



Näringsdepartementet

2014-07-07

Dokumentbeteckning

COM (2014) 368

Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook (COM (2014) 368 final)

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 18 juni 2014 sitt meddelande om programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit). Kommissionen redovisar läget i Refit-programmet och föreslår ett antal nya åtgärder. Kommissionen redogör även för hur den stärker sina övergripande lagstiftningsverktyg, som konsekvensutredningar, utvärderingar och samråd med berörda aktörer. Vidare granskas hur EU-institutionerna, medlemsstaterna andra intressenter/berörda aktörer tar sin del av det gemensamma ansvaret för ändamålsenlig lagstiftning. Till meddelandet bifogas en resultattavla som visar läget för alla enskilda Refit-initiativ och åtgärder som återstår att genomföra.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om Refit samt kommissionens arbete med att systematiskt och löpande identifiera och förenkla EU-lagstiftning. Regeringen framhåller vidare vikten av att kommissionen fortsätter arbetet med att förenkla för företag och minska bördorna till följd av lagstiftning. Regeringen anser även att det är viktigt att kommissionen utvecklar arbetet med att mäta och följa effekterna av förenklingsarbetet på EU-nivå. Regeringen anser att den generella principen vid utformning av regler alltid bör vara att ha det mindre företaget som utgångspunkt, dvs. principen tänk småskaligt först. Regeringen anser att det är olämpligt att generellt undanta små och medelstora företag från lagstiftning. Förslag som ger möjligheter till lättnader och undantag för mindre företag måste bedömas och analyseras från fall till fall.

1.1 Ärendets bakgrund

Arbetet med att åstadkomma smart lagstiftning är en prioriterad fråga på EU-nivå inom ramen för arbetet med att främja hållbar tillväxt och sysselsättning. Smart lagstiftning är viktigt för att nå de ambitiösa mål för smart, hållbar tillväxt som satts upp genom Europa 2020-strategin.

Refit (Regulatory Fitness and Performance Programme) är kommissionens program för att identifiera åtgärder och bördor till följd av lagstiftningen. Programmet presenterades i december 2012 i form av ett meddelande om EU-lagstiftningens ändamålsenlighet där de redogjorde för den fortsatta inriktningen för arbetet med smart lagstiftning. Den första redovisningen av programmet presenterades i oktober 2013 och den andra redovisningen presenterades den 18 juni 2014.

1.2 Förslagets innehåll

Inom Refit-programmet granskar kommissionen löpande och systematiskt all EU-lagstiftning i syfte att identifiera bördor, inkonsekvenser, verkningslösa åtgärder samt behoven av ny, eller reviderad lagstiftning i syfte att utveckla lagstiftningen (regelverket). Målet med Refit-programmet är att minska krånglet, avlägsna regelbördor samt förbättra och förenkla lagstiftningen så att de politiska målen uppnås med EU-lagstiftningen. Detta till lägsta möjliga kostnad och med minsta möjliga administrativa börda i enlighet med fördragets bestämmelser om bl.a. subsidiaritet och proportionalitet.

I meddelandet redovisar kommissionen läget i Refit-programmet och föreslår ett antal nya åtgärder. Kommissionen redogör även för hur den stärker sina övergripande lagstiftningsverktyg, som konsekvensutredningar, utvärderingar och samråd med berörda aktörer. Vidare granskas hur EU-institutionerna, medlemsstaterna andra intressenter/berörda aktörer tar sin del av det gemensamma ansvaret för ändamålsenlig lagstiftning.

Till meddelandet bifogas en resultattavla som visar läget för alla enskilda Refit-initiativ och åtgärder som återstår att genomföra.

1. Lägesrapport av Refit-programmet

1.1 Kommissionens åtgärder

De flesta förslag till förenklingar som fanns med i Refit-meddelandet från oktober 2013 är tänkta att antas i år. Förslag till förenklingar för företagen, som t.ex. en ny standardiserad EU-deklaration för moms och ett bättre europeiskt småmålsförfarande, har lagts fram av kommissionen och väntar på beslut av Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen har formellt dragit tillbaka 53 liggande förslag efter samråd med Europaparlamentet och rådet, varav 9 Refit-initiativ om bl.a. förenklade momskrav, stadgar för privata Europabolag och mammaledighetsdirektivet. Kommissionen har vidare beslutat att inte lägga fram ett antal kommande förslag under sin nuvarande mandatperiod och förbereder upphävanden.

Kommissionen har också inlett ett arbete med att kontrollera ändamålsenligheten i lagstiftningen om avfall, skydd av fåglar och habitat (Natura 2000), säkerhet på passagerarfartyg samt den allmänna livsmedelslagstiftningen. Arbetet syftar till att identifiera förenklingar och minskade regelbördor inom ovan angivna områden, bl.a. när det gäller minskade och förenklade rapporteringskrav.

Kommissionen arbetar efter principen ”Tänk småskaligt först” och verkar också för att tillämpa enklare regler på små företag och införa undantag för mikroföretag när det är påkallat. I 17 av de totalt 133 Refit-åtgärder i den bifogade resultattavlan finns det möjlighet till undantag för mikroföretag och enklare regler för små och medelstora företag. Registrerings- och tillståndsavgifterna för mikroföretag har reducerats inom kemikalier, hälsa och konsumentskydd. Inom livsmedelsområdet har ett antal åtgärder vidtagits för att underlätta för mindre företag som t.ex. handböcker, databas över märkningskrav och möjlighet att anpassa lagstiftningen till små och medelstora företags behov.

1.2 Lagstiftarens åtgärder

Sedan oktober 2013 har Europaparlamentet och rådet antagit ett antal förslag som medför förenkling och minskade bördor som t.ex. det ändrade direktivet om yrkeskvalifikationer, nya regler om offentlig upphandling och den nya förordningen om färdskrivare. Reglerna om digitala färdskrivare väntas sänka kostnaderna med 20 procent eller 415 miljoner euro. Samtidigt finns det fall där besparingar som förutsågs i konsekvensutredningen inte realiserades till följd av ändringar i lagstiftningsprocessen. Ett antal förenklingsförslag som bedöms kunna ge stora besparingar behandlas fortfarande av Europaparlamentet och rådet.

1.3 Medlemsstaternas åtgärder

Ansaret att i tid och fullständigt införliva och tillämpa EU-rätten ligger på medlemsstaterna. Kommissionen framhåller att det är myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för att ta vara på de förenklingar som EU-lagstiftningen erbjuder och att se till att EU-rätten tillämpas ändamålsenligt och effektivt på nationell-, regional- och lokal nivå. Enligt kommissionens uppskattningar tillkommer en tredjedel av den administrativa bördan som hänger samman med EU-lagstiftningen i nationella genomförandeåtgärder. Kommissionen lyfter fram ett antal exempel där medlemsstaterna inte tagit tillvara de möjligheter till förenklingar som EU-rätten ger eller ökar den administrativa bördan genom ytterligare nationell reglering som inte direkt

regleras i EU-lagstiftningen. Kommissionen har för avsikt att följa upp hur medlemsstaterna tillämpar EU-rätten inom ett antal områden och redovisa detta i den resultattavla som planeras till 2015. I sammanhanget nämns även ABRPlus-programmet där kommissionen följer upp medlemsstaternas genomförande av tolv prioriterade åtgärder från det tidigare programmet för administrativa bördor.

2. Kommande Refit-initiativ

Refit är ett löpande program där kommissionen kontinuerligt genomför kartläggning och granskning av EU:s lagstiftning. I detta beaktas även berörda parter synpunkter och förslag på Refit. Mot bakgrund av den analys som har gjorts anser kommissionen att det är flera områden som är i behov av förenkling, som t.ex. EU-lagstiftningen om identitets- och resehandlingar, en ny heltäckande modell för företagsstatistik och att utöka upplägget med en enda instans på momsområdet till all försäljning från näringsidkare till konsument. Kommissionen kommer även att förbereda upphävande av lagstiftning inom områdena energimärkning, fraktsatser och beföringvillkor, den gemensamma jordbrukspolitiken och standardiserad mjölkrapportering. Kommissionen anser att det är god lagstiftningssed att dra tillbaka förslag som inte går framåt i lagstiftningsprocessen, för att möjliggöra nystart eller hitta andra sätt att uppnå det tänka målet med lagstiftningen. Kommissionen har därför dragit tillbaka ett antal förslag. Det handlar bl.a. om system för kompensation till investerare, luftfartsäkerhetsavgifter och direktivförslag för gravida arbetstagare. Slutligen överväger kommissionen att på medellång sikt att inleda flera nya utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten i befintlig EU-lagstiftning och tillämpningen av primärrätten vad gäller bl.a. konsumentsskydd vid andelslägenheter, betalningsförseningar och färdigförpackade produkter. Därtill avser kommissionen även att granska tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande i syfte att förbättra dess funktion på den inre marknaden. Alla nya initiativ kommer att bekräftas i kommissionens arbetsprogram för 2015.

3. Övergripande åtgärder

Refit ingår i kommissionens övergripande arbete för smart lagstiftning, som också inbegriper konsekvensutredningar, samråd och utvärderingar. Kommissionen har för avsikt att ytterligare stärka dessa verktyg och andra övergripande åtgärder, bl.a. genom mer fokus på bedömningar av kostnader och nyttor till följd av lagstiftningen.

3.1 Konsekvensutredningar

Kommissionens system för konsekvensutredningar har byggts ut sedan det tillkom 2002. För att göra konsekvensutredningarna mer lättillgängliga och kostnader och nyttor tydligare införde kommissionen 2013 en standardiserad sammanfattning på två sidor. Kommissionen har beslutat att uppdatera sina riktlinjer för konsekvensutredningar och har för avsikt att ta in berörda parter synpunkter i ett offentligt samråd med start i juni 2014.

Systematiska utvärderingar i efterhand av EU:s lagstiftning följer upp om de förväntade resultaten uppnåts. Planeringen av utvärderingarna har förbättrats genom att den offentliggörs på kommissionens webbplats Europa. För att förbättra utvärderingarnas utformning och tillämpning ytterligare genomförde kommissionen ett offentligt samråd om sina nya riktlinjer för utvärdering under perioden november 2013 till februari 2014. Samrådet ligger till grund för den kommande översynen av riktlinjerna.

3.3 Samråd

Kommissionen framhåller vikten av att ha en dialog med enskilda, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter i näringsliv och civilsamhälle för att hålla EU:s lagstiftning öppen, målinriktad och enhetlig. Kommissionen genomför samråd under alla steg i lagstiftningsprocessen. Kommissionen har för avsikt att vidta ett antal åtgärder för att förbättra samrådet bl.a. genom bättre planering av samråden, utfärdande av riktlinjer till stöd för dem som genomför samråd samt förbättra återkopplingen efter genomfört samråd.

3.4 Mätning av lagstiftningens kostnad och nytta

Att mäta kostnader och nytta anser kommissionen är en viktig del av smart lagstiftning. Det är även ett viktigt inslag i arbetet med att kontrollera ändamålsenligheten i lagstiftningen samt i utvärderingar. Kommissionen presenterade nyligen en extern undersökning av metoder för att bedöma lagstiftningens kostnad och nytta som kan användas som underlag för de nya riktlinjerna för konsekvensutredningar.

För att bedöma mängden av regelkostnader som drabbar enskilda branscher gör kommissionen s.k. kumulativa kostnadsberäkningar. De visar på många kostnadsfaktorer som följer av regleringen men tar inte hänsyn till nyttan som följer med förslaget och kan därför inte ensamt ligga till grund för politiska rekommendationer.

Kommissionen framhåller att det är problematiskt att mäta regleringskostnader på EU-nivå eftersom de skattade kostnaderna för kommissionens förslag ofta påverkas av ändringar under lagstiftningsprocessen och medlemsstaternas införlivande. Det betyder att bedömningen av kostnad och nytta behöver uppdateras av parlamentet och rådet om förslaget ändras under arbetets gång.

3.5 Rapporteringskrav

Enligt kommissionen kan regelbördan minska genom ökad effektivitet, enhetlighet och samstämmighet samt genom minskade rapporteringskrav. Kommissionen strävar i nya förslag efter att minimera rapporteringskraven och att anpassa olika krav till varandra. Förenkling och sammanslagning av rapporteringskrav förutsätter enligt kommissionen att parlamentet och rådet samarbetar, eftersom den typen av krav inte sällan tillkommer under

lagstiftningsprocessen. Kommissionen framhåller även att man bör se över nationella, regionala och lokala krav som går längre än vad EU-lagstiftningen föreskriver.

4. Ändamålsenlig lagstiftning

Kommissionen menar att ändamålsenlig lagstiftning bara kan uppnås med gemensamma ansträngningar av EU-institutionerna, medlemsstaterna och berörda parter från näringsliv och civilsamhälle. Samarbete med medlemsstaterna är också en förutsättning för att samla in uppgifter och avgöra om EU-lagstiftningen har fått avsedd verkan. Kommissionen framhåller att Refit inte syftar till att påverka politiska mål eller genomföra på bekostnad av enskildas, konsumenters eller arbetstagares hälsa och säkerhet eller på miljöns bekostnad. Kommissionens avsikt är att EU-lagstiftningen ska vara så ändamålsenlig och resurseffektiv som möjligt och införas på rätt nivå med ett tydligt styrkt EU-mervärde.

5. Slutsatser och framtidsutsikter

Kommissionen pekar på ett antal lärdomar för det fortsatta arbetet. Ändamålsenlig lagstiftning är ett långsiktigt arbete som kräver att förvaltningar får uppdrag och medel att genomföra ett evidensbaserat beslutsfattande med aktivt deltagande från berörda parter i alla led i den politiska processen. Konsekvensbedömningsnämnden (Impact Assessment Board, IAB) har stor betydelse för kvalitetskontrollen av regleringen. IAB har till uppgift att granska och bedöma konsekvensutredningar som kommissionen genomför när det gäller förslag till ny lagstiftning på EU-nivå. IAB är en intern nämnd under generalsekretariatet och leds av biträdande generalsekreteraren och medlemmarna i nämnden är högre tjänstemän i kommissionen. Kommissionen ställer sig inte bakom förslaget om ett externt organ för kvalitetskontroll eftersom man anser att det skulle störa deras beslutsfattande och lagstiftande roll. Enligt kommissionen är det viktigt att de kan utföra sina egna konsekvensutredningar, som, när bedömningarna är offentliga, kan bli föremål för offentlig granskning.

Vidare anser kommissionen att det är svårt att i förväg uppskatta den förväntade kostnaden och nyttan som följer av ett förslag eftersom det i stor utsträckning påverkas av de val som Europaparlamentet och rådet gör, tillsammans med val som görs vid genomförandet på medlemsstatsnivå. Därför anser kommissionen att Refit bör inriktas mot att kvantifiera kostnad och nytta genom övervakning och utvärdering under lagstiftningsprocessens gång.

Kommissionen påtalar även att utifrån behovet av rättssäkerhet och förutsägbarhet i kombination med den tid det tar att ändra EU-lagstiftning, är det viktigt att väga kostnaderna mot att inte göra något alls. Kommissionen lyfter även fram vikten av samråd och debatt för att få input från de som berörs av lagstiftningen.

Utifrån dessa lärdomar har kommissionen för avsikt att bl.a. fokusera arbetet på områden där betydande EU-mervärde kan tillföras, i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Samarbetet mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet kommer att fortsätta och vara inriktat på att nyttan med förenkling och att minskade bördor kvarstår genom lagstiftningsprocessen samt att konsekvensutredningar genomförs när det görs större ändringar av kommissionens förslag. Kommissionen anser att samarbetet med medlemsstaterna bör utökas kring utvärdering och bedömning av lagstiftningens kostnad och nytta. Kommissionen efterfrågar vidare synpunkter och underlag från arbetsmarknadens parter och andra berörda om framtidsutsikterna för Refit med utgångspunkt från meddelandet och åtföljande arbetsdokument.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Arbetet med att förenkla för företag på EU-nivå är av stor vikt för vårt nationella förenklingsarbete med tanke på att en betydande andel av gällande svenska regelverk har sitt ursprung i regelgivning på EU-nivå. Av de administrativa kostnaderna som företag har för att följa de svenska regelverken kan drygt hälften härledas till unionsrätten.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inte några förslag av sådan specifik karaktär att en bedömning kan göras av eventuella budgetära och andra konsekvenser i detta skede. Regeringen får återkomma till en bedömning av och ställningstagande till såväl ekonomiska som andra konsekvenser när mer konkreta förslag presenteras av kommissionen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet om programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit) och kommissionens arbete med att systematiskt och löpande identifiera och att förenkla EU-lagstiftning. Det är viktigt med ett fortsatt arbete på EU-nivå med att förenkla för företag och minska bördor till följd av regler. Bland annat mot bakgrund av att hälften av de administrativa bördorna i Sverige uppskattas komma från EU-lagstiftningen. Vidare anser regeringen att det är viktigt att kommissionen utvecklar arbetet med att mäta och följa upp effekterna av förenklingsarbetet på EU-nivå samt för en diskussion om nya mål som kan bidra till att ytterligare stärka utfallet av arbetet.

Det är även viktigt att verka för ett effektivt genomförande av EU-lagstiftning nationellt. Regeringen avser verka för att förenklingsförslag hanteras så effektivt som möjligt inom ramen för det ordinarie

beslutsförfarandet. De enskilda förenklingsförslagen ska hanteras separat när de presenterats.

2013/14:FPM96

Regeringen anser att den generella principen vid utformning av regler alltid bör vara att ha det mindre företaget som utgångspunkt, dvs. principen tänk småskaligt först. Regeringen anser vidare att det är olämpligt att generellt undanta små och medelstora företag från lagstiftning. Ibland kan småföretag drabbas av oproportionerligt höga kostnader i förhållande till liggande förslag och det kan då vara lämpligt att överväga om det kan införas undantag för dessa företag. Eventuella förslag till lättnader och undantag för mindre företag måste bedömas och analyseras från fall till fall. Regeringen vill betona att det finns ett värde i ett väl fungerande regelverk – såväl nya som redan existerande – på europeisk nivå även för de allra minsta företagen. Regeringen vill även påminna om att konsekvenser för konkurrens, den fria rörligheten på den inre marknaden, människors hälsa och miljön, för skyddsvärda grupper som t.ex. arbetstagare och konsumenter samt för förslagets förhållande till redan antagna akter, noggrant behöver utredas och bedömas för varje lagstiftningsförslag där undantag eller lättnader föreslås.

Detsamma bör gälla innan kommissionen eller EU-organ vidtar förenklingsåtgärder vid tillämpningen av en rättsakt. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att förenklingsåtgärder som vidtas vid tillämpningen av en rättsakt naturligtvis måste vara förenliga med rättsakten och dess syfte.

Regeringen påminner också om att arbetet med att förenkla för företag inte får leda till en försvagning av t.ex. arbetsmiljökrav. Det innebär bland annat att det är en självklar utgångspunkt att på områden där EU kan anta minimidirektiv, vilket är fallet på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet, ska medlemsstaterna fortsatt ha rätten att anta eller behålla regler som går längre och ger ett bättre skydd för arbetstagare än vad som anges i direktivet.

Regeringen vill också påminna om att EU:s institutioner gemensamt med medlemsstaterna ansvarar för arbetet med smart lagstiftning.

Arbetet med att förenkla för företag, och därmed minskad administration och regelbörda, är viktigt för konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i svenska företag. Förenklingsarbetet är därför en prioriterad fråga för regeringen på EU-nivå och ligger i linje med motsvarande höga ambitioner för förenklingsarbetet på nationell nivå.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning är en av flera utgångspunkter för regeringen att agera för att meddelandets eventuella ekonomiska konsekvenser begränsas både på statsbudgeten och på EU-budgeten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2013/14:FPM96

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats från svensk sida.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuell då det rör sig om ett meddelande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuell då det rör sig om ett meddelande.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslag till förenklingar av befintlig lagstiftning respektive minskning av bördor behandlas återkommande i olika rådskonstellationer och av Europaparlamentet.

4.2 Fackuttryck/termer