



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Intelligent lovgivning – imødekommelse af de små og mellemstore virksomheders behov", KOM (2013) 122

Notatet er tillige sendt til Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg.

1. Resumé

Kommissionens meddelelse "Intelligent lovgivning – imødekommelse af de små og mellemstore virksomheders behov" præsenterer status for Kommissionens arbejde med smart regulering i forhold til små og mellemstore virksomheder (SMV'er). I meddelelsen præsenteres en række initiativer, som skal styrke den økonomiske vækst gennem forenkling af regulering og reducere af reguleringsmæssige byrder for SMV'er. Kommissionen præsenterer også resultatet af en høring vedrørende de ti mest byrdefulde lovgivningsmæssige områder og bestemmelser i EU, ligesom en resultattavle for SMV-rettet intelligent lovgivning fremlægges.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den 7. marts 2013 meddelelsen "Intelligent lovgivning – imødekommelse af de små og mellemstore virksomheders behov", KOM 2013 (122) endelig. Meddelelsen udspringer af dagsordenen vedrørende smart regulering og har fokus på, hvad man kan gøre for at reducere og forenkle bureaukratiet, herunder særligt de administrative byrder for EU's små og mellemstore virksomheder (SMV'er).

Meddelelsen følger blandt andet op på Kommissionens rapport "Minskelse af de reguleringsmæssige byrder for SMV'er – Tilpasning af EU's regulering til mikrovirksomheders behov" fra 2011 og skal ses i sammenhæng med den overordnede indsats for at styrke rammevilkårene for SMV'er, som blev igangsat med vedtagelsen af "Small Business Act for Europe" (SBA) i 2008.

3. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens arbejde med intelligent lovgivning for EU's SMV'er er i sidste ende at styrke den økonomiske vækst og jobskabelse i EU. Det skal ske gennem forenkling af regulering og reducere af reguleringsmæssige byrder, samtidig med at lovgivningens formål ikke kompromitteres.

Meddelelsen om ”Intelligent lovgivning – imødekommelse af de små og mellemstore virksomheders behov”, KOM 2013 (122) har mere specifikt til formål at informere medlemsstaterne om det hidtidige arbejde samt de næste skridt, der bliver taget med henblik på forenkling af regulering og reducere af reguleringsmæssige byrder for SMV’er i EU.

Meddelelsen er ledsaget af et bilag med titlen ”Monitorering og konsultation vedrørende smart regulering for SMV’er” (SWD (2013) 60 endelig). Bilaget består dels af bagvedliggende datamateriale fra Kommissionens gennemførelse af en høring om de ti mest byrdefulde regulativer for SMV’er, dels af en komplet opremsning af initiativerne (såvel besluttede som foreslåede) i Kommissionens resultattavle for smart regulering for SMV’er.

Meddelelsen og bilaget kan siges at vedrøre fire overordnede områder: a) Fritagelse af mikrovirksomheder for EU-lovgivning; b) Mindre byrdefulde ordninger for SMV’er; c) Høring og inddragelse af SMV’er, herunder top 10-høringen og d) Resultattavlen for smart regulering for SMV’er.

Udover budskaberne på disse områder, som gennemgås nedenfor, kan det bemærkes, at Kommissionen i afslutningen af meddelelsen opfordrer medlemsstaterne til at udnytte de eksisterende muligheder i EU-lovgivningen for at lette byrderne for SMV’er.

a) Fritagelse af mikrovirksomheder for EU-lovgivning

Kommissionen beskriver indledningsvist processen omkring konsekvensvurderinger af ny EU-lovgivning og fastslår, at målet med disse er at undgå unødvendige reguleringsbyrder. I forhold til SMV’er kan dette mål blandt andet opnås ved at fritage mikrovirksomheder for lovgivning.

Fritagelser kan imidlertid kun ske i de tilfælde, hvor det ikke er til skade for målet med det potentielle forslag, f.eks. at beskytte arbejdstagere eller forbrugere. Mikrovirksomheder kan således ikke fritages for krav i EU-traktaten, der eksempelvis vedrører beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Meddelelsen beskriver en række eksempler på fritagelser af SMV’er for EU-lovgivning:

- Under det nye ”Direktiv om affald af elektrisk og elektronisk udstyr” er detailforretninger med et areal under 400 m² fritaget for tilbagetagelsesforpligtelser (vedtaget og under implementering i medlemsstaterne).
- En foreslået generel forordning for databeskyttelse lægger op til, at virksomheder med mindre end 250 ansatte fritages for forpligtelser vedrørende udpegning af en databeskyttelsesansvarlig, samt at der overvejes fritagelse for konsekvensanalyser om databeskyttelse (foreslået af Kommissionen).

- Det foreslås, at SMV'er med mindre end 250 ansatte ikke er omfattet af Kommissionens forslag om krav til kvinder i virksomhedsbestyrelser (foreslået af Kommissionen).

Konsekvensvurderinger har imidlertid også resulteret i, at Kommissionen ikke har skønnet det muligt at fritage mikrovirksomheder eller SMV'er, fordi der er klar dokumentation for, at en fritagelse ville kompromittere målet med lovgivningen. Kommissionen nævner beskyttelsen af arbejdstagere og forbrugere som et sådant mål og giver konkrete eksempler på tilfælde, hvor det ikke har været muligt at fritage mikrovirksomheder, herunder:

- I forbindelse med "Direktivet om udstationering af arbejdstagere", hvor man konfronterede såkaldte 'postkasseselskabers' omgåelse af EU-minimumstandarder for beskyttelse af arbejdstagere var det ikke muligt at fritage mikrovirksomheder. En fritagelse ville have kompromitteret lovgivningens formål, idet 'postkasseselskaber' oftest er netop mikrovirksomheder.

b) Mindre byrdefulde ordninger for SMV'er

Når Kommissionens konsekvensanalyser viser, at det ikke er muligt at fritage SMV'er for lovgivning, gøres der i stedet en indsats for at opstille ordninger for SMV'er, der medfører så få byrder som muligt. Kommissionen nævner som eksempel på en sådan ordning:

- I det foreslåede "Direktiv om offentlige indkøb" foreslår Kommissionen en række tiltag, som skal gøre det lettere for SMV'er at byde ind på offentlige indkøb blandt andet gennem reducerede dokumentationskrav (foreslået af Kommissionen).

Kommissionen bemærker også, at visse dele af EU-lovgivningen lader det være op til de enkelte medlemsstater, hvorvidt de vil indføre mindre byrdefulde ordninger for SMV'er.

c) Høring og inddragelse af SMV'er, herunder top 10-høringen

Kommissionen har en erklæret målsætning om at forbedre inddragelsen og høringen af virksomheder i relation til arbejdet med at forenkle reguleringen og reducere de reguleringsmæssige byrder for EU's SMV'er. I meddelelsen gennemgår Kommissionen status og nye initiativer på området med særlig vægt på den såkaldte 'top 10-høring'.

Top 10-høringen er en internetbaseret høring af SMV'er om hvilke ti EU-lovgivningsområder eller -bestemmelser, som de finder mest byrdefulde. Høringen har fundet sted fra oktober til december 2012, og det fremgår af meddelelsen, at Kommissionen har modtaget omkring 1000 svar, hvoraf 600 er fra SMV'er i Europa, over 100 fra SMV'er udenfor Europa og ca. 150 fra interes-

seorganisationer. Det fremgår også af meddelelsen, at der fra Danmark er modtaget under 10 svar.

Det fremgår af Kommissionens afrapportering i meddelelsen og det medfølgende bilag, at følgende lovgivningsmæssige områder (ikke rangordnet) har været de oftest fremhævede i høringen:

- Kemikalier
- Toldkontrol og formaliteter
- Direkte skatter
- Arbejdssikkerhed og -sundhed
- Arbejdstidsorganisering
- Produktsikkerhed
- Offentlige udbud
- Anerkendelse af professionelle kvalifikationer
- Godstransport
- Moms
- Affald

De tre oftest fremhævede områder af europæiske SMV'er er (rangordnet) moms, direkte skatter samt toldkontrol og formaliteter, mens det for interesseorganisationer er henholdsvis affald, moms og kemikalier.

Kommissionen mener, at resultaterne af top 10-høringen er et vigtigt udtryk for SMV'ernes problemer og bemærker i meddelelsen, at der allerede er igangsat et arbejde med flere lovgivningsforanstaltninger, som er blevet identificeret i top 10-høringen. Det gælder eksempelvis i forhold til forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering, godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier samt for direktiv 2006/112/EF om fælles merværdiafgiftssystem.

Det anføres også i meddelelsen, at der vil blive taget hensyn til resultaterne af top 10-høringen i forbindelse med fastlæggelse af de områder, som skal være en del af Kommissionens bebudede REFIT-program (som Folketingets Europaudvalg blev informeret om i Grund- og Nærhedsnotat oversendt den 15. januar 2013).

Foruden top 10-høringen informerer Kommissionen i meddelelsen også om en række øvrige initiativer, der er blevet iværksat med henblik på at styrke inddragelsen og høringen af SMV'er i arbejdet med smart regulering. Det kan i denne forbindelse særligt fremhæves, at Kommissionen i 2012 har arrangeret konferencer med SMV'er fra en række medlemslande, samt at Kommissionen har etableret en varslingsmekanisme under åbenhedsregistret for at informere interessenter om køreplaner og kommende konsultationer.

d) Resultattavlen for smart regulering for SMV'er

I tråd med den overordnede indsats for smart regulering for SMV'er udarbejder Kommissionen en årlig resultattavle, der dækker de reguleringsmæssige initiativer, som forventes at få betydelig indvirkning på SMV'er. Offentliggørelse af en årlig resultattavle blev foreslået af Kommissionen i november 2011 i rapport om "Mindskelse af de reguleringsmæssige byrder for SMV'er – Tilpasning af EU's regulering til mikrovirksomheders behov", KOM (2011) 803 endelig.

Resultattavlen gør det muligt for SMV'er og andre interessenter at følge relevant lovgivning fra Kommissionens vedtagelse og helt frem til implementering. For hver fase angives det i resultattavlen, hvorvidt den reguleringsmæssige byrde er øget eller reduceret.

Dette års resultattavle, som fremgår af bilaget til meddelelsen, beskriver fem forslag, som er nået videre fra forslagsstadiet. Herudover beskrives tolv initiativer, som Kommissionen har foreslået, og som vil blive overvåget fremadrettet. Eksempler på sådanne initiativer er beskrevet ovenfor og inkluderer forslag om kemikalieområdet, udbud og offentlige indkøb, databeskyttelse med flere.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens meddelelse har i sig selv ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har i sig selv ingen samfundsøkonomiske konsekvenser.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionens meddelelse har i sig selv ingen administrative konsekvenser.

10. Høring

Meddelelsen er sendt i høring i EU-specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål med frist den 15. marts 2013. Der er i den forbindelse modtaget følgende høringssvar:

Akademikernes Centralorganisation (AC) støtter det overordnede formål om at gøre det lettere for SMV'er at drive virksomhed i EU, men understreger på samme tid, at arbejdet med smart regulering altid bør ske under respekt for beskyttelse af arbejdstagere og forbrugere. AC peger i den forbindelse på, at undtagelser af mikrovirksomheder reelt betyder, at det store flertal af virksomheder vil være undtaget fra lovgivningen.

AC finder ikke, at der aktuelt er dokumentation for at undtage mellemstore virksomheder fra hverken forordningen om databeskyttelse eller forslag til direktiv om en mere ligelig kønsfordeling blandt menige bestyrelsesmedlemmer i børsnoterede selskaber og tilhørende foranstaltninger.

AC støtter varmt Kommissionens forslag om at gøre det lettere for SMV'er at deltage i offentlige udbudsrunder, idet man påpeger, at SMV'er ofte overhales af større virksomheder, når der skal indgås offentlige kontrakter. AC påpeger, at det skyldes, at det dels er meget ressourcekrævende at udarbejde et omfattende udbudsmateriale og dels, at der i de offentlige udbud ofte stilles krav om store kontraktsummer og omfattende garantier. AC finder det væsentligt at styrke SMV'ers adgang til det offentlige marked for varer og tjenesteydelser og peger på, at der vil være både økonomiske, kvalitetsmæssige og innovative gevinster for den offentlige sektor ved en lettere adgang for SMV'er.

AC påpeger videre, at man finder det centralt, at Kommissionen i det videre forløb omkring en aftale vedrørende "Arbejdstidsdirektivet" lægger afgørende vægt på hensynet til beskyttelse af arbejdstagere og forbrugere.

I forhold til "Direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer" fremhæver AC, at man sammen med FTF og LO har rettet henvendelse til erhvervs- og vækstministeren vedrørende tre grundprincipper for regulering af gensidig anerkendelse og erhvervs-kvalifikationer, som man finder bør opretholdes på området. De tre grundprincipper er, at udenlandske tjenesteydere, der arbejder i Danmark, skal arbejde under samme vilkår som tilsvarende dansk arbejdskraft, at de sikkerheds- og kvalitetsmæssige krav, der stilles til den danske arbejdskraft med rimelighed må stilles til udenlandske tjenesteydere, og at udenlandske selvstændige og virksomhedsledere uden forhåndskontrol ikke skal have adgang til at yde tjenester i værtslandet af hensyn til den offentlige sikkerhed og sundhed. AC påpeger, at de tre foreslåede grundprincipper ligger i fin forlængelse af regeringens aftale med Enhedslisten af 8. november 2012 om initiativer mod social dumping på det danske arbejdsmarked.

Slutteligt finder AC, at der er behov for forenkling af regler og procedurer i forbindelse med ansøgningsprocedurer og afvikling af projekterne under EU's

forskningsprogrammer, således at også interesserede SMV'er kommer til at deltage i programmerne.

FTF forholder sig som udgangspunkt positivt til, at man fjerner unødigt bureaukrati for både offentlige og private virksomheder, så længe det ikke forringer grundlæggende rettigheder og beskyttelsesniveauer. FTF minder imidlertid også om, at man har været skeptisk overfor flere af smart reguleringsdagsordenens elementer, herunder undtagelsen af mikrovirksomheder for lovgivning, hvilket forslag FTF finder diskriminerende i forhold til arbejdstagerne i mikrovirksomhederne.

FTF finder det derfor positivt, at Kommissionen fastslår, at man ikke kan undtage mikrovirksomheder fra lovgivning, hvis det "klart kan dokumenteres", at det strider mod reglernes hensyn, herunder beskyttelse af arbejdstagere og forbrugere. Det understreges imidlertid også, at det kan være svært "klart at dokumentere", hvornår reglernes hensyn vil blive tilsidesat.

FTF finder det også positivt, at Kommissionen understreger sin forpligtelse til at høre arbejdsmarkedets parter forud for fremlæggelse af forslag på det arbejdsmarkedspolitiske område. Her henvises til tidligere udtrykt bekymring fra FTF's side for så vidt angår Kommissionens stigende anvendelse af offentlige høringer.

Slutteligt fremhæver FTF, at tiltag til at øge mobiliteten indenfor rammerne af anerkendelsesdirektivet ikke må ske på bekostning af kvaliteten af de opgaver, som de professionelle varetager. Direktivet må ikke tilsidesætte de nationale myndigheders kompetence i indretningen af deres uddannelsessystemer.

Håndværksrådet (HVR) bemærker indledningsvist, at der ikke fremkommer mange nye oplysninger i Kommissionens meddelelse, men at man finder anledning til at fremkomme med synspunkter, der tidligere er gjort gældende i andre sammenhænge.

HVR støtter ethvert tiltag, der letter de administrative byrder for erhvervslivet men særligt tiltag, der letter de administrative byrder for mindre virksomheder, da disse udgør ryggraden i EU's erhvervsliv og er dem, som de administrative byrder rammer forholdsmæssigt hårdest.

HVR kritiserer imidlertid også Kommissionens tilgang til at lette de administrative byrder, da den ifølge Håndværksrådet ikke harmonerer med Kommissionens eget princip om at tænke småt først.

Mere specifikt mener HVR, at Kommissionen bør udarbejde regler med udgangspunkt i de mindste virksomheders virkelighed og først herefter udarbejde eventuelt supplerende regler for de store virksomheder med begrundelse i disses størrelse.

HVR finder, at rækkefølgen er vigtig, da det siger noget om Kommissionens tankegang og desuden har en indflydelse på, hvordan offentligheden og forbrugerne ser på de mindste selskaber. En undtagelse begrundet i, at virksomheden er lille, kan ifølge HVR stille virksomheden i et mindre seriøst lys og fremstille de mindste virksomheder som andenrangsvirksomheder, ligesom HVR påpeger, at forbrugerne ikke vil være lige så godt sikret, som hvis de handler med de store virksomheder.

Slutteligt stiller HVR spørgsmålstejn ved, om reglerne overhovedet er nødvendige, hvis langt hovedparten af alle virksomheder undtages fra disse.

Landbrug & Fødevarer forholder sig positivt til Kommissionens tiltag om at mindske omfanget af lovgivningsmæssige byrder for de mindre virksomheder. Der henvises særligt til, at de europæiske virksomheder er pressede på konkurrenceevnen, og at der derfor er et stort behov for at skabe bedre rammer for vækst og jobskabelse.

Landbrug & Fødevarer benytter også lejligheden til at udtrykke støtte til Kommissionens REFIT-program, ligesom man er positiv overfor resultatavlen for SMV'er.

Landsorganisationen i Danmark (LO) udtrykker tilfredshed med, at der nu kommer en opfølgning på Kommissionens rapport "Mindskelse af de reguleringsmæssige byrder for SMV'er – Tilpasning af EU's regulering til mikrovirksomheders behov" fra 2011, der gav anledning til en række indvendinger og stor bekymring fra såvel den danske som den europæiske fagbevægelses side.

LO understreger grundlæggende, at unødigt bureaukrati skal reduceres og ser positivt på, at der skabes administrative lettelser for små og mellemstore virksomheder. LO har dog hele tiden understreget, at disse lettelser skal udformes på en måde, så beskyttelsen af arbejdstagerne ikke svækkes.

LO noterer sig derfor med tilfredshed, at Kommissionen slår fast, at det på det arbejdsmarkedspolitiske område er obligatorisk i henhold til traktaten at høre arbejdsmarkedets parter, før Kommissionen kan fremlægge forslag.

LO udtrykker ligeledes tilfredshed med, at Kommissionen fastslår, at mikrovirksomheder ikke kan fritages for EU lovgivning, hvis der er klar dokumentation for, at en fritagelse vil medføre, at man ikke kan virkeliggøre lovgivningens mål, f.eks. at beskytte arbejdstagere eller forbrugere, og at mikrovirksomheder ikke kan fritages for krav i EU-traktaten, der eksempelvis vedrører beskyttelse af grundlæggende rettigheder. LO henviser her til tidligere udtrykt bekymring over forslag indeholdt i ovennævnte 2011-rapports bilag II, særligt forslag 5 og 6, der omhandler henholdsvis sæsonarbejde og udstationering af arbejdstagere.

LO bemærker videre, at man finder det vigtigt, at den danske regering fastslår, at direktiver på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område ifølge traktaten er minimumsforskrifter, hvilket betyder, at medlemsstaterne kan vedtage regler, der giver en højere arbejdsmiljøbeskyttelse og bedre arbejdsvilkår for arbejdstagerne. LO mener således ikke, at EU har beføjelse til at pålægge medlemslandene noget i den henseende.

Slutteligt henleder LO opmærksomheden på, at ”Direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer” er omtalt i top 10-høringen. LO opfordrer den danske regering til at understrege, at anerkendelsesdirektivet ikke må underminere medlemslandenes ret til selv at tilrettelægge deres uddannelsessystem.

LO vedlægger endvidere et notat kaldet ”Notat om deregulering af arbejdsmiljøet og arbejdsvilkår (”mindskelse af reguleringsmæssige byrder”)” af 25. september 2012.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens meddelelse ”Intelligent lovgivning – imødekommelse af de små og mellemstore virksomheders behov” blev den 14. marts 2013 hilst velkommen af Det Europæiske Råd.

EU’s stats- og regeringschefer understregede i den forbindelse, at det er nødvendigt med en yderligere indsats for at mindske den samlede reguleringsmæssige byrde på såvel EU-plan som nationalt plan under stadig hensyntagen til behovet for beskyttelse af forbrugere og ansatte. Det Europæiske Råd udtrykte også enighed om, at medlemsstaterne og Kommissionen bør arbejde videre med smart regulering i lyset af Kommissionens seneste meddelelser med særlig vægt på SMV’ers behov.

EU’s stats- og regeringschefer har endvidere fire gange i 2012 opfordret Kommissionen til at gøre en yderligere indsats for at reducere de reguleringsmæssige byrder.

Der forventes derfor at være generel opbakning til Kommissionens initiativ fra medlemslandene, idet der dog fra nogle lande kan forventes krav om yderligere initiativer, eksempelvis i form af en kvantitativ målsætning.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt arbejdet med forenkling af EU-regulering. Regeringen arbejder for, at der på EU-niveau sikres en sammenhængende indsats for smart regulering, der resulterer i en forenkling af EU-reguleringen.

Regeringen lægger vægt på, at reguleringsmæssige byrder kun vil blive reduceret i de tilfælde, hvor det ikke medfører forringelser af de grundlæggende beskyttelsesniveauer i lovgivningen, herunder særligt på arbejdsmiljøområdet.

Regeringen støtter således, at smart regulering sker ud fra en balanceret tilgang og handler om at øge kvaliteten i reguleringen. En øget kvalitet i reguleringen giver let og smidig administration i virksomhederne og øger deres efterlevelse, hvilket fører til bedre indfrielse af lovgivningens formål.

Regeringen støtter endvidere, at indsatsen for at reducere reguleringsmæssige byrder i EU-regulering kommer til at indeholde et fokus på slutbrugerne af regulering og disses oplevede byrder, blandt andet gennem en forbedring af Kommissionens høringsprocedurer.

Regeringen kan også støtte Kommissionens resultattavle for SMV'er, som holder Kommissionen op på at gennemføre de foreslåede initiativer.

Regeringen finder det endvidere positivt, at Kommissionen generelt fokuserer på SMV'er i lyset af disses store betydning for vækst og jobskabelse i Danmark og Europa.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.