



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.02.2000
KOM(2000) 104 endelig

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

Evaluering af Slim: enklere lovgivning for det indre marked

MEDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Evaluering af Slim: enklere lovgivning for det indre marked

INDLEDNING

Det indre marked er baseret på regler, der har til formål at fjerne hindringer for handel på tværs af grænserne, øge konkurrencen og sørge for, at det større udvalg og de lavere priser kommer forbrugerne til gode. Grundlaget herfor er princippet om gensidig anerkendelse. I de tilfælde, hvor det har været nødvendigt, har man fastsat harmoniserede bestemmelser. Da reglerne bl.a. har til formål er at gøre det nemmere at drive erhvervsvirksomhed i det indre marked, skal de anvendes på en sådan måde, at man undgår unødvendige administrative byrder og urimeligt store gennemførelsesomkostninger.

Kommissionen gør en forstærket indsats for at forbedre lovgivningens kvalitet og gøre den mindre belastende. Slim er et vigtigt initiativ på dette område¹. Andre initiativer er virksomhedspanelet og BEST-handlingsplanen (BEST: taskforcen for forenkling af erhvervsklimaet)². Mindre grupper af embedsmænd fra medlemsstaterne og brugere af lovgivningen forsøger at indkredse konkrete forslag til forenkling af EU-lovgivningen i en bestemt sektor. Fjorten sektorer er således blevet undersøgt siden 1996³. Nu er tiden inde til at undersøge Slim-politikkens stærke og svage sider.

Formålet med evalueringen

Det overordnede formål med denne evaluering er at undersøge, om Slim er et effektivt instrument til forenkling af lovgivningen, og at fremsætte henstillinger med henblik på forbedring af dets effektivitet. Følgende hovedområder tages op:

- Slims mål
- udvælgelse af lovgivning med henblik på forenkling
- hvordan grupperne fungerer og ledes
- gennemførelse af henstillinger.

¹ KOM(1996) 204 endelig udg., "Enklere lovgivning for det indre marked: et pilotprojekt (Slim-projektet)".

² KOM(1998) 550 endelig udg., "Fremme af iværksætterånden og konkurrenceevnen".

³ KOM(1996) 559, endelig udg., "Kommissionens rapport om Slim-pilotprojektet".
KOM(1997) 618, endelig udg., "Resultaterne af anden fase af Slim og status over gennemførelsen af henstillingerne fra første fase".
KOM(1999) 88, endelig udg., "Resultaterne af tredje fase af Slim og status over gennemførelsen af henstillingerne fra første og anden fase".

Metodologi

I forbindelse med udarbejdelsen af denne evaluering har Kommissionen taget hensyn til følgende:

- resultaterne af en rundspørge blandt forhenværende medlemmer af Slim-grupper i fase I-III (se del 1 i arbejdsdokumentet fra Kommissionen ”Review of SLIM: Background material to the Communication of the Commission” – SEK(2000) 336);
- samtaler med tjenestemænd i Kommissionen, der har deltaget i Slim-projekter, eller som har beskæftiget sig med lovgivningskvalitet
- medlemsstaternes synspunkter, som deres repræsentanter har givet udtryk for i Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked (seks medlemsstater har indsendt udførlige meningstilkendegivelser)
- Europa-Parlamentets rapporter og beslutninger
- Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelser.

SLIMS MÅL

Det overordnede mål er at effektivisere det indre markeds virkemåde ved at afdække metoder til forenkling og forbedring af den relevante lovgivning. I den forbindelse sættes der fokus på bestemmelser, som er forbundet med urimeligt store iværksættelsesomkostninger og administrative byrder, giver anledning til divergerende fortolkninger og gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne og er vanskelige at anvende. Der skal på alle måder sættes ind på at forenkle EU's lovgivning. Slim-henstillingerne skal dog samtidig være med til at værne om de centrale dele af den gældende fællesskabsret og sikre et højt sikkerhedsniveau for forbrugerne og beskyttelse af miljøet.

Erfaringerne fra de tre første Slim-faser viser, at der er almindelig forståelse for initiativets overordnede mål. Ikke desto mindre kan det være hensigtsmæssigt at minde om Slims målsætninger og i den forbindelse præcisere, hvad der udgør en forenkling, og hvordan grupperne bør forstå begrebet.

Kommissionen vil:

- udarbejde en entydig definition af Slims overordnede mål, der skal indgå i et nyt sæt retningslinjer
- entydigt fastlægge hver enkelt gruppes opgaver i arbejdsdokumentet for den pågældende Slim-fase.

UDVÆLGELSE AF LOVGIVNINGSSOMRÅDER MED HENBLIK PÅ FORENKLING

De lovgivningsområder, der skal undersøges af de enkelte grupper, udvælges i øjeblikket på grundlag af forslag fra medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, erhvervsorganisationer og Kommissionens tjenestegrene. I arbejdsdokumentets "Review of SLIM: Background material to the Communication of the Commission" del 2 findes en oversigt over alle de sektorer, for hvilke der er foreslået forenklinger, med forslag til foranstaltninger.

Der er ingen faste kriterier for udvælgelse af lovgivningsområder til undersøgelse og heller ikke for, hvilke sektorer der skal medtages (eller ikke medtages). At en sektor udvælges, kan være begrundet i gennemførelsesvanskeligheder, retsakternes tvetydige eller usammenhængende formulering, kompleksitet på grund af flere på hinanden følgende ændringer eller i nogle tilfælde langsommelige procedurer, der medfører urimeligt store omkostninger eller administrative byrder for virksomhederne og de retshåndhævende myndigheder. Der er en klar fare for at overse områder, hvor der er behov for forenkling. Der er også en risiko for, at Slim kan blive betragtet som en mulighed for at genoptage debatten på områder, hvor en eller flere medlemsstater oprindeligt var uenige med flertallet i Rådet, da lovgivningen blev vedtaget.

I analysen af opfølgningen af Slim-rapporterne (se nedenfor) gøres der også opmærksom på en række forhold, som bør erindres, når man udvælger sektorer:

- Der skal tages hensyn til forbindelsen mellem Slim-initiativet og en eventuel igangværende politik-evaluering. Kan en målrettet undersøgelse af mulighederne for forenkling være med til at forbedre fremtidige lovforslag?
- Hvis der ikke i forvejen er blevet foretaget en politik-evaluering, er forenkling da den rette løsning, eller skal lovgivningen underkastes en generel evaluering?
- Er det lovgivningens kompleksitet eller manglende effektivitet i forbindelse med dens anvendelse eller håndhævelse - hvilket ikke nødvendigvis skyldes kompleksitet - der er problemet?
- Hvis der allerede er forelagt lovforslag for Rådet og Parlamentet, vil det så medføre store forsinkelser i gennemførelsen af nye lovgivningsmæssige henstillinger fra Slim-gruppen?

En anden relevant faktor er, hvor gammel den lovgivning, der skal forenkles, er. Den lovgivning, der hidtil er blevet forelagt Slim-grupper, har som regel været mindst fem år gammel, og ofte har den grundlæggende lovgivning eksisteret i ti eller tyve år eller endnu længere. Kommissionen har afvist Slim-undersøgelser af nyere lovgivning. Kun lovgivning, der har været i kraft længe nok til, at dens stærke og svage sider kan afdækkes, bør underkastes en Slim-undersøgelse. Det forekommer rimeligt, at den skal være mindst fem år gammel at regne fra fristen for gennemførelsen i den nationale lovgivning, og det er i overensstemmelse med hidtidig praksis.

I forbindelse med forslag om undersøgelse af sektorer skal følgende anføres:

- begrundelse, herunder de problemer, der skal tages op, og de fordele, der i givet fald vil være forbundet med en forenkling
- de aspekter af lovgivningen, der er forbundet med uforholdsmæssigt store administrative byrder/omkostninger, og hvordan disse eventuelt kan reduceres mærkbart.

Kommissionen erkender, at der er behov for at forbedre udvælgelsesprocessen. Dog vil den selv, i overensstemmelse med sin initiativret, foretage den endelige udvælgelse. Kommissionen ser gerne, at der fremsættes forslag til foranstaltninger. De skal dog være ledsaget af en redegørelse for årsagerne til, at den pågældende sektor foreslås undersøgt, de vigtigste problemer, lovgivningen giver anledning til, og de resultater, der forventes af forenklingen. Kommissionen vil for sit vedkommende angive årsagerne til, at den afviser visse forslag, og drøfte udvælgelsen af sektorer med medlemsstaterne i en særlig sammensætning af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked (se nedenfor). Kommissionen vil desuden drøfte fremtidige foranstaltninger med Europa-Parlamentet og forsøge at nå til enighed med Parlamentet om passende former for høring.

SLIM-GRUPPERNE

Generelle Slim-principper

Slim-gruppernes selvstændige arbejdsmetoder sætter dem i stand til at arbejde hurtigt og fleksibelt, Alligevel har flere medlemsstater fremhævet behovet for at oprette en form for rådgivende udvalg, der kan følge arbejdet i grupperne og vejlede disse. Dette udvalg skal:

- hjælpe med at udvælge sektorer og fungere som et forum for drøftelse af hver enkelt gruppes forenklingsmål (se ovenfor)
- sørge for koordinering og større gennemsigtighed i de enkelte gruppers arbejde
- tage imod referater af gruppemøder og foretage høringer af midtvejs- og statusrapporter fra formanden
- sikre bedre forbindelser mellem grupperne og andre, sideløbende evalueringsinitiativer, når det er relevant.

Kommissionen henviser til fordelene ved Slim-gruppernes selvstændige og uformelle arbejdsmetoder. Den vil dog indkalde et underudvalg af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked til behandling af Slim-spørgsmål og andre emner med relation til lovgivningskvalitet. Dette forslag til fremgangsmåde må ikke føre til urimelige forsinkelser i indgangsattelsen eller afslutningen af Slim-projekter.

Arbejdsgangen i Slim-grupperne

Slim-projekter gennemføres inden for en stram tidsramme (de strækker sig sjældent over mere end seks måneder). Selv om der altså er forholdsvis kort tid til at behandle spørgsmål, som ofte er komplicerede, bliver denne tidsramme for det meste betragtet som realistisk, selv om det af nogle er blevet anført, at der er for lidt tid (mellem møderne) til at konsultere kolleger i nationale tjenester og moderorganisationer og til at udarbejde den endelige rapport og henstillingerne.

Kommissionen vil opfordre grupperne til at tage hensyn til disse betragtninger.

Gruppernes repræsentativitet

Slim-grupper omfatter embedsmænd fra nogle, men ikke alle medlemsstater, hvilket giver anledning til problemer, når der skal gennemføres henstillinger, som ikke er udarbejdet og godkendt af samtlige medlemsstater⁴.

Kommissionen ønsker ikke at ændre Slim-grupperne grundlæggende ved at inddrage repræsentanter fra samtlige medlemsstater i hver gruppe. Det ville føre til betydeligt større grupper, og disse ville miste deres fleksible og uformelle karakter. Kommissionen foreslår derfor at øge gennemsigtigheden og sørge for bedre samspil med de relevante sektorudvalg og det foreslåede underudvalg af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked, der vil blive indkaldt ved starten og slutningen af hver fase forud for den formelle vedtagelse af gruppernes rapporter. Dette må dog ikke rukke ved de enkelte gruppers uafhængighed (de bærer selv ansvaret for deres rapporter) eller Kommissionens ret til selvstændigt at fastlægge sin holdning.

Gruppemedlemskab

Nogle medlemsstater har foreslået, at de nuværende regler ændres på følgende to vigtige punkter. Formanden (der udnævnes af Kommissionen) skal ikke nødvendigvis være ekspert i den undersøgte sektor, men snarere have relevant erfaring som gruppe- eller projektleder. Der skal desuden åbnes mulighed for, at eksperter i lovgivningsreform kan deltage (som gruppemedlemmer). Forhenværende gruppemedlemmer har dog meget delte meninger med hensyn til den nytte, der kan drages af ekstern ekspertise (kun 52 % mener, at den vil forbedre gruppernes resultater).

⁴ Slim-grupper består som regel af fem embedsmænd fra medlemsstaterne og det samme antal repræsentanter for brugerne. De ledes af en tjenestemand fra Kommissionen.

Kommissionen finder, at formanden ideelt set skal besidde både tilstrækkelig viden om den undersøgte lovgivning og relevante færdigheder som projektleder. Den vil dog sammen med Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked undersøge, om det er hensigtsmæssigt for hver Slim-gruppe at udpege et medlem af underudvalget som kontaktperson (og eventuelt gruppemedlem) for lovgivningsreform. Denne kontaktperson vil i givet fald kunne hjælpe sektoreksperterne i en Slim-gruppe med fortsat at fokusere på det aspekt af deres arbejde, der vedrører lovgivningsreform. Man vil undersøge, om det kan lade sig gøre, og hvorvidt det er ønskeligt, at sørge for uafhængig teknisk bistand finansieret af Kommissionen.

Gennemsigtighed i Slim-gruppernes arbejde

Det er en forudsætning for tilliden til Slim-initiativet, at gennemsigtighed gøres til dets grundlæggende princip. Gruppernes mødemateriale og -rapporter skal være tilgængelige i brede kredse. Ikke-repræsenterede parter skal have mulighed for at følge med i og bidrage til drøftelserne. Medlemmerne af Slim-grupperne mener imidlertid, at der ikke er tilstrækkelig opmærksomhed om arbejdet i grupperne, og at der bør gøres mere for at give alle interesserede parter mere fyldestgørende oplysninger. Der er blevet fremsat en række forslag med henblik på større gennemsigtighed.

Gennemsigtighed er uden tvivl et nøgleprincip for Slim-initiativets virkemåde. Der skal sørges for fuldstændig og regelmæssig dokumentation om Slim-projekter. Det opnår man bl.a. ved tidlig bekendtgørelse (også via websteder) af de udvalgte sektorer, målrettet information til de mest berørte parter i den pågældende sektor og "flash-rapporter" om Slim-gruppernes møder.

Opfølgning af gruppernes henstillinger

Når et Slim-projekt er afsluttet, angiver Kommissionen i store træk, hvordan den agter at bruge de henstillinger, den accepterer. Der er af mange blevet givet udtryk for, at opfølgningen kan forbedres.

Kommissionen vil en gang om året offentliggøre et arbejdsdokument, der udelukkende fokuserer på opfølgningen af Slim-rapporter, redegør for, hvor langt man er nået med lovforslag, fremhæver de områder, hvor der er forsinkelser, og angiver, hvornår opfølgningen er afsluttet. Der vil således være mulighed for at give klare og detaljerede oplysninger om opfølgningen, mens rapporterne om de enkelte Slim-faser kan gøres mere koncise.

STATUS FOR GENNEMFØRELSEN AF HENSTILLINGERNE

Slim-initiativet er baseret på frivillighed. Derfor deltager ikke alle medlemsstater og heller ikke alle Kommissionens tjenestegrene i hvert enkelt projekt. Selv om henstillingerne ofte er overbevisende og tungtvejende, er de ikke bindende og må konkurrere med andre politiske perspektiver.

Kommissionen har fremsat forslag til Rådets og Parlamentets lovgivning for 6 af de 11 sektorer, der var omfattet af fase I – III (Intrastat, anerkendelse af eksamensbeviser, prydplanter, moms, den kombinerede nomenklatur og social beskyttelse). I gennemsnit gik der ca. 11 måneder mellem Slim-rapporten og disse forslag. Rådet og Parlamentet har dog kun vedtaget tre af forslagene, nemlig dem, der vedrørte Intrastat (det ene af to forslag), prydplanter og den kombinerede nomenklatur, hvilket tog dem henholdsvis 24, 7 og 2 måneder. Hvad angår den kombinerede nomenklatur er der også offentliggjort en adfærdskodeks med henblik på at lette forvaltningen af nomenklaturen. Drøftelserne vedrørende de tre andre sektorer og det andet Intrastat-forslag fortsætter i Rådet og Parlamentet, hvor de i gennemsnit har været 18 måneder. Det skal dog bemærkes, at Rådet i november 1999 fastlagde en fælles holdning vedrørende Slim-forslagene om anerkendelse af eksamensbeviser⁵.

Der er efter 3 år ikke blevet fremsat lovforslag om byggevarer (fase I), heller ikke efter 2 år om gødning eller banklovgivning eller efter 11 måneder om elektromagnetisk kompatibilitet og forsikring. Hvad angår byggevarer og banklovgivning vedgår Slim-grupperne selv, at der ikke kan fremsættes lovforslag omgående. Med hensyn til byggevarer er der blevet udpeget en række forskellige muligheder, og Kommissionen har anlagt en strategi i to faser bestående af både ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger (til forbedring af gennemførelsen) og på længere sigt ændring af direktivet. Slim-gruppen finder det ikke muligt at forenkle banklovgivningen betydeligt. For at kunne foretage ændringer er det nødvendigt at afvente den kodificering, der er blevet drøftet i Rådet og Parlamentet i over to år. I 1999 blev der fremsat et ændret forslag.

Hvad angår gødning og elektromagnetisk kompatibilitet er man i gang med at høre medlemsstaterne med henblik på udarbejdelse af lovforslag. Med hensyn til forsikring har Kommissionen i starten koncentreret sig om at udarbejde forslaget om omarbejdning af livsforsikringslovgivningen (der forelægges inden længe), hvorefter skadesforsikringsdirektiverne skal kodificeres.

Det fremgår af denne analyse, at muligheden for hurtig opfølgning skal tages i betragtning i forbindelse med udvælgelsen af sektorer med henblik på forenkling under Slim-initiativet.

⁵ I del 3 af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Review of SLIM: Background material to the Communication of the Commission" redegøres der for fremskridt med hensyn til Slim-henstillinger.

Kommissionen vil kun foreslå et Slim-projekt, når en forenkling virkelig er tiltrængt, og på områder, hvor der kan fremsættes forenklingsforslag inden for en rimelig tidshorisont (ca. 6 måneder efter Slim-rapporten). Det kan afhænge af, om Slim supplerer en eksisterende evalueringsproces eller er det første skridt, der skal følges op med yderligere høringer. Når Kommissionen inden for en rimelig frist og efter forberedende arbejder i samråd med medlemsstaterne er fremkommet med lovforslag, bør Rådet og Parlamentet også vedtage dem hurtigt.

SLIM OG FORENKLING PÅ NATIONALT PLAN

EU-lovgivningen styrer ikke erhvervslivet i EU i nær så stor udstrækning som den nationale lovgivning. I en nyere undersøgelse foretaget af den svenske arbejdsgiverforening fastslås det, at under 10 % af de svenske love og administrative bestemmelser har relation til EU⁶. Det vigtige i at forenkle de nationale lovbestemmelser er et centralt element i BEST-handlingsplanen.

Nogle Slim-grupper har forsøgt at inddrage sideløbende evalueringer af gennemførelsen af den undersøgte EU-lovgivning i medlemsstaterne. I ingen af de pågældende tilfælde er dette blevet gjort med held. Slim-grupperne er for små til uden videre påtage sig en sådan opgave. Løsningen er, at medlemsstaterne indvilger i at gøre rede for mulighederne for forenkling af den del af den nationale lovgivning, der vedrører de sektorer, der undersøges i forbindelse med hvert Slim-projekt.

Et forslag går ud på, at de fem medlemsstater, hvis embedsmænd deltager i en Slim-gruppe vedrørende en specifik sektor, skal forelægge en rapport om mulighederne for at forenkle den nationale lovgivning om samme sektor. Denne rapport kunne i givet fald forelægges af medlemsstaternes repræsentanter i den foreslåede særlige sammensætning af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked. Det ideelle ville være, at der udarbejdes mindst én national rapport for hver sektor på grundlag af et sideløbende Slim-lignende projekt tilrettelagt på nationalt plan af medlemsstaten. Herudover skal medlemsstaterne jævnligt redegøre for deres egne programmer for lovgivningsforenkling i Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked og også af og til på rådsplan.

⁶ Fredrik Sterzel: "How does the EU hinder Swedish deregulation?" - den svenske arbejdsgiverforening (SAF), november 1999.

Hvor der i lyset af evalueringen først og fremmest skal sættes ind

- Der skal oprettes et særligt underudvalg af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked bestående af specialister i "bedre lovgivning" (f.eks. lederne af koordinationscentrene), som skal styre Slim-initiativet og fungere som forum for drøftelse af sektorer, der egner sig til forenkling.
- Nogle af disse specialister skal deltage som udvalgte "kontaktpersoner for lovgivningskvalitet" i bestemte Slim-grupper
- Kommissionen skal overveje, om det kan lade sig gøre, og hvorvidt det er ønskeligt, at udpege uafhængige eksperter til at bistå grupperne.
- Høring af medlemsstaterne (via det nye underudvalg af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked) og Europa-Parlamentet vedrørende udvælgelsen af sektorer.
- Den part, der foreslår undersøgelsen af en sektor, skal klart angive, hvilke områder der skal forenkles, og hvilke fordele der kan forventes heraf, mens Kommissionen indvilger i at begrunde afvisningen af forslag.
- Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked skal høres ved starten og afslutningen af hver fase.
- Der skal udarbejdes en vejledning for Slim-formænd og medlemmer af Slim-grupper, herunder en entydig definition af de overordnede mål.
- Der skal gives en entydig definition af de enkelte gruppers mål i arbejdsdokumentet for hver enkelt fase (som skal drøftes i det nye underudvalg af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked).
- Der skal være større gennemsigtighed i gruppernes arbejde, bl.a. i form af "flash-rapporter", der lægges ud på relevante websteder to eller tre dage før hvert møde.
- Medlemsstaternes repræsentanter for "bedre lovgivning" i Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked skal sammen med embedsmændene i en given Slim-gruppe aflægge rapport om status for den nationale lovgivning i den pågældende sektor; mindst én sådan rapport pr. sektor skal baseres på et sideløbende nationalt Slim-projekt.
- Kommissionen skal gøre det til sit mål at fremsætte forslag senest 6 måneder efter udsendelsen af en Slim-rapport.
- Rådet og Parlamentet opfordres til at indføre mekanismer, der sikrer hurtig vedtagelse af forenklingsforslag.
- Kommissionen skal sørge for passende administrativ støtte.
- Medlemsstaterne skal jævnligt aflægge rapport til Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked og Rådet (det indre marked) om deres egne forenklingsprogrammer.
- Kommissionen skal sørge for sammenhæng og samspil mellem de forskellige initiativer for bedre lovgivning med henblik på at udarbejde et effektivt, fortløbende forenklingsprogram.