



EU-note

Til orientering af Europaudvalget

EU-institutionernes arbejde med konsekvensanalyser

Sammenfatning

Med henblik på at fremme evidensbaseret lovgivning arbejder Kommissionen målrettet med konsekvensanalyser. Siden 2016 har hovedreglen været, at Kommissionen skal dokumentere konsekvenserne af alle initiativer, der fremgår af arbejdsprogrammet. 68 pct. af initiativerne i arbejdsprogrammet for 2018 blev ledsaget af en konsekvensanalyse.

I løbet af lovgivningsprocessen foretages der dog ofte substantielle ændringer af Kommissionens forslag. Det betyder, at Kommissionens konsekvensanalyser ikke altid er dækkende for det endelige resultat.

Europa-Parlamentet har arbejdet med at foretage konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag. Til dato har Europa-Parlamentet udarbejdet otte konsekvensanalyser af i alt 42 substantielle ændringsforslag. Rådet har siden 1. januar 2018 ligeledes haft muligheden herfor, men har endnu ikke udarbejdet konsekvensanalyser.

Folketingets Europaudvalg har en naturlig interesse i, at der tages højde for konsekvenserne af EU-initiativer, herunder særligt for danske interesser. Udvalget er dog udfordret af, at der i Rådet allerede meget tidligt i processen skal anmodes om supplerende konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag, hvis en sådan skal udarbejdes "uden at forsinke lovgivningsprocessen unødigt", jævnfør Rådets retningslinjer.

Dok.dato
9. december 2019

Det Internationale
Sekretariat
Mathias Grønbek
Lydholm
EU-konsulent

Konsekvensanalyser og deres bidrag til EU's lovgivningsarbejde

I 2002 begyndte Kommissionen at præsentere egentlige konsekvensanalyser i forbindelse med præsentationen af initiativer. Med den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning fra 2016 blev arbejdet yderligere konkretiseret og



systematiseret. Jævnfør den interinstitutionelle aftale bør konsekvensanalyser:

”... omfatte eksistensen, omfanget og konsekvenserne af et problem og angive, om det er nødvendigt med tiltag fra Unionens side. De bør foreslå alternative løsninger og om muligt angive de potentielle omkostninger og fordele på kort og lang sigt, idet de på en integreret og afbalanceret måde vurderer de økonomiske, miljømæssige og sociale indvirkninger ved anvendelse af både kvalitative og kvantitative analyser.”¹

Konsekvensanalyser er grundlæggende et redskab til at sikre en højere kvalitet i lovgivningen ved at bistå de tre institutioner i lovgivningsprocessen – Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet – i at nå frem til beslutninger, som bygger på et viden baseret grundlag. Formålet med konsekvensanalyser er *ikke* at erstatte den politiske beslutningstagen, men snarere at informere denne.

Mens Kommissionens konsekvensanalyser bidrager med evidens til drøftelserne af Kommissionens forslag som fremsat, udestår dog i høj grad konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag, som måtte opstå i forbindelse med lovgivernes behandling af Kommissionens initiativer. Kommissionen supplerer ofte allerede udarbejdede konsekvensanalyser, men udarbejdet ikke særskilte konsekvensanalyser af substantielle ændringer, der måtte opstå i løbet af lovgivningsprocessen. Det har medført, at der nu også pågår et arbejde med konsekvensanalyser i særligt Europa-Parlamentet, men også i Rådet. I det følgende gennemgås de tre institutioners arbejde med konsekvensanalyser.

Kommissionens konsekvensanalyser

Den interinstitutionelle aftale forpligter Kommissionen til at udarbejde konsekvensanalyser om lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer, delegerede retsakter og gennemførselsforanstaltninger, der forventes at have betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale konsekvenser. Som hovedregel vil alle initiativer, der fremgår af Kommissionens arbejdsprogram skulle ledsages af en konsekvensanalyse.

Hovedparten af Kommissionens initiativer ledsages således af en konsekvensanalyse. Konsekvensvurderingerne er særdeles omfattende og er ofte

¹ Afsnit 12 af [den interinstitutionelle aftale om bedre regulering](#).



væsentligt længere end selve forslaget². Eksempelvis er konsekvensanalysen vedrørende Kommissionens forslag til forordning om fastsættelse af krav til miljøvenligt design af svejseudstyr 150 sider lang inklusiv annekser.³ Konsekvensanalysen indeholder en vurdering af de samlede økonomiske konsekvenser fordelt på forbrugere og virksomheder, jobskabelsen, energibesparelser (målt op imod Kommissionens overordnede målsætninger om energireduktioner) med videre. Det tager i gennemsnit tager cirka et år at udarbejde en konsekvensanalyse.

Konsekvensanalyserne udsættes for en faglig vurdering af Udvalget for Forskriftskontrol ("Regulatory Scrutiny Board")⁴, der består af tre personer udpeget af Kommissionen og tre uafhængige eksperter. Udvalget forholder sig i den forbindelse til Kommissionens vurdering af overholdelsen af nærheds- og proportionalitetsprincipperne. Udvalgets vurderinger er offentligt tilgængelige. I 2018 gav Udvalget for Forskriftskontrol en negativ udtalelse for så vidt angår 28 pct. af udkastene til konsekvensanalyser. Det er et væsentligt fremskridt i forhold til 2016 og 2017, hvor Udvalget afgav en negativ udtalelse i henholdsvis 42 og 43 pct. af tilfældene.⁵

I visse tilfælde udelader Kommissionen en konsekvensanalyse for eksempel med henvisning til, at forslaget er "teknisk", at der ikke forventes egentlige konsekvenser, at allerede udarbejdede konsekvensanalyser dækker området, eller at der ikke er egentlige valgmuligheder. Rådet vurderer, at der i perioden maj 2018 til maj 2019 ikke blev udarbejdet en konsekvensanalyse for 43 pct. af Kommissionens forslag⁶, mens Europa-Parlamentet vurderer, at der manglede konsekvensvurderinger på 32 pct. af initiativerne i Kommissionens arbejdsprogram for 2018⁷.

Europa-Parlamentets konsekvensanalyser

Europa-Parlamentet har, som en del af deres forskningsenhed⁸, etableret sin egen kapacitet til at udarbejde konsekvensanalyser. Europa-Parlamentet udarbejder således systematisk vurderinger af udvalgte konsekvensanalyser fra Kommissionen, ligesom der udarbejdes analyser af EU-merværdi ved politiktiltag og analyser af implementeringen af EU-lovgivning. Europa-Parlamentet

² For eksempler se Kommissionens [samlede oversigt](#) over konsekvensanalyser og ledsagende udtalelser. Alle konsekvensanalyser ledsages af et resumé på dansk.

³ Se den samlede konsekvensanalyse [her](#) (engelsk). Et dansk resumé er tilgængeligt for alle konsekvensanalyser. Resuméet for det nævnte eksempel kan ses [her](#).

⁴ Tidligere Udvalget for Ukonsekvensanalyse. Udvalget for Forskriftskontrol har et bredere mandat end det tidligere Udvalg for Konsekvensanalyse.

⁵ Udvalget for Forskriftskontrol – [årsrapport for 2018](#) (engelsk).

⁶ Rådets årlige rapport vedrørende konsekvensanalyser (10014/19) (engelsk).

⁷ [European Parliamentary Research Service: European Parliament work in in the fields of Impact Assessment and European Added Value – Activity Report for 2018](#).

⁸ European Parliamentary Research Service.



har ligeledes mulighed for at foretage konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag, der er bred enighed om i Europa-Parlamentets udvalg.

Vurdering af Kommissionens konsekvensanalyser

Europa-Parlamentet foretog i 2018 64 indledende vurderinger af Kommissionens konsekvensanalyser. Vurderingerne har karakter af en gennemgang af Kommissionens konsekvensanalyser med særligt fokus på, om der er sammenhæng mellem konsekvensanalysen og det fremsatte forslag, ligesom der stilles spørgsmålstejn ved, om de fremsatte optioner (der måles op mod hinanden) er de rette. Eksempelvis peger Europa-Parlamentets konsekvensanalyse på, at der i konsekvensanalysen af en frihandelsaftale med New Zealand reelt er meget begrænsede realistiske optioner, hvorfor resultatet i nogen grad er givet på forhånd.⁹ Vurderingerne udgør ikke selvstændige konsekvensanalyser. I et enkelt tilfælde i 2018 har Europa-Parlamentets konsekvensanalyse gennemført en særligt detaljeret gennemgang af Kommissionens konsekvensanalyse med fokus på, om den anvendte metodologi og kilder er de rette, og hvilke fejkilder disse afføder¹⁰.

Konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag

I overensstemmelse med den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning har Europa-Parlamentet mulighed for at gennemføre konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag, der er bred enighed om i et af Europa-Parlamentets udvalg. Det er en forudsætning for udarbejdelsen, at en sådan konsekvensanalyse ikke medfører en unødigt forsinkelse af Europa-Parlamentets lovgivningsarbejde.

Europa-Parlamentet har, ved hjælp af upartiske, eksterne eksperter, gennemført otte konsekvensanalyser af i alt 42 substantielle ændringsforslag.¹¹ Eksempelvis udarbejdede Europa-Parlamentet i 2017 en større analyse¹² af

⁹ Se Europa-Parlamentets vurdering [her](#) (engelsk). En samlet oversigt over Europa-Parlamentets vurderinger i 2018 fremgår af [årsrapporten](#) (engelsk).

¹⁰ Se Europa-Parlamentets detaljerede gennemgang af "Protection of workers from exposure to carcinogens or mutagens: Third proposal" [her](#) (engelsk)

¹¹ [Financing the environmentally sound recycling and treatment of ships - Impact assessment of a substantive amendment to the Proposal for a Regulation on ship recycling](#) (februar 2013 - ENVI); [Potential impact on SMEs of certain EP amendments to two proposed Public Procurement Directives](#) (maj 2013 - IMCO); [Registration of Motor Vehicles Previously Registered in Another Member State: Choice of Number Plates in Union colours. Impact Assessment of a Substantive Amendment](#) (november 2013 - IMCO); ['EU Safety Tested' Marking: Impact Assessment of a Substantive EP Amendment](#) (april 2014 - IMCO); [Money Market Funds: Impact Assessment of Substantive EP Amendments](#) (marts 2015 - ECON); [Legal aid: Impact assessment of substantial amendments](#) (juni 2016 - LIBE); [Online and other distance sales of goods: impact assessment of substantial amendments](#) (juli 2017 - IMCO); [Introduction of a lifespan guarantee in the proposed online sales and digital content directives: impact assessment of substantial amendments](#) (oktober 2017 - IMCO).

¹² Den samlede konsekvensanalyse er tilgængelig [her](#) (engelsk)



to ændringsforslag til Kommissions forslag til direktiv om online handel med varer¹³. Konsekvensanalysen indeholder en konkret analyse af fordele og ulemper ved de to ændringsforslag, herunder en kvantificering af ulemperne (forventede tilpasningsomkostninger i størrelsesordenen 12 mia. euro). Der er således tale om egentlige selvstændige konsekvensanalyser, der redegør for konsekvenserne af et konkret ændringsforslag.

Egne konsekvensanalyser

Europa-Parlamentet har videre mulighed for at udarbejde egne konsekvensanalyser. I 2018 blev denne mulighed brugt én gang¹⁴. Udarbejdelsen af egne konsekvensanalyser er alene relevant i de tilfælde, hvor Europa-Parlamentet opfordrer Kommissionen til at fremsætte et initiativ, men hvor Kommissionen ikke ønsker at gøre dette grundet uklare konsekvenser. Konsekvensanalysen vedrørende "*possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration*" har således karakter af en konsekvensanalyse svarende til de konsekvensanalyser, som Kommissionen gennemfører. Europa-Parlamentets konsekvensanalyser udsættes ikke – som det er tilfældet med Kommissionens – for en faglig vurdering ved Udvalget for Forskriftskontrol.

Rådets konsekvensanalyser

Rådet har siden januar 2018 i kraft af et pilotprojekt haft muligheden for at gennemføre egne konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag. Først end Rådet udarbejder selvstændige analyser af substantielle ændringsforslag skal en række kriterier være opfyldt:

- "Den foreslåede rådsændring anses for at være en **væsentlig ændring** af Kommissionens forslag.
- Den foreslåede ændring opnår **tilstrækkelig støtte** fra delegerationerne.
- Gennemførelsen af konsekvensanalysen vil **ikke forsinke** lovgivningsprocessen **unødigt**. Som hovedregel bør der træffes beslutning om Rådets anmodning om gennemførelse af en konsekvensanalyse, inden der opnås enighed om en generel indstilling, og inden trilogerne med Europa-Parlamentet indledes. Rådet kan dog på et senere tidspunkt i lovgivningsproceduren vurdere, at en konsekvensanalyse af en væsentlig rådsændring er hensigtsmæssig og nødvendig. En konsekvensanalyse af en del af et forslag bør ikke automatisk medføre, at drøftelserne om andre dele af det pågældende forslag suspenderes."¹⁵ (fremhævninger i original)

¹³ [KOM \(2015\) 0635](#).

¹⁴ Se Europa-Parlamentets konsekvensanalyse af egenbetænkningen vedrørende "*possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration*" [her](#) (engelsk).

¹⁵ Se 8397/19: [Konsekvensanalyse i Rådet – procedure for fremsættelse](#).



Ind til videre har der dog været begrænset interesse blandt medlemslandene for at drage nytte af muligheden for en konsekvensanalyse af substantielle ændringsforslag. Pr. maj 2019 havde der været én anmodning, der dog var blevet afvist.¹⁶ Rådets pilotprojekt har således endnu ikke været anvendt. Den bagvedliggende udfordring synes at være, at substantielle ændringsforslag først relativt sent i lovgivningsprocessen vil samle bred støtte i Rådet. Derved vil anvendelsen af pilotprojektet risikere at "forsinke lovgivningsprocessen unødigt". Det bemærkes dog, at retningslinjerne eksplicit indeholder muligheden for, at en konsekvensanalyse gennemføres efter vedtagelsen af en generel indstilling i Rådet, selvom hovedreglen bør være, at dette ikke er tilfældet.

Perspektiver for brugen af konsekvensanalyser fremadrettet

Selvom konsekvensanalyser har til formål at bidrage med et faktisk grundlag, hvorpå lovgiverne kan stå, er de fortsat politisk kontroversielle. Eksempel vil De Grønne i Europa-Parlamentet alene at forholde sig til deres egen interne konsekvensanalyse i vurderingen af frihandelsaftalen med Mercosur¹⁷. Dette ændrer dog ikke ved, at konsekvensanalyser bidrager med en kvantificering af de enkelte initiativers konsekvenser.

Der er plads til forbedring, hvis Kommissionen skal levere konsekvensanalyser af alle initiativer, der er omfattet af arbejdsprogrammet. Men den primære udfordring synes dog at være, hvordan man sikrer tilstrækkeligt med konsekvensanalyser af substantielle ændringsforslag, der lægger på bordet i løbet af forhandlingerne internt i Rådet og Europa-Parlamentet.

Folketingets Europaudvalg vil, i sagens natur, blive forelagt initiativer, hvor forhandlingerne i Rådet har medført substantielle ændringer i Kommissionens initiale forslag. I disse tilfælde har man sjældent adgang til opdaterede konsekvensanalyser, der tager højde for disse ændringer. Regeringen har mulighed for at anmode om, at der udarbejdes konsekvensanalyser af substantielle ændringer i forbindelse med forhandlingerne i Rådet. Europaudvalget har – f.eks. i forbindelse med, at der skal afgives forhandlingsoplæg – mulighed for at opfordre Regeringen hertil. I praksis vil det dog ofte være for sent, idet Rådets retningslinjer lægger op til, at en sådan konsekvensanalyse ikke må forsinke lovgivningsprocessen "unødigt", og at arbejdet hermed skal færdiggøres inden der stemmes om den generelle indstilling i Rådet.

¹⁶ [Impact assessment within the Council – 2019 Annual Report](#) (10014/19) (engelsk)

¹⁷ Se f.eks. De Grønne i Europa-Parlamentets udtalelse om, at de agter at bruge deres egen konsekvensanalyse som grundlag for drøftelserne af frihandelsaftalen med Mercosur (Agence Europe [EB 12374](#)).



Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.