⁷⁹. I denna studie uppskattades kostnaderna till följd av de 72 rättsakter som åtgärdsprogrammet omfattar på de 13 prioriterade områdena till 123,8 miljarder euro 2005⁸⁰. Kommissionen har identifierat sammanlagt 486 EU-krav på information och över 10 000 nationella skyldigheter i bestämmelser som genomför eller införlivar dessa EU-krav (varav över 700 nationella krav går längre än kraven i EU-lagstiftningen). På grundval av denna analys, och förutom åtgärder som faller under kommissionens eget ansvar, har kommissionen tagit initiativ till ett antal lagstiftningsförslag för att avlägsna eller minska de administrativa bördorna: Europaparlamentet och rådet har hittills antagit 33 lagstiftningsförslag (vilket motsvarar en uppskattad minskning på 5,7 miljarder euro) som lagts fram av kommissionen. Ytterligare 18 åtgärder som enligt uppskattningar skulle kunna leda till en minskning motsvarande 30,7 miljarder euro har ännu inte antagits.

⁷⁸ Europeiska kommissionen: Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Åtgärdsprogram för minskade administrativa bördor i Europeiska unionen – Områdesspecifika planer för minskade bördor och åtgärder under 2009, KOM(2009) 544 slutlig, 22.10.2009.

⁷⁹ Informationskostnaderna inbegriper märkning, rapportering, registrering, övervakning och bedömning som är nödvändiga för att lämna informationen. I vissa fall ska informationen lämnas till myndigheter eller till privata aktörer. I andra fall räcker det om den är tillgänglig för kontrolländamål eller lämnas ut på begäran.

⁸⁰ Jordbruk och jordbruksstöd, årsredovisningar och bolagsrätt, sammanhållningspolitiken, miljö, finansiella tjänster, fiske, livsmedels säkerhet, läkemedelslagstiftning, offentlig upphandling, statistik, beskattning och tullar, transporter, arbetsmiljö och arbetsmarknadsrelationer.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

ANVÄNDNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGAR I BESLUTFATTANDET VID KOMMISSIONEN, EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

- 82.** Sedan 2002 har kommissionen infört ett omfattande konsekvensbedömningssystem, som i fråga om flera av de aspekter som revisionsrätten har granskat kan anses utgöra god praxis inom EU. Revisionsrätten konstaterade också förbättringar av kommissionens konsekvensbedömningar under den period som granskades. Framför allt de senaste åren har konsekvensbedömningarna bidragit till att förbättra kommissionens förmåga att utarbeta sina förslag. Vid revisionen fann revisionsrätten bevis för att konsekvensbedömningsförfarandena har blivit en väsentlig del av processen för politikutveckling och att konsekvensbedömningsrapporterna används aktivt av beslutsfattare inom kommissionen.
- 83.** Alla de tre EU-institutioner som medverkar i lagstiftningsprocessen har ett ansvar för lagstiftningens kvalitet. Kommissionens konsekvensbedömningar översänds systematiskt till Europaparlamentet och rådet, och användare inom båda institutionerna anser att de är värdefulla när kommissionens lagstiftningsförslag behandlas. Men konsekvensbedömningarna uppdateras inte under lagstiftningsförfarandet när ändringsförslag läggs fram. När kommissionens ursprungliga förslag ändras, analyserar varken kommissionen, Europaparlamentet eller rådet systematiskt konsekvenserna av ändringarna. Därför är de uppskattade konsekvenserna av den slutgiltiga rättsakten inte kända om det har förekommit betydande ändringar.

KOMMISSIONENS FÖRFARANDEN FÖR ATT UTARBETA KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

84. Insyn skapar trovärdighet, och kommissionens tillvägagångssätt för konsekvensbedömning är som bäst när det ger insyn. Exempel är offentliggörandet av kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram, färdplaner, den fullständiga versionen av den slutgiltiga konsekvensbedömningsrapporten och, sedan 2007, konsekvensbedömningsnämndens yttranden. Revisionsrätten konstaterar dock följande brister när det gäller kommissionens förfaranden för urval av initiativ som ska konsekvensbedömas, för samråd med berörda parter och för kvalitetsgranskningen av förslag till konsekvensbedömningsrapporter:

- Kommissionen angav inte i förväg vilka initiativ som skulle genomgå en konsekvensbedömning, och när det gällde konsekvensbedömningar av lagstiftningsförslag som inte ingick i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram offentliggjordes inte skälen till valet av de initiativ som skulle analyseras.
- Samråd med intressenter genomfördes inte om förslag till konsekvensbedömningsrapporter. Detta har lett till att de potentiella fördelarna med en offentlig granskning innan förslaget fastställs slutgiltigt (det vill säga att man samlar alla berörda parter synpunkter i ett tidigt skede och att acceptansen för det lagstiftningsförslag som därefter läggs fram ökar) inte har konkretiserats fullt ut.
- Konsekvensbedömningsnämnden konstaterades bidra till konsekvensbedömningarnas kvalitet. I vissa fall gjordes dock kvalitetsgranskningen för sent i processen.

REKOMMENDATION 1

Kommissionen bör förbättra **konsekvensbedömningsprocessen** genom att

- tillhandahålla en översikt över lagstiftningsinitiativ (inbegripet översynen av gällande lagstiftning) som den tänker konsekvensbedöma; en motivering bör lämnas när en konsekvensbedömning inte görs,
- offentliggöra, för information och kommentarer, deldokument (till exempel färdplaner och förslag till konsekvensbedömningsrapporter),
- se till att konsekvensbedömningsnämndens kvalitetsgranskning av konsekvensbedömningsarbete sker i tid.

INNEHÅLL I OCH PRESENTATION AV KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER

- 85.** Kommissionen har ett ambitiöst förhållningssätt till konsekvensbedömning i och med att den strävar efter att analysera alla betydande ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser i en enda bedömning. Konsekvensbedömningsrapporter bör innehålla en beskrivning av det aktuella problemet, en analys av alla genomförbara handlingsalternativ med avseende på kostnader och nytta och en bedömning av genomförande- och tillämpningsfrågor samt en uppskattning av den administrativa bördan till följd av den föreslagna lagstiftningen. De bör också fastställa en ram för framtida övervakning och utvärdering. Denna omfattande bedömning står sig väl i en jämförelse med andra konsekvensbedömningssystem.
- 86.** Revisionsrätten kunde konstatera att konsekvensbedömningsrapporterna generellt sett uppfyllde kraven i kommissionens riktlinjer. Vid revisionen identifierades dock ett antal brister som gällde innehållet i och presentationen av konsekvensbedömningsrapporterna, nämligen följande:
- De viktigaste resultaten och huvudbudskapen i konsekvensbedömningsrapporterna är inte alltid lätta att uppfatta, och det gäller även hur en intervention förväntas uppnå sina mål. Det är ibland svårt att jämföra konsekvenserna av de olika handlingsalternativ som presenteras i en konsekvensbedömningsrapport.
 - Svårigheter med att kvantifiera och kostnadsberäkna konsekvenser kan spåras tillbaka till tillgången på uppgifter. Detta är ett område där kommissionen ännu inte fullt ut utnyttjar vare sig intern kapacitet eller kapacitet i medlemsstaterna.
 - Genomförandeaspekterna analyseras inte alltid tillräckligt i konsekvensbedömningarna. Efterhandsutvärderingar som skulle kunna ge relevant information om befintliga åtgärder och program och som skulle kunna användas i samband med en konsekvensbedömning är ofta inte tillgängliga för lagstiftningsåtgärder.
 - De potentiella verkställighetskostnaderna och den potentiella administrativa bördan till följd av EU-lagstiftning kvantifieras inte alltid tillräckligt. Standardkostnadsmodellen används sällan för att kvantifiera potentiella administrativa bördor.

REKOMMENDATION 2

Kommissionen bör förbättra presentationen av konsekvensbedömningsrapporterna och deras innehåll genom att

- utarbeta konsekvensbedömningsrapporter på ett sätt som gör det lättare att jämföra olika alternativs uppskattade konsekvenser; detta bör ske genom att kvantifieringen och kostnadsberäkningen av konsekvenser samt presentationen av den kvalitativa analysen förbättras,
- utveckla en strategi för att förbättra kvaliteten på de uppgifter som finns tillgängliga för konsekvensbedömning och samtidigt ta hänsyn till den specifika situationen i enskilda medlemsstater,
- lägga större tonvikt vid genomförandeaspekter och i större utsträckning använda efterhandsutvärderingar av genomförandet av EU-lagstiftning som underlag i konsekvensbedömningsprocessen,
- mer i detalj analysera verkställighetskostnaderna för sina lagstiftningsförslag och konsekvent använda "standardkostnadsmodellen" i de fall då de administrativa bördorna kvantifieras.

⁸¹ Se revisionsrättens svar på kommissionens meddelande Översyn av budgeten, ett EU i förändring; revisionsrättens yttrande nr 1/2010 Förbättra den ekonomiska förvaltningen av Europeiska unionens budget: Risker och utmaningar.

KONSEKVENSBEDÖMNING VID EU:S INSTITUTIONER: ETT EFFEKTIVT STÖD I BESLUTFATTANDET

- 87.** Revisionsrätten anser att kommissionen bör ta vederbörlig hänsyn till principerna om tydliga mål, förenkling, realism, insyn och redovisningsskyldighet när nya interventioner utformas och befintliga ses över⁸¹. Sammantaget har revisionen visat att konsekvensbedömning, särskilt de senaste åren, har varit effektivt när det gäller att stödja beslutsfattandet inom EU:s institutioner. Europaparlamentet, rådet och kommissionen kan överväga resultaten och rekommendationerna i denna rapport när de ser över sina interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning och en gemensam ansats för konsekvensanalys. Detta är också ett tillfälle att beakta förändringarna till följd av Lissabonfördraget som trädde i kraft den 1 december 2009, till exempel den allmänna initiativrätten för en grupp av medlemsstater och de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsfattande.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 maj 2010.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

JÄMFÖRELSE MELLAN SPECIFIKA DELAR AV KOMMISSIONENS SYSTEM OCH ANDRA KONSEKVENSBEDÖMNINGSSYSTEM

	Europeiska kommissionen	Tyskland (federal nivå)	Frankrike
Konsekvensbedömningssystemets omfattning			
Lagstiftningsförslag*	Alltid	Alltid	Viktigare lagstiftning
Genomförandeåtgärder*	Viktigare lagstiftning	Alltid	I vissa fall
Andra initiativ som inte gäller lagstiftning	Ja	Nej	Nej
Tydlig gräns för att konsekvensbedöma nya lagstiftningsförslag*	Nej	Nej	Nej
Analys av konsekvenser			
Integrerad ansats för ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser	Ja	Ja	Nej
Kostnader: kvantitativ bedömning*	I vissa fall	Alltid	Viktigare lagstiftning
Nytta: kvantitativ bedömning*	I vissa fall	I vissa fall	Viktigare lagstiftning
Användning av standardkostnadsmodell (SCM) när det gäller administrativ börda*	Ja	Ja	Ja
Kvalitetskontrollorgan			
Utanför statsförvaltningen	Nej	Ja (endast admin. börda)	Nej
Kan kräva att konsekvensbedömningsarbete utförs	Nej	Nej	Nej
Kan blockera lagstiftningsförslag*	Nej	Ja	Nej
Offentliggörande av konsekvensbedömningsarbete			
Lista över kommande konsekvensbedömningar	Nej	Nej	Nej
Preliminära konsekvensbedömningsdokument	Nej	I vissa fall	Nej
Slutgiltiga konsekvensbedömningsrapporter	Alltid	Alltid	Nej
Jämförelser i efterhand av faktiska respektive förutspådda konsekvenser av bestämmelser*	Nej	Ja	Nej

* Källor: OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems, Regulatory Policy Committee, 2009, Report* (rapport från 2009 om indikatorer för regleringssystem från kommittén för regleringspolitik); kompletterande landanalyser av Europeiska revisionsrätten.

JÄMFÖRELSE MELLAN SPECIFIKA DELAR AV KOMMISSIONENS SYSTEM OCH ANDRA KONSEKVENSBEDÖMNINGSSYSTEM

	Nederländerna	Storbritannien	Förenta staterna (federal nivå)
Konsekvensbedömningssystemets omfattning			
Lagstiftningsförslag*	Viktigare lagstiftning	Alltid	Nej
Genomförandeåtgärder*	Viktigare lagstiftning	Alltid	Viktigare lagstiftning
Andra initiativ som inte gäller lagstiftning	Nej	Ja	Nej
Tydlig gräns för att konsekvensbedöma nya lagstiftningsförslag*	Nej	Ja	Ja
Analys av konsekvenser			
Integrerad ansats för ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser	Nej	Nej	Nej
Kostnader: kvantitativ bedömning*	Alltid	Alltid	Viktigare lagstiftning
Nytta: kvantitativ bedömning*	Alltid	Alltid	Viktigare lagstiftning
Användning av standardkostnadsmodell (SCM) när det gäller administrativ börda*	Ja	Ja	Nej
Kvalitetskontrollorgan			
Utanför statsförvaltningen	Ja (endast admin. börda)	Ja (endast admin. börda)	Nej
Kan kräva att konsekvensbedömningsarbete utförs	Nej	Nej	Ja
Kan blockera lagstiftningsförslag*	Nej	Ja	Ja
Offentliggörande av konsekvensbedömningsarbete			
Lista över kommande konsekvensbedömningar	Nej	Alltid	Alltid
Preliminära konsekvensbedömningsdokument	Nej	Alltid	Alltid
Slutgiltiga konsekvensbedömningsrapporter	I vissa fall	Alltid	Alltid
Jämförelser i efterhand av faktiska respektive förutspådda konsekvenser av bestämmelser*	Nej	Ja	Ja

* Källor: OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems, Regulatory Policy Committee, 2009, Report* (rapport från 2009 om indikatorer för regleringssystem från kommittén för regleringspolitik); kompletterande landanalyser av Europeiska revisionsrätten.

REVISIONSMETOD OCH METODER FÖR INSAMLING AV REVISIONSBEVIS

IDENTIFIERING AV GRANSKNINGSTEMAT OCH PLANERING AV GRANSKNINGSARBETET PÅ FÄLTET

1. Europeiska revisionsrätten identifierade i november 2007, i sitt årliga arbetsprogram för 2008, programmet "Bättre lagstiftning" och konsekvensbedömningar som ett relevant granskningstema¹. I maj och juni 2008 utfördes en preliminär studie i vilken inriktningen och omfattningen för denna revision fastställdes. Granskningsarbetet på fältet genomfördes mellan oktober 2008 och juli 2009 på grundval av en specifik granskningsplan och plan för insamling av revisionsbevis.

ÖVERSIKT ÖVER DE METODER FÖR INSAMLING AV REVISIONSBEVIS SOM ANVÄNDES UNDER REVISIONEN

2. Först gick granskningsteamet igenom relevanta policybeslut, tillämpliga riktlinjer vid EU:s institutioner (kommissionen, Europaparlamentet och rådet), i OECD, i medlemsstaterna och i länder utanför EU (Förenta staterna och Australien), tidigare utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningssystem², studier och akademisk litteratur på områdena "bättre lagstiftning" och konsekvensanalys av lagstiftning³ samt deltog i konferenser i ämnet⁴.
3. Revisionsarbetet omfattade vidare följande fem arbetspaket (AP):
 - En jämförelse mellan kommissionens konsekvensbedömningssystem och system på andra håll (AP 1).
 - En kvantitativ analys av i vilken utsträckning kommissionens initiativ under granskningsperioden hade konsekvensbedömts och hur dessa konsekvensbedömningar hade använts av Europaparlamentet och rådet under lagstiftningsförfarandet (AP 2).
 - En styrkortsanalys av ett urval konsekvensbedömningsrapporter för att kontrollera huruvida kommissionen hade gjort sina bedömningar i överensstämmelse med sina egna interna förfaranden och sin egen metodvägledning, tillsammans med en "ingående" granskning av ett urval konsekvensbedömningsrapporter (AP 3).
 - Undersökningar bland personer som genomför, granskar och använder kommissionens konsekvensbedömningar både inom och utanför kommissionen (AP 4).
 - Undersökningar bland ledamöter av rådsarbetsgrupper och den särskilda expertgruppen för bättre lagstiftning (AP 5).
4. Närmare uppgifter om innehållet i de fem arbetspaketen ges nedan.

AP 1: INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE

Specifika aspekter av kommissionens konsekvensbedömningssystem jämfördes med de tillvägagångssätt som används på andra håll på grundval av allmänt tillgänglig dokumentation (t.ex. OECD-dokumentation⁵, akademisk litteratur och jämförande studier som gjorts av organ med ansvar för bättre lagstiftning i medlemsstaterna⁶ eller som medfinansieras av Europeiska kommissionen⁷).

Bekräftande underlag inhämtades vid besök i Förenta staterna och sju EU-medlemsstater (Belgien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Sverige och Storbritannien).

AP 2: KVANTITATIV ANALYS

En analys av omfattningen hos kommissionens konsekvensbedömningssystem som helhet för att kontrollera i vilken utsträckning konsekvensbedömningar gjordes av kommissionsinitiativ som offentliggjordes under den period som granskades och av de frågor som ingick i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram. För detta ändamål skapades och analyserades en databas med nästan 5 000 kommissionsinitiativ.

Granskningsteamet bedömde också i vilken utsträckning Europaparlamentet och rådet använde kommissionens konsekvensbedömningar. Denna bedömning gjordes utifrån allmänt tillgänglig dokumentation vid de båda institutionerna (t.ex. dagordningar för sammanträden, protokoll och hänvisningar i resolutioner).

Vidare inbegrep revisionen en jämförande analys av omfattningen av och antalet konsekvensbedömningar och utvärderingar i efterhand som gjordes 2008.

AP 3: "STYRKORTSANALYS" OCH "INGÅENDE" GRANSKNING

"Styrkortsanalysen" genomfördes för alla konsekvensbedömningsrapporter som upprättats av fem generaldirektorat: GD Energi och transport⁸, GD Regionalpolitik, GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, GD Forskning och GD Informationssamhället och medier. Detta motsvarar 115 (av totalt 404) konsekvensbedömningsrapporter som offentliggjordes mellan 2003 och 2008.

Styrkortet skapades utifrån kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning och tog hänsyn till de krav som gällde det datum då konsekvensbedömningsrapporten offentliggjordes⁹. De checklistor som användes av Storbritanniens nationella revisionsorgan i en liknande undersökning av Storbritanniens konsekvensbedömningssystem¹⁰ och de som användes i en tidigare utvärdering av kommissionens konsekvensbedömningssystem¹¹ beaktades när styrkortet skapades. Ytterligare frågor, såsom vissa aspekter av konsekvensbedömningsnämndens kvalitetskontroll, lades till.

Dessutom utfördes en ingående granskning där revisionsrätten följde hela livscykeln från lagstiftningsförslaget till övervakningen och utvärderingen av åtgärder och program. Urvalet innehöll inte bara aktuella fall (särskilt för bedömning av konsekvensbedömningsnämndens roll), utan också rapporter som var två år gamla eller mer. Det omfattade både rapporter om förslag med och utan budgetkonsekvenser och konsekvensbedömningar av lagstiftningsförslag avseende direkt tillämpliga rättsakter (beslut och förordningar) och avseende rättsakter som kräver införlivande och genomförande i medlemsstaterna (direktiv)¹².

Några ytterligare fall med ursprung utanför ansvarsområdena för de fem generaldirektoraten i urvalet inkluderades i denna granskning för att revisionsrätten skulle få en bekräftelse av situationen vid kommissionen som helhet.

AP 4: INTERVJUER

Under revisionen intervjuade revisionsrätten omkring 190 personer för att ta reda på deras synpunkter på kommissionens konsekvensbedömningsystem.

Dessa personer var producenter (kommissionspersonal vid de ansvariga policyenheterna, generaldirektoratens stödenheter för konsekvensbedömning och generalsekretariatet) och användare inom EU-institutionerna (såsom personal vid kommissionsledamöternas kansli, ledamöter av Europaparlamentet, personal vid Europaparlamentet och rådet samt personal från de ständiga representationerna).

Där fanns också företrädare för internationella och nationella organisationer som är verk-samma på området "bättre lagstiftning" (t.ex. OECD och organ i medlemsstaterna), andra organ och grupper (t.ex. högnivågruppen av nationella lagstiftningsexperter och högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor).

Intervjuer gjordes dessutom med företrädare för intresseorganisationer: Business Europe, Eurochambers, den europeiska konsumentorganisationen, European Environmental Bureau, European Federations for Transport and Environment, European Trade Union Federation, Social Forum och Världsnaturfonden (WWF).

AP 5: UNDERSÖKNINGAR

Två undersökningar gjordes under revisionen: den första, i maj/juni 2009, bland ledamö-terna av sju rådsarbetsgrupper för sociala frågor, informationsområdet, energi, trans-port (sjötransporter, landtransporter, transporter, intermodala frågor och nät), forskning, strukturåtgärder och bättre lagstiftning, om deras syn på och användning av kommissio-nen konsekvensbedömningar. Den andra undersökningen gjordes bland delegationerna från 25 medlemsstater och Norge vid *det* möte som särskilda expertgruppen för bättre lagstiftning höll den 3–5 juni 2009 i Sandhamn i Sverige.

STÖD FRÅN INTERNATIONELLA EXPERTER PÅ OMRÅDET "BÄTTRE LAGSTIFTNING" UNDER REVISIONEN**RÅDGIVANDE PANEL**

5. En rådgivande panel av experter på området "bättre lagstiftning" och konsekvensbedömning tillsattes för att ge stöd under revisionen och höll möten i november 2008 och mars 2009¹³. Experternas främsta input var att de bidrog till revisionsrättens metoder och analys och godkände den övergripande strukturen för hur iakttagelserna, slutsatserna och rekommendationerna skulle presenteras i denna granskningsrapport.

6. Framför allt bidrog experterna till fastställandet av tillförlitliga revisionsstandarder, i förhållande till vilka iakttagelserna i denna rapport görs. Dessa standarder togs fram utifrån en metaanalys av dokument som publicerats av Mandelkerngruppen¹⁴, OECD¹⁵ och kommissionen¹⁶ och av avtal mellan kommissionen och Europaparlamentet och rådet¹⁷ där man närmare angav ett antal villkor (eller "god praxis") som illustrerar vad man kan förvänta sig av ett effektivt konsekvensbedömningssystem¹⁸.

FOKUSGRUPP

7. Ett viktigt steg i denna revision var genomgången av de preliminära granskningsresultaten vid en rad fokusgruppintervjuer med internationella experter på området "bättre lagstiftning" och konsekvensbedömning den 8–10 juli 2009 i Luxemburg. Dessa fokusgrupper utgjorde en viktig beståndsdel av granskningsprocessen och var avsedda som ett forum för en kritisk genomgång av revisionsrättens preliminära slutsatser och möjliga rekommendationer. Bland experterna fanns företrädare för OECD, Världsbanken, organ med ansvar för konsekvensbedömningsarbete (eller kvalitetskontroll) i Förenta staterna och flera EU-medlemsstater samt nationella revisionsorgan och även forskare, utvärderare av konsekvensbedömningssystem och företrädare för högnivågruppen av oberoende intressenter för administrativa bördor. Företrädare för kommissionen deltog som observatörer. Närmare uppgifter om syftet med fokusgrupper finns nedan.

VAD ÄR EN FOKUSGRUPP?

Fokusgrupper samlar en grupp individer med ett gemensamt intresse i en kollektiv intervju eller strukturerad diskussion där förutsättningslösa men klart avgränsade frågor ställs för att man ska få igång en diskussion bland deltagarna. Fokusgrupper är särskilt väl lämpade om man vill få fram olika åsikter i en fråga. De används ofta inom marknadsföring och blir allt vanligare också inom politiken och i opinionsundersökningar för att få fram svar och nya perspektiv från en grupp människor som anses vara representativ för en viss konsument- eller målgrupp. Deltagarna måste vara intresserade av ämnet och idealiskt sett bör de ha olika bakgrund. Under en fokusgruppintervju kan man räkna med att diskussionen först stimulerar olika och till och med delade meningar. En av utfrågarens nyckeluppgifter är därför att leda diskussionen på ett sådant sätt att man kan hitta gemensamma ståndpunkter och att åsikterna kan börja sammanfalla, även om fullt samförstånd inte är syftet med en fokusgruppdiskussion.

8. Experterna ombads av externa utfrågare att i detalj gå igenom revisionsarbetet: standarder som användes, fakta och iakttagelser som rapporterades, slutsatser som drogs av detta och, slutligen, att avgöra huruvida rekommendationerna skulle bidra till att minska de problem som konstaterats vid revisionen. Denna expertgenomgång bidrog i väsentlig grad till kvaliteten, relevansen och legitimiteten när det gäller det samlade resultatet av revisionsprocessen. En rapport med en sammanfattning av arbetet och resultatet av diskussionerna med de externa utfrågarna lämnades till alla deltagare och till kommissionen i augusti 2009¹⁹.

¹ Europeiska revisionsrätten, Arbetsprogram för 2008, s. 3. Europeiska revisionsrätten, *Årlig verksamhetsrapport för 2008*, s. 35.

² The Evaluation Partnership, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System* (utvärdering av kommissionens konsekvensbedömningssystem), kontrakt SG-02/2006 för Europeiska kommissionens räkning, april 2007.

³ Radaelli, C., *What does regulatory impact assessment mean in Europe? (Vad innebär konsekvensbedömning av lagstiftning i Europa?)* AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, USA, januari 2005; Rowe, G.C., *Tools for the control of political and administrative agents: impact assessment and administrative governance in the European Union* (Verktyg för att kontrollera politiska och administrativa aktörer: konsekvensbedömning och administrativ styrning i Europeiska unionen) in Hoffman, H.C.H och Turk, A.H. (red), *EU administrative Governance* (Administrativ styrning i EU), Edward Elgar Publishing, s. 452, 2006; Renda, A., *Impact assessment in the EU: The state of the art and the art of the state* (Konsekvensbedömning i EU: bästa praxis och aktuell situation), CEPS Paperbacks, 2006; Mather, G. and Vibert, F., *Evaluating Better Regulation: Building the system* (Hur ett system för bättre utvärdering av lagstiftning kan skapas), City research series, European Policy Forum, London, 2006; Wiener, JB, *Better regulation in Europe* (Bättre lagstiftning i Europa) in *Current Legal Problems*, 2006, vol. 56; Kirkpatrick, C., Parker, D. et al., *Regulatory impact assessment. Towards better regulation?* (Konsekvensbedömning av lagstiftning – mot bättre lagstiftning?), The CRC Series on Competition, Regulation and Development. Edward Elgar Publishing, Inc. Massachusetts, USA, 2007; Meuwese, A.C.M., *Impact assessment in EU lawmaking* (Konsekvensbedömning i EU:s lagstiftningsarbete), Kluwer Law International BV, Nederländerna, 2008; Open Europe, *Out of Control? Measuring a decade of EU regulation* (Utom kontroll?) Mätning under ett decennium av EU-lagstiftning), 2009; Hertin, J., et al., *The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis* (En empirisk analys av framtagande och användning av kunskaper vid konsekvensbedömning av lagstiftning) in *Forest Policy and Economics*, 2009; Centre for European Policy Studies (CEPS); *Policy-making in the EU – Achievements, challenges and proposals for reform* (Politikutformning i EU – uppnådda resultat och förslag till reformer), 2009.

⁴ International Regulatory Reform Conference (internationell konferens om lagstiftningsreform), Berlin, november 2008; Zwischenbilanz Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (Halvtidsutvärdering av den tyska motsvarigheten till Regelrådet), Berlin, maj 2009.

⁵ OECD, *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory* (Inventering av konsekvensbedömning av lagstiftning), april 2004; OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries* (Konsekvensbedömning av lagstiftning: bästa praxis i OECD-länder), 1997; OECD, *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft* (APEC-OECD:s integrerade checklista för lagstiftningsreformer: slutgiltigt förslag), 2005; OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems* (Indikatorer för styrningssystem avseende lagstiftning), december 2009.

⁶ Särskilda expertgruppen för bättre lagstiftning, *Report to the Ministers responsible for Public Administration in the EU Member States on the progress of the implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation* (Rapport till ministrarna med ansvar för offentlig förvaltning i EU-medlemsstaterna om genomförandet av Mandelkerngruppens handlingsplan för bättre lagstiftning), Aten, 2003; Grupp av EU-direktörer för bättre lagstiftning, *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries* (En jämförande analys av konsekvensbedömning av lagstiftning i tio EU-länder), maj 2004.

⁷ Europeiska nätverket för bättre lagstiftning (ENBR) (se <http://www.enbr.org/home.php>); Utvärdering av integrerade konsekvensbedömningar (EVIA) (se <http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/contact.htm>). EVIA-projektet finansierades av kommissionen inom sjätte ramprogrammet. Det samordnades av Freie Universität Berlin, och forskningspartner var centrumet för europeisk ekonomisk forskning (ZEW), Institutet för europeisk miljöpolitik (IEEP), AVANZI, Institutet för framtidsforskning (JRC-IPTS), centrumet för regleringsstyrning vid universitetet i Exeter och Institutet för miljöstudier vid Vrije Universiteit Amsterdam.

Noter fortsättning...

⁸ GD Energi och transport delades upp i GD Energi och GD Transport och rörlighet den 17 februari 2010.

⁹ Europeiska kommissionen, Meddelande om konsekvensanalys – riktlinjer för konsekvensanalys 2002, KOM(2002) 276 slutlig; Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2005/2006, SEK(2005) 791 (om inte annat anges); Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2009, SEK(2009) 92.

¹⁰ National Audit Office (NAO) (Storbritanniens nationella revisionsorgan), *Delivering High Quality Impact Assessments* (Att göra konsekvensbedömningar av hög kvalitet), 30.1.2009, s. 22–23.

¹¹ Evaluation Partnership Ltd (TEP), *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System* (Utvärdering av kommissionens system för konsekvensbedömning), april 2007.

¹² Förslag till rådets förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden (SEK(2004) 924); förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om Europeiska gemenskapens sjunde ramprogram för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (2007–2013) (SEK(2005) 430); förslag till rådets och Europaparlamentets direktiv om ändring av direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen (SEK(2005) 1514); förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om roaming (SEK(2006) 925); förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om medlemsstaternas insatser för att minska sina utsläpp av växthusgaser i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020 (SEK(2008) 85/3); förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (SEK(2008) 2180 och SEK(2008) 2181/2).

¹³ Ledamöterna av den rådgivande panelen var följande personer: Erwin de Pue (generaldirektör vid Belgiens "Dienst voor de Administrative Vereenvoudiging"), Gisela Färber (ledamot av Tysklands "Normenkontrollrat" och professor vid tyska högskolan för förvaltningsvetenskap DHV Speyer), Klaus Jacob (EVIA-projektsamordnare vid Freie Universität Berlin), Claudio Radaelli (universitetet i Exeter), Alberto Alemanno (rättssekreterare vid EG-domstolen och professor vid HEC Paris) och Jeroen Nijland (generaldirektör för gruppen för lagstiftningsreform).

¹⁴ Mandelkerngruppen för bättre lagstiftning, slutrapport, 13 november 2001.

¹⁵ OECD (1997) *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries* (Konsekvensbedömning av lagstiftning: bästa praxis i OECD-länder), Paris; OECD (2005) *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft* (APEC-OECD:s integrerade checklista för lagstiftningsreformer: slutgiltigt förslag), OECD, Paris.

¹⁶ Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen om konsekvensanalys, KOM(2002) 276 slutlig; Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen – *Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter*, KOM(2002) 704 slutlig; Informationsmeddelande från ordföranden till kommissionen, *Enhancing quality support and control for Commission Impact Assessments, The Impact Assessment Board* (Förbättra kvalitetsstödet och kvalitetskontrollen när det gäller kommissionens konsekvensbedömningar – konsekvensbedömningsnämnden), 14 november 2006; Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2005/2006, SEK(2005) 791; Europeiska kommissionen, Riktlinjer för konsekvensbedömning 2009, SEK(2009) 92.

¹⁷ *Interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning* (2003/C 321/01); *Interinstitutionell gemensam ansats för konsekvensanalys*, 2005.

¹⁸ Denna "goda praxis" diskuterades första gången vid det andra möte som den rådgivande expertpanelen höll den 27 mars 2009 och gick därefter igenom av deltagarna i fokusgruppintervjun den 8–10 juli 2009.

¹⁹ CM International, Meirion Thomas, *Report on the Focus Groups held in support of Audit task 08TR2203* (Rapport om de fokusgruppintervjuer som hölls till stöd för granskningsuppdrag 08TR2203), augusti 2009.

SKRIVELSE FRÅN EUROPAPARLAMENTETS TALMAN



ESPOŠEČKI PARNAMENT PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKY PARLAMENT EUROPA PARLAMENTI
 EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT EYROPÁKO KOINOTHTAIO EUROPEAN PARLIAMENT
 PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENT NA NEĐRA PARLAMENTO EUROPEO EUROPA PARLAMENTI
 EUROPOS PARLAMENTAS EUROPI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLAMENT
 PARLAMENT EUROPEJSKO PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
 EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EYROPAN PARLAMENTTI EUROPA PARLAMENTET

The President

Mr Vitor CALDEIRA
 President of the European Court of Auditors
 12, rue Alcide de Gasperi
 L-1615 Luxembourg

201640 21.04.2010

Dear President,

Thank you very much for your letter dated 5 March 2010 including a copy of the preliminary observations concerning the Commission's impact assessment system. I understand these observations have been considered by the Court of Auditors at its meeting on 11 February 2010 with a view to establishing a special report based on Article 287(4) 2nd subparagraph of the Treaty on the functioning of the European Union.

In your letter, you invite the European Parliament to comment on these preliminary observations. In accordance with Article 144(1) fourth sub-paragraph of the Financial Regulation, as the Commission is the main institution concerned, the European Parliament will give due consideration to the observations of the Court after transmission of the definitive version of the special report accompanied by the replies given by the European Commission.

I take this opportunity to inform you about ongoing parliamentary work concerning impact assessments. The Members of the Committee on Legal Affairs have just started discussions with a view to drawing up a report on "Guaranteeing independent impact assessments" (rapporteur: Mrs Angelika NIEBLER). The same committee is also currently considering a draft report on better lawmaking (rapporteur: Mrs Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG) which includes a specific part dedicated to impact assessments.

The European Parliament is indeed very interested in the reflection on impact assessment as a way to improve quality and transparency of the law-making in the European Union. Therefore, I am looking forward to receiving the Court's special report on the Commission's impact assessment system so that Parliament can give it the appropriate follow-up.

Yours sincerely,

Jerzy Buzek

Copy: M Klaus-Heiner LEHNE, Chairman of the Committee on Legal Affairs

DENNA TEXT HAR ÖVERSATTS AV REVISIONSRÄTTEN EFTER ÖVERENSKOMMELSE MED EUROPAPARLAMENTET.

Vítor CALDEIRA
Europeiska revisionsrättens ordförande
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxemburg

Herr ordförande,

Tack för Er skrivelse av den 5 mars 2010 med en kopia av de preliminära iakttagelserna om kommissionens konsekvensbedömningssystem. Efter vad jag förstår har dessa iakttagelser behandlats av revisionsrätten vid dess sammanträde den 11 februari 2010 inför sammanställandet av en särskild rapport baserad på artikel 287.4 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I Er skrivelse ber Ni Europaparlamentet att kommentera dessa preliminära iakttagelser. Eftersom kommissionen är den institution som är mest berörd kommer Europaparlamentet i enlighet med artikel 144.1 fjärde stycket i budgetförordningen att ta vederbörlig hänsyn till revisionsrättens iakttagelser när det har mottagit den slutliga versionen av den särskilda rapporten tillsammans med Europeiska kommissionens svar.

Jag skulle vilja ta tillfället i akt och informera Er om det arbete i fråga om konsekvensbedömningar som pågår vid parlamentet. Ledamöterna i utskottet för rättsliga frågor har precis inlett diskussioner inför utarbetandet av ett betänkande om garanti för oberoende konsekvensbedömningar, (föredragande: Angelika Niebler). Samma utskott behandlar just nu också ett förslag till betänkande om bättre lagstiftning (föredragande: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg) som innehåller en särskild del om konsekvensbedömningar.

Europaparlamentet är mycket intresserat av reflexionerna kring konsekvensbedömning som ett sätt att förbättra kvaliteten på och insynen i EU:s lagstiftning. Jag ser därför fram emot att få revisionsrättens särskilda rapport om kommissionens konsekvensbedömningssystem, så att parlamentet kan följa upp den på lämpligt sätt.

Med vänlig hälsning

SKRIVELSE FRÅN ORDFÖRANDE FÖR EUROPEISKA UNIONENS RÅD



COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION

The President

Brussels,

10 -05- 2010

SGS10 7101

Mr Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President of the Court of Auditors
of the European Communities
Rue Alcide de Gasperi, 12
L - 1615 LUXEMBOURG

Subject: Preliminary observations (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU)
"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"

Sir,

I wish to thank you for sharing the preliminary observations on the *"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"*. The preliminary observations of the Court of Auditors contain a detailed analysis of the Commission's impact assessment system on which you can understand I am not in a position to comment.

However, further to your query, I wish to communicate to you some reflections from the Council's perspective. Impact assessment is an area of crucial importance for our legislative role, as it was stated most recently in the 3-4 December 2009 Council conclusions on "Better Regulation". The Council welcomed the work done by the Commission's Impact Assessment Board and invited the Commission to further enhance the use and quality of impact assessments. Ministers considered that there was scope for improvement as regards, *inter alia*, evaluation of alternative policy options, transparency and quantification of administrative burdens as well as other costs and benefits. They also called for impact assessments for all forthcoming significant proposals presented within the framework of the Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU.

SKRIVELSE FRÅN ORDFÖRANDE FÖR EUROPEISKA UNIONENS RÅD

2

Furthermore, Ministers stressed that the use of impact assessments by EU institutions must be improved and that the presentation and quality of assessments must be enhanced, so as to allow for better evidence-based decision-making and high quality legislation. The Council committed itself to taking the Commission's impact assessments, including the opinions of the Impact Assessment Board, into full account when examining legislative proposals.

In relation to the internal Council proceedings and in accordance with the guidelines "Handling impact Assessments in Council", adopted in 2006, Commission impact assessments on legislative proposals are presented and discussed at Council working parties. In the case of substantive amendments, the Presidency, any individual Member State and the Commission may provide elements of their own impact analyses during the negotiations which are carefully and thoroughly considered by the Council preparatory bodies.

I hope that the above comments are helpful with regard to the finalisation of the report of the Court of Auditors. I look forward to receiving the final version of the report considering it as an important contribution to the ongoing discussions on better law-making.

Yours faithfully,



M.A. MORATINOS

DENNA TEXT HAR ÖVERSATTS AV REVISIONSRÄTTEN EFTER ÖVERENSKOMMELSE MED EUROPEISKA UNIONENS RÅD.

Bryssel den

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Europeiska revisionsrättens ordförande
Rue Alcide de Gasperi, 12
L-1615 Luxemburg

Ärende: Preliminära iakttagelser (i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)
Konsekvensbedömningar vid EU:s institutioner: är de ett stöd i beslutsfattandet?

Herr ordförande,

Tack för att vi fick ta del av de preliminära iakttagelserna om Konsekvensbedömningar vid EU:s institutioner: är de ett stöd i beslutsfattandet? Revisionsrättens preliminära iakttagelser innehåller en utförlig analys av kommissionens konsekvensbedömningssystem vilken jag som ni förstår inte kan kommentera.

Med anledning av er förfrågan skulle jag dock vilja göra några kommentarer utifrån rådets perspektiv. Konsekvensbedömning är ett område av största vikt för vår lagstiftningsroll, såsom senast fastslogs i rådets slutsatser av den 3–4 december 2009 om bättre lagstiftning. Rådet välkomnade det arbete som kommissionens konsekvensbedömningsnämnd utför och uppmanade kommissionen att ytterligare främja användningen av och kvaliteten på konsekvensanalyser. Ministrarna ansåg att det fanns utrymme för förbättringar inte minst för att utvärdera alternativa politiska förslag, öppenhet och kvantifiering av administrativa bördor samt andra kostnader och fördelar. De efterfrågade också konsekvensanalyser av alla kommande viktigare förslag som läggs fram inom ramen för åtgärdsprogrammet för minskade administrativa bördor i EU.

Ministrarna framhöll även att EU-institutionernas användning av konsekvensanalyser måste förbättras och att framläggandet av och kvaliteten på bedömningarna måste främjas för att möjliggöra bättre evidensbaserat beslutsfattande och lagstiftning av hög kvalitet. Rådet åtog sig att vid behandlingen av lagstiftningsförslag ta fullständig hänsyn till kommissionens konsekvensanalyser, inbegripet konsekvensbedömningsnämndens yttranden.

När det gäller rådets interna förfaranden presenteras och diskuteras kommissionens konsekvensbedömningar av lagförslag i rådets arbetsgrupper, i enlighet med *Handling impact Assessments in Council* (riktlinjer om hur konsekvensanalyser hanteras vid rådet) som antogs 2006. Om det skulle vara frågan om betydande ändringar kan ordförandeskapet, en enskild medlemsstat och kommissionen under förhandlingarna bidra med delar av sina egna konsekvensanalyser, och dessa övervägs noga och grundligt av rådets förberedande organ.

Jag hoppas att kommentarerna ovan kan vara till hjälp vid slutförandet av revisionsrättens rapport. Jag ser fram emot att motta den slutliga versionen av rapporten, eftersom jag anser att den är ett viktigt bidrag till den pågående diskussionen om bättre lagstiftning.

Med vänlig hälsning,

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I.

Konsekvensbedömningar är ett centralt verktyg för att garantera bättre lagstiftning. Under de senaste åren har kommissionen inriktat sig på att se till att konsekvensbedömningar fast förankras i institutionens arbetskultur och att de ger de förväntade resultaten. Revisionsrättens slutsatser uppmuntrar kommissionen att fortsätta med sin strategi på detta område och rättens rekommendationer kommer att bidra till att ytterligare öka konsekvensbedömningssystemets effektivitet.

INLEDNING

5. Andra strecksatsen

Det finns få nationella konsekvensbedömningssystem som har samma ambitionsnivå och räckvidd som det system som kommissionen har inrättat.

KOMMISSIONENS SVAR

IAKTTAGELSER

26. Första strecksatsen

Analys av en allt större mängd olika handlingsalternativ: Kommissionen välkomnar revisionsrättens slutsats att antalet alternativ som presenterades i konsekvensbedömningsrapporterna ökade. Kommissionen anser i det här sammanhanget att den särskilt positiva utvecklingen av kvaliteten på de konsekvensbedömningar som utarbetades under 2007 och 2008 kan tillskrivas konsekvensbedömningsnämndens framgångsrika kvalitetskontroll och stödfunktion.

40.

Kommissionen erinrar om att Europaparlamentet och rådet i den gemensamma interinstitutionella strategin för konsekvensanalys åtar sig att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar som de gör. De kan även uppmana kommissionen att göra detta.

41.

Kommissionen håller med om att nationella konsekvensbedömningar kan komplettera kommissionens konsekvensbedömningar på ett effektivt sätt. De kan utgöra ett underlag till diskussionerna i rådet om föreslagna ändringar av kommissionens förslag, och kan även vara till hjälp för medlemsstaterna när det gäller frågor som rör införlivande och verkställande.

44.

Det finns ett antal skäl till att kommissionen inte använder kvantifierbara indikatorer för att avgöra om en konsekvensbedömning ska genomföras. För det första kräver det integrerade tillvägagångssättet för konsekvensbedömningar att konsekvenserna, även när de är svåra att kvantifiera eller är begränsade till storleken, ska analyseras för att se om de har viktiga återverkningar för särskilda grupper, sektorer eller regioner. För det andra skulle det vara svårt att ta fram förhandskriterier för att avspegla de olika initiativ som konsekvensbedöms, både lagstiftningsinitiativ och initiativ som inte gäller lagstiftning. För det tredje skulle det vara svårt att tillämpa kvantitativa gränsvärden i praktiken eftersom de uppgifter som behövs ofta först blir tillgängliga under arbetet med konsekvensbedömningen.

49.

Kommissionen anser att samråd om utkastet till konsekvensbedömningsrapporter inte är det enda sättet att försäkra sig om att analysen är fullständig, konsekvent och korrekt. Kommissionens avdelningar samråder med och informerar berörda parter i olika skeden av en konsekvensbedömning, genom att använda färdplaner, särskilda samrådsdokument/instrument (t.ex. resultat av externa undersökningar) eller grön- eller vitböcker för att försäkra sig om att så är fallet.

50.

I Storbritannien och Förenta staterna (för Förenta staterna gäller detta bara genomförandeåtgärder) offentliggörs utkast till konsekvensbedömningsrapporter tillsammans med ett förslag. Denna arbetsmetod är jämförbar med situationen i EU, där kommissionen lägger fram ett förslag (den antar inte lagar) och förslaget och konsekvensbedömningsrapporten offentliggörs och översänds till lagstiftarna (rådet och Europaparlamentet). Allmänheten ges möjlighet att delta i den pågående debatten, eftersom både förslaget och konsekvensbedömningsanalysen är offentliga.

KOMMISSIONENS SVAR

53.

Kommissionen är medveten om att kommissionens avdelningar måste vidta ytterligare åtgärder för att se till att det görs en ordentlig planering och att tillräckligt med tid avsätts för konsekvensbedömningsnämndens granskning.

55.

Konsekvensbedömningsnämndens roll stärks ytterligare genom ordförandens meddelande om kommissionens arbetsmetoder 2010–2014 (K(2010)1100, 10.2.2010), där det anges att det "i princip krävs ett positivt yttrande från konsekvensbedömningsnämnden innan ett samråd mellan avdelningarna kan inledas".

60.

Konsekvensbedömningar utgörs av en uppsättning logiska steg, från att definiera problemet till att fastställa den lämpligaste formen av politisk åtgärd, och enligt riktlinjerna för konsekvensbedömning ska avdelningarna redogöra för den logiken så tydligt som möjligt, t.ex. genom att använda problemträd, tabeller, kartor och andra illustrativa tekniker.

61.

Kommissionen anser att det inte alltid är möjligt eller proportionerligt att kvantifiera eller kostnadsberäkna konsekvenser.

62.

Kommissionen är medveten om att användningen av konsekvensbedömningarna kan underlättas ytterligare om de presenteras på ett tydligt och lättförståeligt sätt. De åtgärder som kommissionen har vidtagit i detta avseende anges i svaret på rekommendation 2, första strecksatsen.

63.

Kommissionen är övertygad om att ett integrerat tillvägagångssätt för konsekvensbedömningar, där man garanterar att alla relevanta ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser genomgår en kostnads-nyttoanalys och presenteras tillsammans i ett enda dokument, är det lämpligaste sättet att göra en välavvägd bedömning av lagstiftningsinitiativ eller initiativ som inte gäller lagstiftning.

64.

Kommissionen betonar att den inte förväntar sig att samtliga tre pelare analyseras lika ingående i alla konsekvensbedömningar. Om det inte finns några miljömässiga konsekvenser innehåller konsekvensbedömningsrapporten t.ex. ingen miljöanalys. Den "ojämna fördelningen", som revisionsrätten kallar den, är därför normal.

68.

Principen om proportionerliga analyser gäller hela konsekvensbedömningsprocessen. I riktlinjerna klargörs att inte alla alternativ måste bedömas lika detaljerat och att en kontrollprocess kan tillämpas. I vissa fall är t.ex. omfattningen av "realistisk/genomförbar" ("hög nivå") begränsad på grund av begränsningar av EU:s befogenheter, befintlig lagstiftning, resultat av rättspraxis eller rättsliga skyldigheter. Sådana "högnivåalternativ" kan utelämnas redan i ett tidigt skede i arbetet med konsekvensbedömningen, bara det görs på ett öppet sätt.

KOMMISSIONENS SVAR

70.

Med tanke på den breda omfattningen av kommissionens konsekvensbedömningar och på att informationsbehoven ofta är specifika och tillfälliga, är det fortfarande ofta omöjligt att använda organ som Eurostat för att tillgodose specifika uppgiftsbehov.

71.

Kommissionen skulle välkomna ett mer aktivt deltagande från medlemsstaternas sida i kommissionens samrådsprocesser för uppgiftsinsamling för konsekvensbedömningar, och ett mer aktivt konsekvensbedömningsarbete som kan användas i och komplettera kommissionens egna konsekvensbedömningsrapporter.

72.

I kommissionens konsekvensbedömningar behandlas genomförande- och verkställandefrågor allmänt under processen. Man undersöker noggrant vilka lösningar som har fungerat tidigare, vilka aspekter som har brustit eller vad som behöver rättas till. Det konkreta operativa arbetet med införlivande och verkställande får endast grundas på det antagna förslaget, inte på konsekvensbedömningen. Kommissionen har tagit fram särskilda instrument för detta ändamål.

73.

Kommissionen påminner om att genomförandeplaner är ett separat instrument i förhållande till konsekvensbedömningar och att de inte ingår i konsekvensbedömningssystemet. Enligt riktlinjerna måste inte konsekvensbedömningarna innehålla en genomförandeplan.

75.

Kommissionen anser att nationella konsekvensbedömningar av EU-initiativ skulle kunna vara en värdefull källa till information om det bästa sättet att genomföra lagstiftning i specifika nationella sammanhang, och även ge tillförlitliga uppskattningar av de eventuella verkställighetskostnaderna för lagstiftningsförslag. Den skulle därför välkomna att medlemsstaterna utarbetade sådana konsekvensbedömningar mer systematiskt.

77.

Kommissionens system för efterhandsutvärderingar har traditionellt inriktats på utgiftsprogram, som skiljer sig från tillvägagångssättet för konsekvensbedömningar. Detta beror på att det endast är obligatoriskt att genomföra efterhandsutvärderingar av åtgärder inom utgiftsprogram (se artikel 27 i budgetförordningen). De åtgärder som kommissionen redan har vidtagit för att inrikta sitt utvärderingsarbete mer på den befintliga lagstiftningen anges i kommissionens kommentarer till rekommendation 2, tredje strecksatsen.

78.

Principen om proportionerlig analys gäller bedömningar av verkställighetskostnader. Dessa kostnader behöver endast uppskattas om de är relevanta, och endast kvantifieras om de är betydande. Kommissionen analyserade de konsekvensbedömningar som genomfördes under 2008 och analysen visar att detta gjordes. Eftersom EU-reglerna vanligen genomförs och verkställs av medlemsstaternas myndigheter är exakta uppskattningar av verkställighetskostnaderna beroende av varje nationellt system. Verkställighetskostnaderna kan därför inte alltid analyseras i detalj i kommissionens konsekvensbedömningar.

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

83.

I den gemensamma interinstitutionella strategin för konsekvensanalys åtar sig Europaparlamentet och rådet att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar som de gör. I den andra och tredje strategiska översynen av bättre lagstiftning bekräftade kommissionen att den konstruktivt och från fall till fall kommer att tillgodose önskemål från rådet och parlamentet om att utveckla aspekter av kommissionens ursprungliga konsekvensbedömningar.

Kommissionen betonar att dess konsekvensbedömningar, även när de inte uppdateras av rådet och Europaparlamentet, täcker väsentliga aspekter av den slutliga rättsakten och att de därför förblir relevanta.

84. Första strecksatsen

I de färdplaner som bifogas kommissionens arbetsprogram anger kommissionen vilka initiativ som kommer att genomgå konsekvensbedömningar och anger skälen till att vissa förslag i arbetsprogrammet inte konsekvensbedöms.

84. Andra strecksatsen

Kommissionen anser att samråd om utkast till konsekvensbedömningsrapporter inte är det enda sättet att försäkra sig om att analysen är fullständig, konsekvent och korrekt. Kommissionens avdelningar samråder med och informerar berörda parter i olika skeden av en konsekvensbedömning, genom att använda färdplaner, särskilda samrådsdokument/instrument (t.ex. resultat av externa undersökningar) eller grön- eller vitböcker för att försäkra sig om att så är fallet.

Rekommendation 1, första strecksatsen

Kommissionen har redan identifierat två sätt att öka insynen i planeringsprocessen för konsekvensbedömningar för de andra institutionerna, medlemsstaterna och de berörda parterna. För det första åtar sig kommissionen i riktlinjerna för konsekvensbedömning från 2009 att utarbeta färdplaner för alla förslag som sannolikt kan få betydande konsekvenser/politiska följder, och inte bara för initiativen i sitt årliga arbetsprogram. Om en konsekvensbedömning inte anses vara nödvändig anges skälen till detta i färdplanen. Dessa färdplaner kommer som alltid att offentliggöras. För det andra kommer kommissionen, efter synpunkter från Europaparlamentet i parlamentets bidrag till översynen av den gemensamma ansatsen, att kort efter det att arbetsprogrammet antas (vanligen i början av varje år) offentliggöra en fullständig förteckning över kommande initiativ som konsekvensbedömningar planeras för under året i fråga. Förteckningen kommer att uppdateras regelbundet.

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendation 1, andra strecksatsen

Kommissionens offentliga samråd om utkastet till riktlinjer för konsekvensbedömning 2008 visade att många intressenter ansåg att det fanns behov av förbättringar på det här området. Därför har vägledningen och kraven på samråd förstärkts i 2009 års riktlinjer för konsekvensbedömning. Såsom förklaras ovan kommer kommissionen att utarbeta färdplaner för alla förslag som sannolikt kan få betydande konsekvenser/politiska följder. I 2009 års riktlinjer anges att kommissionens avdelningar ska uppmåna berörda parter att granska färdplanerna och ge tidig återkoppling om konsekvensbedömningsplanerna. I de nya riktlinjerna införs även ett krav på att de berörda parterna ska ha möjlighet att komma med synpunkter på problemdefinitioner, subsidiaritetsanalyser och beskrivningar av möjliga alternativ och deras konsekvenser. Konsekvensbedömningsnämnden kommer att fortsätta att systematiskt kvalitetsgranska rapporterna från samråden med de berörda parterna. Den aktiva användningen av färdplaner för alla viktiga kommissionsinitiativ i kombination med de strängare samrådskraven skapar ökad insyn och delaktighet för intressenterna. Samråd om utkastet till konsekvensbedömningsrapporter är därför överflödigt.

Rekommendation 1, tredje strecksatsen

Kommissionen är medveten om att kommissionens avdelningar måste vidta ytterligare åtgärder för att se till att det görs en ordentlig planering och att tillräckligt med tid avsätts för konsekvensbedömningsnämndens granskning. Nya krav för detta införs i 2009 års riktlinjer. I riktlinjerna klargörs även att det måste avsättas tillräckligt med tid om konsekvensbedömningsnämnden anser att det krävs ytterligare arbete eller begär att den reviderade konsekvensbedömningen ska återsändas. I meddelandet om kommissionens arbetsmetoder 2010–2014 förklaras uttryckligen att man i planeringen av antagandet ska beakta behovet av att slutföra konsekvensbedömningsprocessen i god tid och att det i princip krävs ett positivt yttrande från konsekvensbedömningsnämnden innan ett samråd mellan avdelningarna kan inledas¹.

86. Första strecksatsen

Kommissionen anser att det är möjligt att göra jämförelser mellan de olika alternativen, och att interventionslogiken är en integrerad del av konsekvensbedömningsprocessen. Kommissionen är dock medveten om att det krävs ytterligare förbättringar av presentationen av resonemanget bakom interventionslogiken, och i 2009 års riktlinjer uppmanas avdelningarna att redogöra för logiken bakom analysen så tydligt som möjligt, genom att t.ex. använda problemträd, tabeller, kartor och andra illustrativa tekniker.

¹ K(2010) 1100 – Meddelande från ordföranden – Kommissionens arbetsmetoder 2010–2014, s. 7.

KOMMISSIONENS SVAR

86. Andra strecksatsen

Kommissionen håller med om att svårigheterna med att kvantifiera och kostnadsberäkna konsekvenser kan spåras tillbaka till tillgången på uppgifter, och att detta är ett problem som utgör en utmaning för alla avancerade konsekvensbedömningssystem. Den erinrar om att den ofta fallspecifika karaktären hos den information som behövs och de sannolika administrativa bördorna begränsar utrymmet för att inrätta mer permanenta datainsamlingsstrukturer.

Rekommendation 2, första strecksatsen

Vägledningen om hur alternativen ska jämföras har förbättrats ytterligare i 2009 års riktlinjer, särskilt genom mer konkret vägledning om kostnads-nyttoanalyser och flerkriterieanalyser. Kvantifiering är emellertid inte alltid genomförbar eller proportionerlig.

Rekommendation 2, andra strecksatsen

Kommissionens erfarenhet visar att det vid konsekvensbedömningar ofta behövs mycket specifika uppgifter, och att det inte är lätt att få tag i sådana uppgifter från statistikkontor eller statliga myndigheter. Den kommer dock att överväga huruvida det finns praktiska sätt att förbättra uppgifternas tillgänglighet och mer allmänt hur den kan uppmuntra medlemsstaternas myndigheter att vara mer aktiva när det gäller att lämna nödvändig information.

Kommissionen arbetar redan med att utveckla samarbetet med Regionkommittén för att utnyttja kommitténs nätverk för samråd med lokala och regionala myndigheter inom ramen för konsekvensbedömningsarbetet.

Rekommendation 2, tredje strecksatsen

I de reviderade riktlinjerna för konsekvensbedömning från januari 2009 läggs större tonvikt vid behovet av att beakta genomförandeaspekter när ny lagstiftning utarbetas. Det påpekas dock att genomförande- och verkställighetsaspekter endast kan hanteras i allmänna ordalag i konsekvensbedömningar.

I meddelandet *Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation* (SEC(2007) 213, 21.2.2007) konstaterar kommissionen att det är nödvändigt att genomföra efterhandsutvärderingar av lagstiftning. Sedan januari 2009 har kommissionens konsekvensbedömningssystem och utvärderingssystem sammanförts i generalsekretariatets direktorat för bättre lagstiftning. Syftet är att se till att de strategiska och operativa synergier mellan de två systemen kan utnyttjas till fullo. I de politiska riktlinjerna för den nya kommissionen från september 2009 förklarar ordförande José Manuel Barroso att han har för avsikt att öka insatserna för efterhandsutvärderingar. Syftet är att kontrollera huruvida kommissionens förslag ger de utlovade resultaten och ge kommissionen möjlighet att se över och korrigera förslagen när de inte fungerar som väntat. Kopplingarna mellan konsekvensbedömningar och efterhandsutvärderingar kommer att förstärkas. Utvärderingen bör fungera som en verklighetskontroll för den föregående konsekvensbedömningen.

Med tiden kommer en fullständig efterhandsutvärdering att bli ett krav vid översyn av viktiga rättsakter.

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendation 2, fjärde strecksatsen

För att ytterligare förbättra analysen av administrativa bördor har kommissionen placerat experterna på administrativa bördor parallellt med de grupper som arbetar med konsekvensbedömningar och efterhandsutvärderingar. På så vis kan den försäkra sig om att den sakkunskap som har utvecklats under genomförandet av programmet för administrativa bördor kan utnyttjas direkt i konsekvensbedömningssystemet. Kommissionen kommer att inrätta en hjälpcentral som kommer att stå till tjänst med rådgivning om alla frågor/problem som rör bedömningen av administrativa bördor, bland annat standarkostnadsmodellen.

87.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens slutsats om att konsekvensbedömningarna, särskilt på senare år, har varit effektiva när det gäller att stödja beslutsfattandet inom EU:s institutioner.

I den gemensamma interinstitutionella strategin för konsekvensanalys åtar sig Europaparlamentet och rådet att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar som de gör. Kommissionen inledde översynen av den gemensamma ansatsen på teknisk nivå i april 2008, med målsättningen att fastställa konkreta sätt att förbättra genomförandet.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 3/2010

Konsekvensbedömningar vid EU:s institutioner: är de ett stöd i beslutsfattandet?

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2010 — 71 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-744-0

doi:10.2865/28062

HUR HITTAR MAN EU:S PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer. Adressuppgifter finns på Internet (<http://ec.europa.eu/>) eller kan fås från fax +352 292942758.

Avgiftsbelagda publikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol)

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

KONSEKVENSBEDÖMNING ÄR EN AV HÖRNSTENARNA I KOMMISSIONENS POLITIK FÖR BÄTTRE LAGSTIFTNING. I DENNA RAPPORT UNDERSÖKER REVISIONSRÄTTEN HURUVIDA KOMMISSIONEN GJORDE KONSEKVENSBEDÖMNINGAR NÄR DEN UTARBETADE SINA FÖRSLAG, HURUVIDA KOMMISSIONENS FÖRFARANDEN FÖR KONSEKVENSBEDÖMNING UTGJORDE ETT LÄMPLIGT STÖD NÄR DEN UTARBETADE SINA INITIATIV OCH HURUVIDA INNEHÅLLET I OCH PRESENTATIONEN AV KOMMISSIONENS KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTER VAR RELEVANT.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

ISBN 978-92-9207-744-0



9 789292 077440