



Finansministeriet
Budgetdepartementet

Erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering



Rapport fra et tværministerielt embedsmandsudvalg

INDHOLD

SAMMENFATNING AF UDVALGETS OVERVEJELSER

Kapitel 1. INDLEDNING OG RESUMÉ

1.1. Baggrund for udvalgets nedsættelse	9
1.2. Udvalgets kommissorium	10
1.3. Udvalgets sammensætning	10
1.4. Udvalgets arbejde	11
1.5. Resumé af rapporten . „	11

Kapitel 2. VURDERING AF ERHVERVSØKONOMISKE KONSEKVENSER AF NYE REGLER

2.1. Indledning	17
2.2. Erhvervsøkonomiske konsekvenser af offentlig regulering	18
2.3. Metodemæssige overvejelser.	21
2.3.1. Konsekvensanalysens begrænsninger.	21
2.3.2. Sammenligningsgrundlag	22
2.3.3. Bruttoliste for opgørelse af de erhvervsøkonomiske konsekvenser.	23
2.4. Statistiske muligheder.	30
2.4.1. Usikkerhed	30
2.4.2. Datamæssige forhold	30
2.5. Sammenfatning.	31
APPENDIKS:Eksempler på vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvenser.	32
1. Indførelse af CO2-afgift	32
2. Vikarordningen for landbruget	36
3. EF-direktiv for sundhedsregler for produktion og opbevaring af hakket kød, forarbejdet kød og tilskæring af kød til industrielt brug	38

Kapitel 3. VURDERING AF MHJØMÆSSIGE KONSEKVENSER AF NYE REGLER

3.1. Indledning	43
3.2. Hvad er miljømæssige konsekvenser?.	43
3.3. Metodemæssige overvejelser.	44
3.4. Datamæssige og statistiske forhold	48
3.5. Sammenfatning.	50
APPENDIKS: Eksempler på opgørelse af miljømæssige konsekvenser.	51
1. Udbygning af Helsingør færgeterminal.	51
2. Ændring af afgift på olie og gas til drift af motorer.	55

Kapitel 4.	GÆLDENDE PROCEDURER I FORBINDELSE MED LOVFORBEREDELSE MV.	
4.1.	Gældende krav til procedurer.	57
4.1.1.	Danske regler.	57
4.1.2.	VVM-direktivet	58
4.1.3.	Espoo-konventionen	60
4.2.	Generelt om statens nuværende procedurer i forbindelse med lovforberedende arbejde	60
4.3.	Udvalgte ministeriers nuværende procedurer i forbindelse med lovforberedende arbejde	61
4.3.1.	Skatteministeriet	61
4.3.2.	Landbrugsministeriet	63
4.3.3.	Arbejdsministeriet	65
4.3.4.	Industriministeriet	67
4.3.5.	Energiministeriet	69
4.3.6.	Trafikministeriet	71
4.3.7.	Miljøministeriet	73
4.4.	Sammenfatning	74
Kapitel 5.	UDENLANDSKE ERFARINGER MED ERHVERVSØKONOMISKE OG MJØMÆSSIGE KONSEKVENSVURDERINGER	
5.1.	Indledning	75
5.2.	Erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger	77
5.2.1.	Erfaringer fra andre lande	77
5.2.2.	EF	77
5.2.3.	UK	78
5.2.4.	Tyskland	80
5.2.5.	Frankrig	80
5.2.6.	Holland	81
5.2.7.	Irland	81
5.2.8.	Sverige	82
5.2.9.	Norge	82
5.2.10.	Canada	83
5.2.11.	USA	85
5.3.	Miljømæssige konsekvensvurderinger	86
5.3.1.	Erfaringer fra andre lande	86
5.3.2.	Overvejelser i EF	86
5.3.3.	Overvejelser om miljøvurderinger i FN (ECE)	89
5.3.4.	Canada	91
5.3.5.	UK	92
5.3.6.	Frankrig	93
5.3.7.	Holland	94
5.3.8.	Norge	94
5.3.9.	Sverige	95
5.3.10.	Tyskland	97
5.3.11.	USA	97
5.4.	Afslutning	98

Kapitel 6.	OVERVEJELSER OM NYE RETNINGSLINIER	
6.1.	Indledning	100
6.2.	Principper for anvendelse af kon- sekvensanalyser.	101
6.3.	Retningslinier for belysning af erhvervsøkonomiske konsekvenser.	104
6.4.	Regelændringer og hensynet til kon- kurrenceevnen.	105
6.5.	Retningslinier for belysning af miljø- mæssige konsekvenser.	106
6.6.	Høring og inddragelse af interesseorganisationer.	108
6.7.	Sammenfatning	109
Bilag.	BEMÆRKNINGER FRA ERHVERVS- OG ARBEJDSMARKEDSORGA- NISATIONERNE	

SAMMENFATNING AF UDVALGETS OVERVEJELSER

Den offentlige regulering er på en lang række områder af væsentlig betydning for erhvervsudviklingen. Dette gælder bl.a. på områder som skattelovgivning, erhvervspolitikken, energi- og miljøpolitik, arbejdsmarkedspolitik mv.

Dette forstærkes af den internationale udvikling, hvor der må påregnes en øget konkurrence ikke alene mellem virksomheder, men også mellem regioner om lokalisering af virksomheder.

Det må derfor tillægges stigende betydning at sikre et tæt samspil mellem den offentlige og den private sektor med henblik på at tilvejebringe de bedst mulige rammer for vækst og beskæftigelse.

Det tillægges endvidere øget vægt, at den økonomiske vækst sker under hensyntagen til det omgivende miljø. Målet er at skabe en bæredygtig vækst, hvor såvel beskæftigelse som miljø fremmes. Det er derfor vigtigt, at miljøhensyn inddrages i forbindelse med offentlig regulering.

Internationalt kan der også konstateres en øget bevågenhed om de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

Regeringen har på denne baggrund nedsat et tværministerielt embedsmandsudvalg, der har haft til opgave at undersøge anvendelsen af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensvurderinger i forbindelse med offentlig regelsættelse.

Udvalget har i nærværende rapport analyseret mulighederne dels for at gennemføre sådanne konsekvensanalyser og dels for at fastsætte retningslinier herfor i forbindelse med ny offentlig regulering.

Udvalget har i den forbindelse bl.a. set nærmere på de internationale erfaringer med anvendelse af konsekvensvurderinger. En række lande, bl.a. UK, Holland og Sverige har allerede indført systemer og procedurer for belysning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser i forbindelse med lovforberedende arbejde. Kun få lande har krav om miljømæssig konsekvensvurdering i forbindelse med lovforberedende arbejde, men flere lande har overvejelser herom, og der må forventes en skærpet opmærksomhed om dette.

I EF er der for nye EF-retsakter indført krav om belysning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, mens der pågår overvejelser om belysning af miljømæssige konsekvenser i forbindelse med politikker, planer og programmer.

De internationale erfaringer peger samtidig på, at for bureaukratiske systemer i forbindelse med konsekvensanalyser risikerer at modvirke formålet. Det primære mål

må være at skærpe opmærksomheden om de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af den offentlige regulering.

Efter de gældende danske retningslinier for udarbejdelse af lovforslag skal lovbemærkningerne give et fyldestgørende grundlag for vurdering af forslagens begrundelse og forventede virkninger. For så vidt angår konsekvenser for den offentlige sektor gælder, at det skal fremgå, hvorledes lovforslagets gennemførelse vil påvirke statsfinanserne og - så vidt muligt - kommunernes finanser.

Derimod findes der ikke særlige krav til belysning af lovforslags erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Retningslinier for anvendelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensvurderinger kan være et praktisk arbejdsinstrument til at sikre, at der i alle ministerier, der forbereder ny lovgivning, inddrages overvejelser om konsekvenser for erhvervslivet og miljøet. Herunder ikke mindst overvejelser om, hvorvidt de givne mål kan opnås på en måde, der belaster erhvervslivet og miljøet i mindst muligt omfang og dermed giver de bedst mulige udviklingsmuligheder.

Det er samtidig vurderingen, at der bør sikres en hensigtsmæssig balance mellem hensynet til belysning af lovforslags erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser og hensynet til en smidig lovgivningsproces.

Indsatsen må koncentrerer om på en smidig og fleksibel måde at inddrage konsekvensvurderinger i forbindelse med lovforslag med væsentlige erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser. Samtidig må tages hensyn til, at konsekvensanalyser kan indebære en administrativ merbelastning. I forbindelse med større anlægsarbejder peger de hidtidige erfaringer på Trafikministeriets område på, at omkostningerne til miljøkonsekvensanalyser kan udgøre op til 1 1/2 pct. af de samlede projektomkostninger.

Udvalget finder på denne baggrund, at retningslinier for belysning af den offentlige regulerings konsekvenser for erhvervslivet og miljøet i givet fald bør fastsættes under hensyntagen til følgende hovedprincipper:

- * Realistiske krav med mulighed for senere udbygning.
Administrative hensyn betinger således, at retningslinier i første omgang alene rettes mod ny lovgivning med erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.
- * Der bør anlægges et væsentlighedskriterium.
- * Konsekvensvurderinger skal foretages smidigt og ubureaukratisk.
- * Konsekvensvurderinger skal fremme gennemsigtighed også for erhvervslivet.

Fastsættelse af retningslinier kan i givet fald ske i cirkulærereform.

For så vidt angår de **erhvervsøkonomiske konsekvenser** af ny lovgivning anbefaler udvalget, at der fastsættes retningslinier om, at

- * Lovforslag med væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser gøres til genstand for en så tilbundsgående vurdering af de erhvervsmæssige konsekvenser, som de administrative og datamæssige hensyn tillader.
- * Konsekvensvurderingen skal som minimum belyse lovforslagets umiddelbare virkning for erhvervenes omkostninger.
- * Resultatet af konsekvensvurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger.
- * Ansvar for konsekvensopfølgelsen påhviler det regeludstedende ministerium.

Samtidig peger udvalget på behovet for en mere samlet overvågning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, der må ske som en integreret del af vurderingen af udviklingen i konkurrenceevnen.

For så vidt angår de **miljømæssige konsekvenser** af offentlig regulering er disse generelt vanskeligere at belyse end de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Dette skyldes først og fremmest væsentlige statistiske og metodemæssige mangler på miljøområdet, men hænger også sammen med vanskeligheden ved at foretage en præcis afgrænsning af miljømæssige konsekvenser.

Det må imidlertid tillægges vægt, at der også for så vidt angår de miljømæssige konsekvenser søges tilvejebragt en øget gennemsigtighed i lovgivningsprocessen, hvorfor udvalget anbefaler, at der fastsættes retningslinier om, at

- * Lovforslag med væsentlige miljømæssige konsekvenser gøres til genstand for en så tilbundsgående vurdering af de miljømæssige konsekvenser som de administrative og datamæssige hensyn tillader.
- * Konsekvensvurderingen kan belyse lovforslagets mulige virkninger på sundhed og sikkerhed, flora og fauna, jordbund, vand, luft, klima og landskab.
- * Resultatet af konsekvensvurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger.
- * Ansvar for konsekvensvurdering påhviler det regeludstedende ministerium.

Udvalget lægger vægt på, at indførelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensvurderinger ikke indebærer opbygning af nye administrative enheder, idet erfaringerne fra udlandet peger på, at for bureaukratiske systemer ikke medfører de ønskede effekter.

Det er afgørende, at det er den regeludstedende myndighed, der har ansvaret for - med fornøden bistand og rådgivning - at inddrage erhvervsøkonomiske og miljømæssige hensyn i regeludarbejdelsen.

Sammenfattende er det udvalgets vurdering, at de skitserede initiativer vil bidrage til øget effektivitet og kvalitet i forbindelse med den offentlige regulering.

KAPITEL 1. INDLEDNING OG RESUME

1.1. Baggrund for udvalgets nedsættelse

På regeringens konference om vækst og beskæftigelse i september 1991 blev der peget på behovet for, at de erhvervsøkonomiske konsekvenser blev klarere belyst i forbindelse med ny lovgivning.

Dette spørgsmål indgår endvidere som element i finansministerens moderniseringsredegørelse fra 1991.

Internationalt er man langt fremme på området. Bl.a. UK og Sverige har således etableret systemer til vurdering af reguleringens erhvervsøkonomiske konsekvenser, ligesom der i EF-regi er etableret systemer til vurdering af EF-retsakters erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Systematisk vurdering af reglers erhvervsøkonomiske konsekvenser vil dels kunne skabe større gennemsigtighed om ændringer i erhvervsvilkårene og dels bidrage til en stærkere betoning af vækst og beskæftigelseshensyn.

Regeringen besluttede på denne baggrund at igangsætte et tværministerielt udvalgsarbejde til undersøgelse af mulighederne for belysning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af den offentlige regulering.

Dette arbejde blev i foråret 1992 udvidet til også at omhandle miljømæssige konsekvensvurderinger. Baggrunden herfor var beslutningsforslag herom i Folketinget (beslutningsforslag nr. B 72 af 27. februar 1992 om beregning af lovforslags miljømæssige konsekvenser).

I forbindelse med behandlingen af beslutningsforslaget gav regeringen tilsagn om, at mulighederne for at tilgodese forslagets intentioner skulle analyseres nærmere.

I beretningen fra Folketingets miljø- og planlægningsudvalg over beslutningsforslaget har flertallet tilsluttet sig beslutningsforslagets sigte om, at lovforslag ledsages af bemærkninger om miljømæssige konsekvenser og bemærket sig, at regeringen vil igangsætte et embedsmandsarbejde til nærmere at analysere:

- 1) internationale erfaringer på området, herunder EF-Kommissionens overvejelser om miljøvurderinger,
- 2) forslag til, hvordan vurderinger af miljøkonsekvenser kan udarbejdes,
- 3) hvor stort det administrative ressourceforbrug i forbindelse med sådanne miljøkonsekvensvurderinger bliver og
- 4) områder, hvor der er behov for miljøkonsekvensvurderinger, og hvor det er muligt at foretage sådanne med den viden, vi har i dag.

1.2. Udvalgets kommissorium

Udvalget har haft som kommissorium at analysere og komme med forslag vedrørende vurdering af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af nye og ændrede regler.

For så vidt angår de erhvervsøkonomiske konsekvenser omfatter dette

- * hvorledes de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet opgøres i forbindelse med forslag om nye eller ændrede regler,
- * hvorledes regler kan udformes, således at de mindst muligt belaster erhvervslivet, samt
- * mulighederne for at lave en løbende overvågning af erhvervsbelastningen.

For så vidt angår de miljømæssige konsekvenser er omfattet

- * hvorledes de miljømæssige konsekvenser af nye regler kan opgøres med udgangspunkt i den nuværende formåen på området,
- * en vurdering af, på hvilke områder der er behov for miljøkonsekvensvurderinger, og hvor det umiddelbart er muligt at lave sådanne.

Analysen skal tage højde for de problemer af statistisk og administrativ karakter, der vanskeliggør udarbejdelse af konsekvensvurderinger.

Analysen skal herudover indeholde en redegørelse for de internationale erfaringer samt det administrative ressourceforbrug i forbindelse med erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensvurderinger.

I forbindelse med udarbejdelsen af analysen skal der tages kontakt til de relevante erhvervsorganisationer.

1.3. Udvalgets sammensætning

Udvalget, som Finansministeriet har haft formandskab for og forestået sekretariatsbetjening af, har haft følgende sammensætning:

Kontorchef Michael Dithmer, Budgetdepartementet (formand)

Fuldmægtig Kirsten Hjulund, Administrations- og Personaledepartementet, har afløst fuldmægtig Jørn Kristiansen, Administrations- og Personaledepartementet

Specialkonsulent Steffen Diemer, Økonomiministeriet

Fuldmægtig Lone Neerhøj, Økonomiministeriet

Fuldmægtig Claus Bruun Johannesen, Skatteministeriet, har afløst fuldmægtig Marianne Nierhof, Skatteministeriet

Administrationschef Ib Byrge Sørensen, landbrugsministeriet

Fuldmægtig Flemming Kühn Pedersen, Arbejdsministeriet

Sekretariatschef Peter Pedersen, Industriministeriet
Fuldmægtig Birgit Kjølby, Industriministeriet, har afløst fuldmægtig Susanne Worm, Industriministeriet
Kontorchef Flemming G. Nielsen, Energiministeriet
Fuldmægtig Claus Andersen, Energiministeriet
Økonomisk konsulent Torkil Eriksen, Trafikministeriet
Landinspektør Jakob Franck, Trafikministeriet
Kontorchef Marianne Rønnebæk, Miljøministeriet
Kontorchef Jørgen Magner, Miljøministeriet

Sekretariat:

Fuldmægtig Niels Abrahamsen, Budgetdepartementet, blev 1. september 1992 afløst af fuldmægtig Jens Nyholm, Budgetdepartementet
Fuldmægtig Jens Blom-Hansen, Budgetdepartementet
Fuldmægtig Peter Broström, Miljøministeriet

1.4. Udvalgets arbejde

Udvalget har holdt 13 møder og i forbindelse hermed har været afholdt 3 møder med Dansk Industri, Landbrugsraadet, Håndværksrådet, Det Danske Handelskammer, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark.

Erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationerne har generelt hilst rapportens anbefalinger velkomne som en forbedring af beslutningsgrundlaget i forbindelse med offentlig regulering. Flere af organisationerne har dog fundet, at man på visse områder burde gå videre end rapporten lægger op til, bla. med hensyn til forslag til EF-direktiver og reguleringens langsigtede konsekvenser. Endvidere har Landbrugsrådet rejst spørgsmålet i hvilken udstrækning man på det foreliggende metodiske og statistiske grundlag vil kunne vurdere de miljømæssige konsekvenser. Som bilag til rapporten er i øvrigt optrykt modtagne skriftlige bemærkninger fra erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationerne.

Den foreliggende rapport er afsluttet december 1992.

1.5. Resumé af rapporten

I kapitel 2 redegøres for mulighederne for at opgøre de erhvervsøkonomiske konsekvenser af offentlig regulering. Det defineres, hvad der forstås ved erhvervsøkonomiske konsekvenser af offentlig regulering. Konsekvenserne kan afgrænses til principielt at omfatte påvirkninger af følgende parametre:

- * Omkostninger
- * Priser
- * Produktionsteknologi
- * Produktionskvalitet

I kapitlet opstilles en model for, hvorledes analyse af de erhvervs- økonomiske konsekvenser kan gribes an, og der redegøres for statistiske og datamæssige forhold i forbindelse hermed. Det konkluderes, at der i vidt omfang eksisterer relevant statistik og datamateriale, men at det kan være ressourcekrævende at indhente dette. Endvidere må en konsekvensvurdering i nogle tilfælde alene baseres på kvalitative skøn.

Kapitlet indeholder endvidere konkrete eksempler på opgørelse af reglers erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I kapitel 3 redegøres for mulighederne for at opgøre de miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering. Der foretages en afgrænsning af, hvad der forstås ved miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering. Det er vanskeligt at foretage en præcis afgrænsning, men miljøkonsekvenser indebærer bl.a. påvirkninger af menneskers velfærd, sundhed og sikkerhed, flora og fauna, jordbunden, luften, vandet, klimaet, landskabet og historiske monumenter.

Miljøbelastningen kan have konsekvenser for forskellige geografiske områder:

- * Det lokale miljø
- * Det regionale miljø
- * Det globale miljø

Det vurderes, at miljøkonsekvensvurderinger i langt de fleste tilfælde kan afgrænses til at omfatte virkningerne for det lokale og regionale miljø.

Kapitlet indeholder herudover en gennemgang af de metodemæssige og statistiske problemer, der er forbundet med konsekvensvurderinger på miljøområdet. Det konkluderes, at der er behov for erfaringsopbygning på området.

Metodemæssigt peges således alene på overordnede retningslinier, idet fastsættelse af egentlige metodekrav bør afvente yderligere erfaringer på området.

Den eksisterende statistik på miljøområdet er spredt og usystematisk. Der bør derfor ikke stilles for ambitiøse mål for konsekvensvurderinger på miljøområdet, herunder krav om kvantificeringer af miljøkonsekvenser, selvom dette bør tilstræbes. Det påpeges, at det er nødvendigt med en udbygning af miljøstatistikken. Det konstateres, at arbejde hermed er igangsat.

Kapitlet indeholder herudover konkrete eksempler på lovforslag, der har været ledsaget af miljøkonsekvensvurderinger.

Kapitel 4 indeholder en gennemgang af de eksisterende procedurer i forbindelse med lovforberedelse. Der foretages indledningsvis en beskrivelse af de gældende regler vedrørende procedurer: De danske regler om opgørelse af økonomiske og administrative konsekvenser for den offentlige sektor af nye regler, WM-direktivets krav om miljøvurdering af større anlægsarbejder og Espoo-konventionens krav om miljøvurderinger af projekter med grænseoverskridende miljøkonsekvenser.

Herefter foretages en nærmere beskrivelse af de procedurer, en række ministerier følger i det lovforberedende arbejde. Generelt bygger ministeriernes regulering ofte på forudgående udvalgsarbejde med belysning af bl.a. erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser. Forslag til regelændringer sendes i vidt omfang til høring hos relevante organisationer og på en række områder er der nedsat rådgivende udvalg.

Det konkluderes dog, at der idag ikke er tale om en systematisk og ensartet procedure til vurdering af reguleringens erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser. Praksis afviger mellem de enkelte ministerier og er inden for det enkelte ministerieområde afhængigt af områdets betydning for erhvervslivet og miljøet.

Kapitel 5 beskriver de udenlandske erfaringer med erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensanalyser.

Først gennemgås andre landes erfaringer med at opgøre reglers erhvervsøkonomiske konsekvenser.

En række lande har erfaringer med at opgøre erhvervsøkonomiske konsekvenser af ny lovgivning og har etableret systemer og procedurer, der sikrer, at ny offentlig regulering, der har konsekvenser for erhvervslivet, bliver vurderet.

Erfaringerne viser, at effekten af erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering afhænger af, om opgaven tillægges stor politisk vægt, om konsekvensvurderingen systematisk integreres i beslutningsprocessen omkring ny lovgivning og om konsekvensvurderingen har en vis kvalitet.

Dernæst foretages en gennemgang af forskellige landes erfaringer med at opgøre reglers miljømæssige konsekvenser.

Der pågår en del internationale overvejelser vedrørende vurdering af miljømæssige konsekvenser af politikker, planer og programmer.

Der findes imidlertid kun få og ikke særligt konkrete internationale tiltag og erfaringer vedrørende miljøvurdering af fx. lovforslag. Grunden hertil synes at være, at der er væsentlige metode- og datamæssige problemer forbundet med opgørelsen.

Det konkluderes, at der ikke internationalt findes væsentlige erfaringer med opgørelse af lovforslags miljømæssige konsekvenser.

Kapitel 6 indeholder udvalgets overvejelser om behovet for at fastsætte nærmere retningslinier for belysning af de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

Retningslinier for anvendelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensvurderinger kan være et praktisk arbejdsinstrument til at sikre, at der i alle ministerier, der forbereder ny lovgivning, inddrages overvejelser om konsekvenser for erhvervslivet og miljøet. Herunder ikke mindst overvejelser om, hvorvidt de givne mål

kan opnås på en måde, der belaster erhvervslivet og miljøet i mindst muligt omfang og dermed giver de bedst mulige udviklingsmuligheder.

Det er samtidig vurderingen, at der bør sikres en hensigtsmæssig balance mellem hensynet til belysning af lovforslags erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser og hensynet til en smidig lovgivningsproces.

Indsatsen må koncentreres om på en smidig og fleksibel måde at inddrage konsekvensvurderinger i forbindelse med lovforslag med væsentlige erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser. Samtidig må tages hensyn til, at konsekvensanalyser kan indebære en administrativ merbelastning. I forbindelse med større anlægsarbejder peger de hidtidige erfaringer på Trafikministeriets område på, at omkostningerne til miljøkonsekvensanalyser kan udgøre op til 1 1/2 pct. af de samlede projektomkostninger.

I kapitlet fastlægges en række generelle principper, som kan lægges til grund ved udformning af eventuelle retningslinier:

- * Realistiske krav med mulighed for senere udbygning. Administrative hensyn betinger således, at retningslinier i første omgang alene rettes mod ny lovgivning med erhvervs- økonomiske og miljømæssige konsekvenser.
- * Der bør anlægges et væsentlighedskriterium.
- * Konsekvensvurderinger skal foretages smidigt og ubureaukratisk.
- * Konsekvensvurderinger skal fremme gennemsigtighed også for erhvervslivet.

For så vidt angår de **erhvervsøkonomiske konsekvenser** af ny lovgivning anbefaler udvalget, at der fastsættes retningslinier om, at

- * Lovforslag med væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser gøres til genstand for en så dybtgående vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser som de administrative og datamæssige hensyn tillader.
- * Konsekvensvurderingen skal som minimum belyse lovforslagets umiddelbare virkning for erhvervenes omkostninger.
- * Resultatet af konsekvensvurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger.
- * Ansvar for konsekvensopfølgningen påhviler det regeludstedende ministerium.

Samtidig peger udvalget på behovet for en mere samlet overvågning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, der må ske som en integreret del af vurderingen af udviklingen i konkurrenceevnen.

For så vidt angår de **miljømæssige konsekvenser** af offentlig regulering er disse generelt vanskeligere at belyse end de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Dette skyldes først og fremmest væsentlige statistiske og metodemæssige mangler på miljøområdet, men hænger også sammen med vanskeligheden ved at foretage en præcis afgrænsning af miljømæssige konsekvenser.

Endvidere er det forbundet med ikke uvæsentlige omkostninger at udføre miljømæssige konsekvensvurderinger. I forbindelse med større anlægsarbejder peger de hidtidige erfaringer på Trafikministeriets område på, at omkostningerne til miljøkonsekvensanalyser kan udgøre op til 1 1/2 pct. af de samlede projektomkostninger.

Det må imidlertid tillægges vægt, at der også for så vidt angår de miljømæssige konsekvenser søges tilvejebragt en øget gennemsigtighed i lovgivningsprocessen, hvorfor udvalget anbefaler, at der fastsættes retningslinier om, at

- * Lovforslag med væsentlige miljømæssige konsekvenser gøres til genstand for en så tilbundsgående vurdering af de miljømæssige konsekvenser som de administrative og datamæssige hensyn tillader.
- * Konsekvensvurderingen kan belyse lovforslagets mulige virkninger på sundhed og sikkerhed, flora og fauna, jordbund, vand, luft, klima og landskab.
- * Resultatet af konsekvensvurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger.
- * Ansvar for konsekvensvurdering påhviler det regeludstedende ministerium.

Udvalget lægger vægt på, at indførelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensvurderinger ikke indebærer opbygning af nye administrative enheder, idet erfaringerne fra udlandet peger på, at for bureaukratiske systemer ikke medfører de ønskede effekter.

Det er afgørende, at det er den regeludstedende myndighed, der har ansvaret for - med fornøden bistand og rådgivning - at inddrage erhvervsøkonomiske og miljømæssige hensyn i regeludarbejdelsen.

Det er således også udvalgets generelle opfattelse, at anvendelse af ekstern høring og inddragelse af interesseorganisationer i forbindelse med konsekvensanalyser bør være op til det enkelte ministeriums egen vurdering.

KAPITEL 2. VURDERING AF ERHVERVSØKONOMISKE KONSEKVENSER AF NYE REGLER

2.1. Indledning

Den offentlige sektor påvirker på en lang række områder aktiviteten i den private sektor. Dette sker bl.a. gennem den generelle økonomiske politik, skattelovgivningen, erhvervspolitikken, energi- og miljøpolitikken, arbejdsmarkedspolitikken mv.

Det er væsentligt, at den offentlige regulering udformes under hensyntagen til omkostningseffektivitet og ud fra en målsætning om, at de samlede regelændringer skal være forenelige med en fortsat forbedring af konkurrenceevnen over for udlandet.

Dette er også vigtigt i lyset af den internationale udvikling, hvor der må forventes en øget konkurrence ikke alene mellem virksomhederne, men også mellem regioner om lokaliseringen af virksomheder. Det indebærer bl.a., at et tæt samspil mellem den private og offentlige sektor om tilrettelæggelsen af den nødvendige regulering bliver af stigende betydning.

Der har i OECD-landene igennem de sidste 15 år været en stigende interesse for omkostningerne ved regulering. Denne udvikling må formentlig tilskrives en voksende erkendelse af problemerne ved den stadigt stigende offentlige regulering. Dette vedrører ikke alene konsekvenser for den offentlige administration, men også for erhvervene.

Flere lande har allerede igangsat initiativer, hvorefter ny lovgivning gøres til genstand for vurderinger af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, jf. kapitel 5.

Rationalet for offentlig indgriben i erhvervenes dispositioner har bl.a. været det nu veletablerede "market failures approach", der påviser markedsbrister, som fx kan være en følge af ufuldkommen konkurrence eller eksternaliteter (når virksomhedernes adfærd påvirker andre dele af økonomien), der hindrer en tilvejebringelse af den for samfundet mest hensigtsmæssige produktion.

Offentlig indgriben i erhvervenes dispositioner vil imidlertid kunne føre til nye markedsbrister ved på anden måde at påvirke virksomhedernes konkurrencedygtighed.

Det er derfor vigtigt at afveje målsætningen med offentlig regulering med konsekvenserne heraf for den offentlige og private sektor.

Anvendelse af erhvervsøkonomiske konsekvensanalyser kan bidrage hertil. Dertil kommer, at sådanne analyser kan give et bedre overblik over de mulige reguleringsinstrumenter, både administrative og økonomiske, således at målet med indgrebet nås under den størst mulige hensyntagen til virksomhedernes konkurrencedygtighed.

I forhold til den samfundsøkonomiske analyse er den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering karakteriseret ved, at den retter sig mod at vise konsekvenserne for erhvervene. Det vil imidlertid ofte være tilfældet, at vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser indgår som en del af den samlede samfundsøkonomiske vurdering. Dette er fx typisk tilfældet ved vurdering af større økonomiske indgreb, finanslovsaftaler mv.

Der er i det følgende redegjort for under hvilke forhold, at offentlig regulering kan påvirke erhvervsøkonomien samt hvorledes de erhvervsøkonomiske konsekvenser kan vurderes.

I afsnit 2.2. behandles, hvorledes offentlig regulering kan påvirke virksomhedernes økonomi.

I afsnit 2.3. redegøres for, hvorledes vurderingen af nye reglers erhvervsøkonomiske konsekvenser kan gribes an.

I afsnit 2.4. redegøres for de statistiske problemer og foreliggende statistik i relation til erhvervsøkonomiske opgørelser.

Endelig behandles i et appendix til kapitlet tre konkrete eksempler, hvor de erhvervsøkonomiske konsekvenser af tre love er søgt vurderet.

2.2. Erhvervsøkonomiske konsekvenser af offentlig regulering

Nye regler kan have både positive og negative virkninger på virksomhedernes konkurrencedygtighed. På det korte sigt kan virkningen f.eks. være negativ, hvis reguleringen indebærer stigende omkostninger for de berørte virksomheder.

Reguleringen kan imidlertid også bevirke, at virksomhederne bliver nødsaget til at udvikle nye produkter eller teknologier, hvilket i lidt længere perspektiv kan have en positiv virkning på deres konkurrencedygtighed.

Virksomhedernes tilpasning til nye regler vil tillige ofte afhænge af de krav, som den øvrige del af regelsættet stiller **til** produktkvalitet, arbejdsmiljø, beskatning mv.

Dette betyder, at de erhvervsøkonomiske konsekvenser af regulering i flere tilfælde ikke kan udtrykkes ved den isolerede påvirkning af de enkelte regler. Der er tale om et komplekst samspil af det samlede sæt af regler, der er relevant for de enkelte virksomheder.

Den offentlige regulering kan indvirke på virksomhedernes dispositioner gennem at påvirke følgende parametre:

1. Omkostninger
2. Priser
3. Produktionsteknologi
4. Produktkvalitet

ad 1. **Omkostninger**

En umiddelbar effekt af nye regler kan være en ændring i erhvervenes omkostninger.

For det første vil de fleste regler indebære **omstillingsomkostninger**. Dette er en engangsomkostning, der normalt alene vil blive påført virksomheden i det budgetår, hvor reglen implementeres.

For det andet kan nye regler betyde mere varige ændringer i virksomhedernes omkostninger ved at påvirke faktorprisene, hvilket vil betyde en forskydning af omkostningerne pr. produceret enhed. En varig ændring i virksomhedernes **produktionsomkostninger** kan fx være resultatet af en afgiftspålæggelse på et bestemt input.

Hertil kommer, at regulering kan påvirke de løbende **administrationsomkostninger**, hvis reguleringen fx indebærer en varig kontrol.

Tidsprofilen for påvirkningen af omkostningerne vil afhænge af i hvilket omfang og med hvilken hastighed, faktorpriserne tilpasser sig omkostningsændringen. I teorien vil en stigning i omkostningerne umiddelbart betyde faldende produktion samt en stigning i outputprisen, men på langt sigt tilpasser faktorpriserne sig, således at enhedsomkostninger og varepris bliver de samme som før omkostningsændringen.

ad 2. **Priser**

Nye regler kan påvirke priserne på virksomhedernes output ad to veje. For det første kan en omkostningsændring betyde prisændringer pga. mulighederne for overvæltning. For det andet kan påvirkningen være direkte gennem prisregulering.

Mulighederne for **overvæltning** vil afhænge dels af **retningen** af omkostningsændringen, dels af konkurrenceforholdene i de berørte brancher.

Hvis virksomhedernes omkostninger stiger som følge af reguleringen, er det afgørende for overvæltningens muligheder, om branchen er udsat for konkurrence fra udenlandske virksomheder. Desto større graden af konkurrence er fra virksomheder, der ikke er omfattet af reguleringen, desto mindre er mulighederne for kompenserende prisstigninger.

Overvæltning kan betyde, at reguleringen først får konsekvenser for indtjeningen i et andet led, hvis de omfattede virksomheder er underleverandører for andre virksomheder.

Ændringen i prisniveau og omkostninger eller i den relative prisstruktur er ikke en entydig indikator for den erhvervsøkonomiske konsekvens af den pågældende regel. Det beror på, at der samtidig med prisændringen vil foregå en mængdetilpasning. Pris- og mængdetilpasningen vil sammen med ændringen i omkostningerne afgøre den samlede umiddelbare påvirkning af virksomhedernes indtjening.

ad 3. Produktionsteknologi

Udover muligheden for overvæltningen i priserne kan virksomhederne tilpasse sig en omkostningsforskydning ved at foretage et skift i produktionsteknologien.

På det korte sigt kan tilpasningen ske ved inden for den kendte teknologi at substituere således, at det relativt fordyrede input indtager en mindre vægt i produktionen.

På lidt længere sigt kan nye regler påvirke virksomhedernes produktionsteknologi ved at påvirke virksomhedernes incitamenter til innovativ aktivitet.

Ændringer i de teknologiske muligheder som følge af offentlig regulering kan dels være en afledt effekt af fx ændringer i de relative faktorpriser, dels være direkte tilsigtet med lovgivningen.

Afledte virkninger på teknologien kan fx opstå som følge af en stigning i prisen på arbejdskraft, der tilskynder virksomhederne til innovativ aktivitet med henblik på mindre intensivt brug af arbejdskraft eller til produktion af produkter, hvor priskonkurrencen er mindre.

Tilsigtede skift i produktionsteknologien kan fx forårsages af en afgiftspålæggelse på forurenende inputs.

Det er vigtigt at overveje, om nye regler kan påvirke virksomhedernes incitament og evne til at udvikle nye produkter og processer, fordi dette er af afgørende betydning for de økonomiske vækstmuligheder på længere sigt.

ad 4. Produktkvalitet

I tilfælde hvor den offentlige regulering påvirker den innovative aktivitet kan resultatet på lidt længere sigt være nye eller forbedrede produkter (evt. det modsatte). Dette kan igen påvirke indtjeningsniveauet.

En del regulering indenfor sundhed og fødevarer har som direkte mål at sikre produktkvaliteten. På grund af ufuldstændig information, risikoaversion og, i nogle tilfælde, offentlig subsidiering af efterspørgslen tilvejebringer markedet ikke altid den af forbrugerne ønskede produktkvalitet. Reguleringen tjener derfor oplagt det formål at højne produktkvaliteten.

2.3. Metodemæssige overvejelser

2.3.1. Konsekvensanalysens begrænsninger

I det følgende vurderes en række forhold, der vil begrænse mulighederne for en fuldstændig opgørelse af en given regulerings samlede konsekvenser for erhvervene.

Udgangspunktet må være, at metoden skal være bredt anvendelig og ikke alt for tidskrævende. Det er i første omgang det væsentligste at opnå et kendskab til størrelsesordenen af de økonomiske konsekvenser for erhvervene.

En gennemgribende analyse, der tager højde for alle typer af konsekvenser for erhvervene, vil kræve et meget detaljeret kendskab til de forskellige sammenhænge i det økonomiske system, herunder samspillet mellem de forskellige typer af brancher/virksomheder. Dette vil normalt være udelukket i det praktiske arbejde med lovforslag dels af ressourcemæssige årsager, dels p.g.a. utilstrækkelige data.

Der kan peges på tre forhold, der ofte vil betyde, at konsekvensvurderinger ikke fuldt ud vil kunne vise de samlede erhvervsøkonomiske konsekvenser:

*** Opgørelsen bliver partiel**

At opgørelsen er partiel betyder, at konsekvenserne for erhvervene vurderes isoleret i de enkelte brancher eller virksomheder. Der er naturligvis væsentlige vekselvirkninger i økonomien, hvor virksomheders beslutninger har konsekvens for handlingerne andre steder i økonomien, der igen virker tilbage på virksomhederne. I de fleste tilfælde vil analysen alene kunne tage højde for de umiddelbare konsekvenser for de direkte berørte virksomheder.

Vurderes det, at der er væsentlige tilbagevirkninger p.g.a. beslutninger andre steder i økonomien som følge af den nye regel, kan sådanne forhold eventuelt beskrives, men det kan være vanskeligt at kvantificere dem.

*** Langsigtede effekter kan vanskeligt kvantificeres**

Ved de fleste reguleringsformer vil der både være kortsigtede og langsigtede virkninger. De erhvervsøkonomiske konsekvenser af regulering vil ofte ændre sig med tiden på trods af, at reglen er den samme. Det skyldes, at ændrede vilkår for erhvervene kan påvirke de langsigtede indtjeningsmuligheder gennem ændringer i investeringer, produktionsteknologi, markedsandele osv.

Hertil kommer, at eventuelle overvæltninger i varepriserne og/eller i faktorpriserne som følge af en ændring i omkostningerne ofte vil have en længerevarende tidsprofil, jf. afsnit 2.2.

I en række tilfælde vil de langsigtede konsekvenser være mere betydningsfulde for virksomhederne end de kortsigtede.

Der vil normalt ikke kunne gives kvantificerbare skøn for langsigtede effekter af mere strukturel karakter, hvilket naturligvis hænger sammen med, at opgørelsen vil være forbundet med meget stor usikkerhed.

En udeladelse af langsigtede effekter i vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser vil dog på den anden side i visse tilfælde gøre beslutningsgrundlaget mangelfuldt.

Hvis den tidsmæssige profil for påvirkningen af omkostningerne for erhvervene angives i forbindelse med et lovforslag, bør det fremgå, hvornår eventuelle ikke-kvantificerbare effekter vurderes at være så betydelige, at deres isolerede bidrag til påvirkningen af erhvervsøkonomien gør en vurdering alene på baggrund af de opgjorte kvantificerbare effekter misvisende. Dette er specielt vigtigt, hvis de to typer af effekter vurderes at trække i hver sin retning.

*** Dele af opgørelsen må i bedste fald baseres på kvalificerede skøn**

Ønsket om en operativ og let tilgængelig metode betyder, at konsekvensanalysen i en række tilfælde må baseres på kvalificerede skøn.

Sådanne skøn kan fx indgå i opgørelsen på steder, hvor indhentning af data er for ressourcekrævende, eller hvor data er ikke-eksisterende.

Hvis skønnene vurderes som værende realistiske, og hvis de kan bidrage til vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, kan de være et nyttigt værktøj i arbejdet. Afgørende er det, at man er i stand til at begrunde, hvordan man er nået frem til det fundne tal.

2.3.2. Sammenligningsgrundlag

For at fastlægge en given regulerings konsekvenser for erhvervslivet må udviklingen vurderes i forhold til et alternativ uden den pågældende regel.

Alternativet bør være et grundforløb, der svarer til det mest sandsynlige forløb uden den pågældende regel.

Alternativet kan fx være nulalternativet, der beskriver tingenes tilstand for virksomhederne før anvendelsen af det pågældende styringsinstrument.

Hvis der er flerårige konsekvenser kan nulalternativet som sammenligningsgrundlag i nogle tilfælde være misvisende, hvis det vurderes, at eksterne forhold eller de markedsmæssige vilkår vil ændre sig.

Et eksempel, hvor nulalternativet vil give misvisende resultater, kan være indførelse af kvoteordninger inden for fiskeriet med henblik på at opretholde bestanden af en bestemt fiskeart. Her vil tingenes tilstand før reguleringen ikke kunne anvendes som vedvarende alternativ, fordi fangspotentialet uden regulering vil blive reduceret.

Ofte vil flere forskellige reguleringsformer kunne anvendes på et givent område. Konsekvenserne af alternativerne bør sammenlignes, så der er mulighed for at vælge det instrument, der belaster erhvervslivet mindst muligt.

2.3.3. Bruttoliste til støtte for vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser

I det følgende ses der nærmere på, hvordan opgørelsen af nye reglers erhvervsøkonomiske konsekvenser kan gribes an. Forrige afsnit antydede, at den praktiske konsekvensvurdering ofte vil have en tilgang, der adskiller den fra den mere teoretiske afbildning af det økonomiske system.

Til angrænsning af hvad konsekvensvurderingen kan omfatte er der i figur 2.1. forsøgt opstillet en "**bruttoliste**", i form af en række spørgsmål. Listen kan bruges som et arbejdsredskab til støtte i lovforberedelsesfasen ved udarbejdelsen af erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger.

Listens anvendelighed vil afhænge af reguleringsformen og hvilke redskaber, der iøvrigt er til rådighed.

Hertil kommer, at den ressourcemæssige indsats vil skulle afvejes med reguleringens formål samt niveauet for de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Figur 2.1: Bruttoliste til opgørelse af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af nye regler.

1. Hvad er reguleringens formål?
2. Hvad er begrundelsen for den valgte reguleringsform?
3. Hvilke **brancher/virksomhedstyper** påvirkes af reguleringen?
4. Hvad er reglens samlede kvantificerbare konsekvenser for erhvervene?
 - a. Samlet helårsskøn for den umiddelbare ændring i omkostningerne.
 - b. Skøn for påvirkningen af priserne og indtjeningen i erhvervene.
 - c. Konsekvenserne relateret til virksomhedernes lønsum, eller til andre relevante nøgletal.
 - d. Beskriv den tidsmæssige profil for a,b og c, hvis reglen har flerårige konsekvenser.
 - e. Kortfattet beskrivelse af opgørelsesmetode.
5. Reglens kvantificerbare konsekvenser for bestemte sektorer, brancher eller virksomhedstyper.
6. Beskriv væsentlige **ikke-kvantificerbare** konsekvenser for virksomhederne.
7. Er der indført en tilsvarende regel blandt vore vigtigste handelspartnere.

Ad.1. Hvad er reguleringens formål

Indledningsvis bør der gives en skitsering af, hvad hovedformålet med reguleringen er.

Ved regler, hvis formål direkte er at regulere erhvervenes omkostninger, priser eller produktion, bør det fremgå hvilke forhold, der gør, at markedet ikke selv kan tilvejebringe den ønskede effekt.

Ad.2. Hvad er begrundelsen for den valgte reguleringsform

I en række tilfælde vil de ønskede konsekvenser af reguleringen kunne opnås ved hjælp af andre former for regulering. Formålet med spørgsmålet er at kunne sammenligne den foreslåede regulering med de relevante alternativer.

Hvis styringsmidlet er det eneste egnede til det givne formål angives blot dette.

Ad.3. Hvilke brancher/virksomhedstyper påvirkes af reguleringen

Det angives her hvilke sektorer-, brancher- og/eller virksomhedstyper, der påvirkes af reguleringen.

Det kan blot være en listning suppleret med nøgletal for beskæftigelse eller bruttofaktorindkomst.

Ad.4. Hvad er reglens samlede kvantificerbare konsekvenser for erhvervene

Under dette spørgsmål angives de samlede konsekvenser for den del af erhvervslivet, der berøres af reglen.

Der kan ikke opstilles en generel vejledning i hvilke effekter, der kan fremgå af en konsekvensvurdering, da dette vil afhænge af reguleringsformen. Vurderingsmetoden vil således variere, alt efter reglens konstruktion.

I nedenstående figur er forsøgt illustreret et forslag til en trinvis fremgangsmåde i opgørelsen af konsekvenserne for omkostninger, priser, indtjening mv.

Figuren illustrerer, at de erhvervsøkonomiske konsekvenser kan opgøres ad tre forskellige stier. Mens A og B er alternativer, er C komplementær til A eller B.

Figur 2.2.: Forslag til fremgangsmåde

Afgrænsning af hvilke brancher og/eller virksomheder, der påvirkes.

Kvantificerbare effekter

Ikke-kvantificerbare
effekter

Ændring i omkostninger

Ændring i priser, produktion
og indtjening

Konsekvenser relateret til relevante nøgletal

Påvirkning af konkurrenceevnen

Der vil i en række tilfælde ikke frit kunne vælges mellem stierne eller mellem andre **opgørelsesmetoder**, hvilket skyldes, at mangel på data eller en afvejning af den ressourcemæssige indsats i forhold til det ønskede mål med opgørelsen betyder, at præcision og omfang må begrænses.

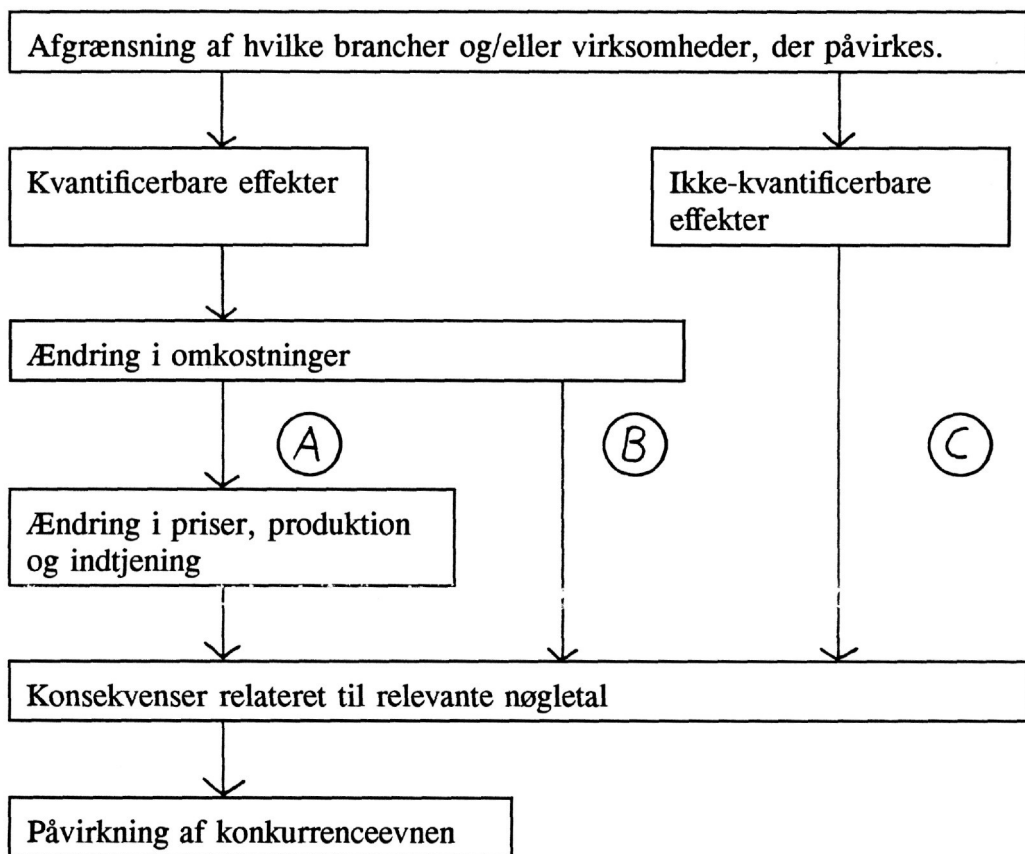
Forskellen mellem sti A og sti B er, at de afledte virkninger på pris og produktion ikke medtages under B, hvilket betyder, at vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser alene bliver et udtryk for ændringen i omkostningerne samt eventuelle ikke-kvantificerbare virkninger.

De forskellige trin i figuren svarer til de forskellige spørgsmål i bruttolisten.

Det første trin i figuren svarer til spørgsmål 3 i bruttolisten. På dette trin i opgørelsen bør det samtidig vurderes, om der vil være væsentlige forskelle i konsekvenserne mellem brancher eller virksomhedstyper, hvis flere typer af producenter påvirkes.

Hvis påvirkningen er uensartet blandt de berørte producenttyper, er der grundlag for at lave opgørelsen for hver af de berørte grupper, så konsekvenserne for særligt berørte grupper kan fremgå af spørgsmål 5.

Figur 2.2.: Forslag til fremgangsmåde



Ad.4a. Samlet helårsskøn for den umiddelbare ændring i omkostningerne

De umiddelbare konsekvenser af nye regler vil normalt kunne afgrænses til ændringer i tre forskellige omkostningstyper, nemlig omstillingsomkostninger samt mere varige produktions- og administrationsomkostninger, jf. afsnit 2.2.

I opgørelsen vil det være en fordel, hvis den kvantitative ændring i omkostningerne bliver fordelt på de tre omkostningstyper. Bemærk i øvrigt, at påvirkningen kan være modsatrettet for de forskellige typer af omkostninger.

Ad.4b. Skøn for påvirkningen af priserne og indtjeningen i erhvervene.

Kvantificerbare skøn for påvirkningen af priser og produktion vil kunne angives, hvis sti A i figuren er benyttet. Hvis derimod sti B benyttes kan besvarelsen af spørgsmålet evt. indskrænkes til en vurdering af, hvorvidt de berørte brancher/virksomheder vil have mulighed for at overvælde hele eller dele af omkostningsændringen i priserne.

En påvirkning af produktionsomkostningerne betyder en ændring i enhedsomkostningerne. Dette medfører for virksomhederne en forskydning af grænseomkostningerne, hvilket gør en ændring af produktion og pris fordelagtig. På dansk betyder dette, at virksomheden i den nye situation vil opnå en højere profit ved at vælte en eventuel omkostningsstigning over i prisen og tilpasse produktionen til den efterspørgsel, der passer til den nye pris.

I bestemmelsen af det nye niveau for pris og produktion vil en praktisk fremgangsmåde være først at skønne over påvirkningen af priserne og dernæst vurdere konsekvenserne for produktionsniveauet.

Først vurderes det ud fra modeller eller erfaringer inden for det pågældende område, hvor stor en del af stigningen i omkostningerne, der vil blive væltet over i priserne. Derved kan påvirkningen af priserne fastsættes.

Dernæst opgøres påvirkningen af produktionen ud fra en vurdering af den inden- og udenlandske efterspørgsels afhængighed af prisen. Hvis varen eksporteres kan ændringen i eksporten fastlægges ud fra tilgængelige skøn over eksportelasticiteter.

Endelig kan ændringen i erhvervenes indtjening opgøres ud fra den skønnede ændring i pris, produktion og omkostninger.

Ad.4c. Konsekvenserne relateret til virksomhedernes lønsum, eller til andre relevante nøgletal

Den vurderede ændring i omkostningerne bør sættes i forhold til relevante nøgletal for virksomhedernes samlede omkostninger. To tal kan være illustrative:

- * ændringen i omkostningerne sat i forhold til de samlede omkostninger i de berørte erhverv.

* ændringen i omkostningerne sat i forhold til lønsummen i de berørte erhverv.

Målene er et udtryk for den umiddelbare (relative) påvirkning af erhvervenes konkurrenceevne.

Et supplerende mål kan være at opgøre, hvor stor en andel den samlede opgjorte ændring i indtjeningen udgør af erhvervenes bruttorestindkomst.

Ad.4d. Beskriv den tidsmæssige profil, hvis reglen har flerårige konsekvenser

Her fremskrives de kvantificerbare effekter for en flerårig periode. Vurderingsprincippet bør være, at udviklingen i omkostninger og indtjening i erhvervet (**ekskl.** langsigtede effekter) sammenlignes med den mest sandsynlige alternative udvikling, hvis reguleringen ikke gennemføres, jf. afsnit 2.3.2. ovenfor.

Ad. 5. Reglens kvantificerbare konsekvenser for bestemte sektorer, brancher eller virksomhedstyper

Dette spørgsmål har relevans, hvis reglen har uensartede konsekvenser på mindst ét af de tre niveauer. Derved forstås, at påvirkningen af erhvervsøkonomien er forskelligartet mellem producenterne indenfor den del af erhvervslivet, der berøres af reguleringen.

Som udgangspunkt vil det være ønskeligt, hvis konsekvenserne for omkostninger, priser mv. angives for de producenttyper, hvor konsekvenserne afviger væsentligt fra gennemsnittet. Hvis der er talrige eksempler på dette kan evt. angives de største afvigelser fra den opgjorte påvirkning af de berørte erhverv under ét.

Man bør specielt være opmærksom på regler, der betyder en ensartet absolut omkostning for virksomhederne. I dette tilfælde vil der være stor forskel i konsekvenserne i hhv. små og store virksomheder.

Ad. 6. Beskriv væsentlige ikke-kvantificerbare konsekvenser for virksomhederne

Dette spørgsmål knytter sig primært til de mere langsigtede virkninger af reguleringen.

Der vil dog også kunne indgå umiddelbare virkninger, der vurderes at være så usikre (evt. pga. manglende data), at der ikke kan gives kvantificerbare skøn over dem.

Typiske ikke-kvantificerbare effekter vil opstå gennem forskydninger i branchernes markedsandele, en ændret investeringsadfærd eller en ændret produktionsteknologi (som beskrevet i afsnit 2.2.).

Betydningen af sti C vil variere meget efter reguleringens karakter. Nogle regler vil slet ikke have langsigtede virkninger, der afviger fra de kortsigtede, mens andre regler direkte vil have som formål at påvirke konkurrenceevnen på lang sigt (fx teknologipolitiske initiativer).

De langsigtede effekter er i deres natur meget usikre. Tilgangsvinklen kan derfor være at vurdere i hvilken retning, de ikke-quantificerbare effekter vil påvirke erhvervsøkonomien og samtidig afveje deres betydning i forhold til de kvantificerbare effekter.

Usikkerheden gør naturligvis ikke **langsigtsvirkningerne** mindre væsentlige, hvorfor de i nogle tilfælde bør indgå i en samlet vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Ad. 7. Er der indført en tilsvarende regel blandt vore vigtigste samhandelspartnere

Et vigtigt element i vurderingen af nye regler er, hvorvidt vore samhandelspartnere har indført tilsvarende regulering.

Det er således af væsentlig betydning for virksomheder, der producerer varer inden for brancher med stor eksport, om reguleringen indebærer en forskydning af konkurrencevilkårene i forhold til udenlandske konkurrenter.

Med den stigende internationalisering af handelen øges betydningen af harmoniserede konkurrencevilkår. I de fleste tilfælde vil konsekvenserne af nye regler for virksomhederne især på lidt længere sigt være større ved nationale særregler end ved regulering, der også gælder for udenlandske konkurrenter.

Væsentlighedskriteriet

Der bør i forbindelse med konsekvensvurderingerne anlægges et **væsentlighedskriterie** således, at regler der kun vil indebære en minimal eller slet ingen betydning for erhvervslivet ikke gøres til genstand for erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering.

Der kan ikke opstilles klare regler for, hvornår påvirkningen af erhvervsbelastningen er stor nok til, at den må betragtes som væsentlig. Den konkrete vurdering af om en regel skal konsekvensvurderes bør være en afvejning af ressourcer, datamateriale, reglens udbredelse og en forhåndsmæssig vurdering af konsekvenserne for de forskellige producenter.

Et væsentlighedskriterie bør gælde for alle brancher og virksomhedstyper. Selv om den samlede påvirkning af erhvervslivet vurderes til at være lille kan en given regel godt have omfattende konsekvenser for bestemte virksomheder og dermed påvirke konkurrenceforholdene. I et sådant tilfælde bør reglen konsekvensvurderes for de særligt berørte typer af virksomheder.

2.4. Statistiske muligheder.

2.4.1. Usikkerhed

Der vil i sagens natur være en række usikkerheder knyttet til vurderingerne af de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Usikkerhederne knytter sig bl.a. til, at skønnene sjældent vil kunne tage højde for alle aspekter af reguleringens konsekvenser pga. mangel på ressourcer og data. Hertil kommer, at en række forhold med betydning for reglens gennemslagskraft vil være variable. Det skyldes både eksterne faktorerers påvirkning af erhvervene samt usikkerheden på de berørte erhvervs adfærd som følge af reguleringen.

I vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser kan man i en vis grad dække sig ind mod usikkerhed i de brugte data. Dette kan gøres ved at gennemføre beregninger på **alternative værdier**, der fx kan udtrykke sandsynlige afvigelser på de brugte skøn. Beregningsresultatet vil blive sat i **relief** af sådanne alternative resultater (**følsomhedsanalyser**).

Hvis de alternative resultater afviger væsentligt fra hovedskønnene og dermed kan have betydning for vurderingen, bør usikkerhedsberegninger indgå i præsentationen af konsekvensvurderingerne.

2.4.2. Datamæssige forhold

Formålet med konsekvensvurderingen er at give et realistisk bud på **omkostningsforøgelsen/-lettelsen** for erhvervslivet af en given regel samt vurdere betydningen heraf på de berørte virksomheders indtjening og beskæftigelse.

Opgørelsen må i videst omfang baseres på tilgængelig statistisk materiale, fx Danmarks Statistiks regnskabsstatistikker, erhvervsregistre og momsstatistik. I mange tilfælde vil der være problemer med at opgøre de præcise konsekvenser på grund af afgrænsningerne i den tilgængelige statistik. Ofte vil statistikkerne således ikke være tilstrækkeligt detaljerede med hensyn til branche, størrelse eller typer af omkostninger.

Supplerende datamateriale vil normalt kunne søges tilvejebragt fra erhvervsorganisationer eller i visse tilfælde direkte fra enkeltvirksomheder, der vurderes at være repræsentative for de berørte virksomheder.

Som følge af et ufuldstændigt datamateriale vil opgørelsen af en eventuel omkostningsændring ofte være udtryk for et kvalificeret skøn. Afgørende er, at man er i stand til at begrunde, hvordan man er nået frem til det opgivne tal. Et skønsmæssigt, men begrundet tal kan vurderes af andre, idet man kan være enig eller uenig i de opstillede forudsætninger.

Det er vigtigt at vurdere de tilgængelige data i sammenhæng med virksomhedernes reaktionsmuligheder. Fx må omkostningspåvirkningen ses i sammenhæng med

virksomhedernes muligheder for at tilpasse sig den nye regel. Afgørende herfor er bl.a. konkurrenceforholdene i de berørte brancher og eventuelle substitutionsmuligheder.

I tilfælde, hvor en branche har mulighed for at vælte en omkostningsændring over på prisen, er det muligt, at de egentlige konsekvenser for erhvervslivet ved en given regel først slår igennem i andet led. Omfanget af sådanne afledte effekter kan søges opgjort gennem anvendelse af input-output tabeller. Input-output tabeller beskriver de varer og tjenester, der inden for en periode (fx et år) løber fra sektor til sektor.

Ovenstående betragtninger illustrerer, at det ikke er nogen enkel ting at udarbejde et realistisk og velbegrunderet skøn over påvirkningen af omkostninger, priser m.m. ved en ny regel. Det forudsætter data og viden om konkurrenceforhold, som ofte ikke umiddelbart er tilgængelig. Den nødvendige viden må derfor søges indhentet fra en række forskellige kilder. En statistisk opgørelse vil stort set aldrig kunne stå alene, men må suppleres med mere kvalitative vurderinger, som endda ofte vil være det vigtigste element i vurderingen.

2.5. Sammenfatning

I dette kapitel er redegjort for mulighederne for at opgøre reguleringens erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Indledningsvis er der foretaget en afgrænsning af, hvad der forstås ved erhvervsøkonomiske konsekvenser af offentlig regulering.

Derefter er der foretaget en gennemgang af metodemæssige forhold i forbindelse med vurdering af reglers erhvervsøkonomiske konsekvenser. Der er i denne forbindelse opstillet en konkret model for hvorledes en konsekvensvurdering på erhvervsområdet kan gribes an.

Endelig indeholder kapitlet en redegørelse for datamæssige og statistiske forhold i forbindelse med erhvervsøkonomiske konsekvensopgørelser. Det konkluderes, at der i vidt omfang foreligger relevant statistik og datamateriale, men at det kan være ressourcerekrævende at indhente dette. I nogle tilfælde vil en konsekvensvurdering dog måtte baseres på kvalificerede skøn.

APPENDIKS. EKSEMPLER PÅ VURDERING AF ERHVERVS ØKONOMISKE KONSEKVENSER

I dette bilag vises tre konkrete eksempler på, hvorledes de erhvervsøkonomiske konsekvenser af nye regler kan opgøres.

Det første eksempel gennemgår konsekvenserne af indførelsen af CO-2 afgiften.

Det andet eksempel vedrører vikarordningen for landbruget.

Det tredje eksempel er et engelsk eksempel, der viser konsekvenserne af et EF-direktiv for produktion og opbevaring af hakket kød mv.. Tallene fra det engelske eksempel stammer fra en konsekvensanalyse i forbindelse med det britiske system til vurdering af lovforslags konsekvenser for erhvervslivet, jf. kapitel 5. Eksemplerne giver svar på de fleste af de spørgsmål, der indgår i bruttolisten.

1. Indførelse af CO2 afgift.

Eksemplet er lavet med udgangspunkt i rapporten; "Delrapport fra det under Styregruppen vedr. energiafgifter nedsatte udvalg om erhvervslivets beskatningsforhold på energiområdet", juni 1991. Det skal bemærkes, at beregningerne er lavet på baggrund af forholdsvis gamle tal, hvorfor eksemplet kun er af illustrativ karakter.

1.1. Hvad er reguleringens formål

Reguleringen har til formål at reducere CO2-emissionen, og bidrage til realiseringen af målsætningen i handlingsplanen ENERGI 2000 om en reduktion af CO2-udledningen med 20 pct. i år 2005 i forhold til udledningen i 1988.

Eftersom de miljømæssige konsekvenser af CO2-udledningen i forbindelse med produktions- og forbrugsaktiviteter ikke via markedet internaliseres i de økonomiske beslutningstageres omkostninger, er en regulering nødvendig.

Reguleringen er suppleret med en refusionsordning til dækning af afgiften for virksomheder, hvor

- * afgiftsbeløbet udgør over 3 pct. af moms-grundlaget
- * afgiftsbeløbet er over 10.000 kr.
- * virksomheden underkaster sig et energitilsyn.

Endvidere er der oprettet en pulje med midler til tilskud til energibesparende foranstaltninger.

1.2. Hvad er begrundelsen for den valgte **reguleringsform**

En isoleret dansk indførelse af en CO2-afgift vil skabe betydelige konkurrenceproblemer for en række brancher. Ud fra reguleringens formål - at reducere CO2-emissionen - er valget af afgifter som styringsmiddel hensigtsmæssigt, idet der er tale om en regulering, hvor man forsøger at påvirke adfærden hos et meget stort antal beslutningstagere - både virksomhederne og husholdningerne. Netop i sådanne tilfælde er afgifter velegnede, da kontrol- og håndhævelsesomkostningerne er relativt små.

1.3. Hvilke brancher/virksomhedstyper påvirkes af reguleringen

Alle brancher vil blive berørt af reguleringen, idet den vil påvirke prisen på energi, der bruges som input i alle brancher.

1.4. Hvad er reglens samlede kvantificerbare konsekvenser for er- hvervene

1.4.1. Samlet helårsskøn for den umiddelbare ændring i omkostningerne

Den umiddelbare virkning på omkostningerne af en CO2-afgift på 50 kr. / ton, fordelt på erhverv, er vist i tabel 1.

Beregningerne er foretaget på baggrund af Danmarks Statistiks opgørelse af brændselsforbruget i forskellige brancher. Beregningerne er udført under en antagelse om, at virksomhederne ikke har muligheder for substitution eller investeringer i energibesparelse samt, at reguleringen gennemføres uden den nævnte refusionsordning.

Tabel 1. Den direkte belastning fordelt på erhverv.

	I alt	Direkte belastning i pct. af produktion	Direkte belastning i pct. af BFI	Direkte belastning i pct af lønsum
	Mill.kr.	pct.	pct.	pct.
Landbrug mv.	191	0.32	0.64	3.46
Råstof	9	0.13	0.18	1.65
Fremstill.ialt	777	0.24	0.69	0.98
Tjenester.	280	0.07	0.11	0.23

Kilde: "Delrapport fra det under Styregruppen vedr. energiafgifter nedsatte udvalg om erhvervslivets beskatningsforhold på energiområdet", juni 1991.

1.4.2. Skøn for påvirkningen af priserne og indtjeningen i erhvervene

Brancherne vil i varierende grad kunne overvælte omkostningsstigningen i priserne. Der er i forbindelse med beregningerne i tabel 2 gjort en række antagelser om overvæltningsprocenten for de forskellige brancher.

Beregningerne i tabellen er foretaget ud fra en input-output analyse, hvor der således er taget højde for omkostningsstigninger på inputs leveret fra andre brancher, som følge af overvæltning i leverandørleddet. Forskellen mellem den direkte effekt og den indirekte effekt er således udtryk for dels erhvervenes overvæltning af omkostningsstigningen i priserne, dels afsmitningseffekter gennem omkostningsstigninger i leverandørleddet.

Samlet betyder prisovervæltningen, at indtjeningen indenfor fremstillingsvirksomhed falder med 579 mill.kr. mod en umiddelbar omkostningsstigning på 777 mill.kr. Derimod har overvæltningen negativ betydning for landbruget pga. de udefra givne priser, der umuliggør overvæltning.

Tabel 2. Den endelige belastning fordelt på erhverv.

	Direkte belastning	Direkte belastning i pct. af lønsom	Endelige belastning	Endelig belastning i pct af lønsom
	Mill.kr.	pct.	Mill.kr.	pct.
Landbrug mv.	191	3.46	211	4.83
Råstof	9	1.65	7	1.46
Fremstill.ialt	777	0.98	579	0.70

Kilde : "Delrapport fra det under Styregruppen vedr. energiafgifter nedsatte udvalg om erhvervslivets beskatningsforhold på energiområdet", juni 1991.

1.4.3. Konsekvenserne relateret til virksomhedernes lønsum, eller evt. til andre relevante nøgletal

Ændringen i erhvervsbelastningen, udtrykt ved omkostningsstigningen sat i forhold til erhvervenes lønsum mv., fordelt på hovederhverv, fremgår af i tabel 1. Det ses ud fra nøgletallene, at erhvervene "Landbrug mv." samt "Fremstillingsvirksomhed" umiddelbart belastes hårdere af reguleringen end "Råstof" og "Tjenester". Det skyldes naturligvis et højere energiforbrug.

1.4.4. Beskriv den tidsmæssige profil for a, b og c ,hvis reglen har flerårige konsekvenser

Påvirkningen af erhvervsbelastningen i de kommende år antages at svare til førsteårseffekten, beskrevet i tabel 1-2.

1.5. Reglens kvantificerbare konsekvenser f or bestemte sektorer, brancher eller virksomhedstyper

Konsekvenserne fordelt på udvalgte brancher er vist i tabel 3. Der er både vist den direkte og den endelige belastning.

Tabel 3: Direkte og endelig belastning, udvalgte brancher.

	Direkte be- lastning Mill. kr.	Direkte belastning i pct. af lønsum Pct.	Endelig be- lastning Mill. kr.	Endelig belastning i pct. af lønsum Pct.
Næring, nydelse	257	1,81	193	1,45
Papir, grafisk	60	0,65	34	0,38
Sten, ler, glas	131	3,61	97	2,74
Jern/metalværker	40	3,84	27	2,69
Fremstilling ialt	111	0,98	579	0,78

Kilde : "Delrapport fra det under Styregruppen vedr. energifgifter nedsatte udvalg om erhvervslivets beskatningsforhold på energiområdet", juni 1991.

1.6. Beskriv væsentlige ikke-kvantificerbare konsekvenser for virksomhederne

De under spørgsmål 3 angivne beregninger er gennemført under en forudsætning om, at erhvervene ikke har substitutionsmuligheder i tilrettelæggelsen af deres produktion. Det er dog mere realistisk at antage, at erhvervene efter indførelsen af CO2-afgiften i en vis udstrækning vil forsøge at undgå denne ved, så vidt som det er muligt, at anvende mere energibesparende produktionsprocesser og generelt mindske energiindholdet i deres produkter. En sådan substitution er jo netop formålet med reguleringen.

På grund af substitutionsmulighederne i produktionen vil de under spørgsmål 3 angivne beregninger i et vist **ikke-kvantificerbart** omfang overvurdere reglens reelle belastning af erhvervene.

Substitutionen forventes dog først fuldt ud at slå igennem på lidt længere sigt.

Endvidere har de under spørgsmål 3 angivne beregninger ikke taget hensyn til de i kølvandet på CO₂-afgiften indførte støtteordninger (refusionsordninger). Det er oplagt at såvel muligheden for, under visse omstændigheder, at få refunderet en del af afgiften som muligheden for at få tilskud til indførelse af energi-besparende foranstaltninger vil mindske betydningen for erhvervenes omkostninger i forhold til de gennemførte beregninger.

Endelig må det skønnes, at nogle danske virksomheder med tiden kan opnå et vist konkurrencemæssigt forspring med hensyn til energibesparende teknologier. Dette forspring kan, hvis vore samhandelspartnere indfører tilsvarende reguleringer, i et vist omfang kompensere for den umiddelbare negative effekt på erhvervenes konkurrenceevne, der følger af indførelsen af CO₂-afgiften.

1.7. Er der indført en tilsvarende regel blandt vore vigtigste samhandelspartnere

Holland, Sverige, Norge og Finland har gennemført tilsvarende regulering, omend flere lande har sat sig målsætninger med hensyn til den fremtidige emission af CO₂, der svarer til de danske.

2. Vikarordningen for landbruget

2.1. Hvad er reguleringens formål

Hjælp til aflønning af vikarer for ejere og forpagtere af jordbrugsbedrifter ved sygdom, død, graviditet og barsel, ved barns første sygedag og ved jordbrugsfaglig efteruddannelse, der kræver fravær fra bedriften.

Ordningen omfatter alene bedrifter med højst 1 fuldtidsbeskæftiget fremmed medhjælp.

2.2. Hvad er begrundelsen for den valgte reguleringsform

Ordningen er en kompensation for en ekstraordinær lønomkostning på grund af ejerens/forpagterens fravær fra de daglige arbejdsfunktioner. Som alternativ kunne kompenseres ved pristilskud, skattemæssige fradrag, støtte til landbrugs(drifts)fællesskaber.

Ved valget af den pågældende regel og dens udformning er især lagt vægt på behovet for afløsning ved arbejdsfunktioner, der kræver udførelse på bestemte tidspunkter, som fx fodring, malkning, såning, høst, vanding osv.

2.3. Hvilke brancher/virksomhedstyper påvirkes af reguleringen

Ordningen retter sig mod jordbrugsbedrifter.

2.4. Hvad er reglens samlede kvantificerbare konsekvenser for erhvervene

2.4.1. Samlet helårsskøn for den umiddelbare ændring i omkostningerne

Besparelse i lønudgifter (til vikarbistand) for jordbrugsbedrifterne på 85,6 mill.kr. pr. år.

Ca. 15.000 jordbrugere skønnes at anvende ordningen, og af disse skønnes jordbrugere med animalsk produktion at udgøre ca. 95 pct.

Det årlige forbrug på 85,6 mill.kr. fremkommer ved, at der skønnes at være et årligt vikarbehov svarende til 1.277.000 vikartimer å 67,00 kr. pr. time i tilskud.

2.4.2. Skøn for påvirkningen af priserne og indtjeningen i erhvervene

Priserne på landbrugsprodukter er udefra givne.

Indtjeningen i erhvervet forventes derfor at stige svarende til besparelsen i lønomkostninger.

2.4.3. Konsekvenserne relateret til virksomhedernes lønsum, eller evt. til andre relevante nøgletal

De samlede driftsomkostninger i landbruget er ca. 30 mia. kr. Ordningen indebærer derfor skønsmæssigt en lempelse af erhvervets omkostninger med 0,3%.

2.4.4. Beskriv den tidsmæssige profil for a,b og c, hvis reglen har flerårige konsekvenser

Den samlede omkostningsbesparelse og dermed forøgelsen af indtjeningen forventes at få følgende forløb:

1993: 90,4 mill.kr.

1994: 92,8 mill.kr.

1995: 90,8 mill.kr.

Lempelsen i erhvervenes omkostninger vil stort set være uændret i perioden 1992-1995, dvs. 0,3%.

2.5. Reglens kvantificerbare konsekvenser for bestemte sektorer, brancher eller virksomhedstyper

Da ordningen alene omfatter bedrifter med højst 1 fuldtidsbeskæftiget medhjælp vil lempelsen i omkostningerne være forholdsmæssigt større i små bedrifter.

Det gennemsnitlige tilskud pr. bedrift skønnes at ville udgøre 5.700 kr. pr. år pr. bruger. Omkostningerne i de mindste bedrifter er ca. 130.000 kr. Ordningen vil derfor

for denne gruppe af bedrifter kunne indebære en lempelse i omkostningsniveauet på 4-5%.

2.6. **Beskriv evt. ikke-kvantificerbare konsekvenser for virksomhederne af den nye regel**

Der kan ikke peges på andre konsekvenser for landbruget end de beskrevne under spørgsmål 4.

2.7. *Er der indført en tilsvarende regel blandt vore vigtigste samhandelspartnere*

Nej. Det overvejes at indføre en tilsvarende ordning i Sverige.

3. **EF-direktiv for sundhedsregler for produktion og opbevaring af hakket kød, forarbejdet kød og tilskæring af kød til industrielt brug.**

3.1. *Hvad er reguleringens formål*

Forslaget definerer hygiejneregler, som skal gælde i EF for produktion og distribution af hakket kød, forarbejdet kød og tilskæring af kød til industrielt brug.

Forslaget er en udvidelse af gældende regelsæt for intra-EF handel til også at gælde for produktion og handel på hjemmemarkedet, som et led i implementeringen af det indre marked.

Regulativerne vil for de omfattede produkter sikre fri handel og konkurrence mellem medlemstaterne.

Forslaget indeholder følgende tre elementer.

A. Seksdagesreglen.

Forslaget forbyder tilberedning af hakket kød fra slagtekroppe mere end seks dage efter slagtingen. Det har været udbredt praksis at ophænge slagtekroppe i op til 21 dage før tilskæring.

B. Hurtig nedkøling.

Forslaget kræver, at frisk hakket kød og forarbejdet kød skal nedkøles til 2° indenfor en time efter forarbejdningen.

C. Forbud mod brug af frossen kød.

Forslaget vil forhindre brug af frossen kød i produktion af hakket og forarbejdet kød.

3.2. *Hvad er begrundelsen for den valgte **reguleringsform***

Storbritannien anerkender at fælles og stringente regler er påkrævet for at sikre ensartethed af sundheds- og hygiejnestandarder i det indre marked. Et EF-direktiv er nødvendigt for at gennemtvinge disse standarder, men regulativerne er unødigt restriktive.

I mange tilfælde er forslaget begrundet i forhold omkring beskyttelse af særlige produkter. Det er imidlertid så omfattende, at det rammer en bredere vifte af produkter, som ikke kræver den samme grad af regulering.

3.3. *Hvilke brancher/virksomhedstyper omfattes af reguleringen*

Ethvert firma, som producerer hakket kød eller forarbejdet kød til engros- som detailhandel eller til industriforarbejdning og ethvert firma, som findeler kød til industrielt brug er dækket af regulativerne.

I Storbritannien er der omkring 1000 enheder specialiseret i at lave de pågældende produkter. Hertil kommer rundt regnet 80 slagterier med flere tilknyttede enheder.

3.4. *Hvad er reglens samlede kvantificerbare konsekvenser for erhvervene*

3.4.1. *Samlet helårsskøn for den umiddelbare ændring i omkostningerne*

A. Seksdagesreglen.

I Storbritannien er 25 pct. af forbruget af al oksekød og 22 pct. af forbruget af al kød hakket. En stor del af det hakkede kød bliver solgt uden yderligere forarbejdning, men en betydelig mængde bliver brugt til forarbejdet kød som pølser og hamburgers.

Effekten af forbudet er en omkostningsstigning på hakket kød og på forarbejdet kød på op til 15p pr. lb¹, en stigning på 12 pct.

B. Hurtig nedkøling.

Denne bestemmelse kræver installering af en luftstrømsfryser. Det betyder høje investeringsomkostninger (omstillingsomkostninger) og øgede driftsomkostninger.

Ud fra en undersøgelse foretaget af en af de store erhvervsorganisationer kan skønnes, at de samlede omstillingssomkostninger for hele industrien i 1990-priser er på £1.020 mill. Disse beregninger er inkl. investeringer til kølefaciliteter på produktionsstederne, men eksklusiv stigningen ved frysetransport.

De ekstra energiomkostninger ved luftstrømsfryserne er for pølser estimeret til lp pr. pund.

¹ lb.[pound] fk. libra (engelsk) pund (454 g.).

Af undersøgelsen fremgår, at ca. halvdelen af omkostningerne vil blive realiseret før 1993, en tredjedel i 1993 og 1994, og endelig den resterende del i 1995.

C. Forbud mod brug af frossent kød.

Frossent kød bruges idag i produktionen af hakket og forarbejdet kød til at afbalancere forsyningerne, herunder visse former for kød som helt eller delvis må importeres, eksempelvis svineryg. Denne restriktion vil bevirke en omkostningsstigning grundet en mindsket grad af stordrift.

Den samlede omkostningsstigning for produkterne i frisk og nedkølet tilstand er estimeret til 38p pr. pund - eller 25 pct. I tilsvarende frosne stand en stigning på 29p pr. pund - eller 19 pct.

Den samlede effekt på udgifterne for disse fabriksproducerede produkter fordeler sig med £230 **mill.** for friske nedkølede produkter og £84 **mill.** for frosne produkter.

Skøn for stigninger i udgifterne til mikrobiologiske test er sparsomme og varierer med selskabets størrelse. Et selskab forventer, at de hidtidige testomkostninger på £100.000 årligt vil stige med 75-100 pct., to andre skønner en stigning på 30 pct., et detail konsortium har beregnet en stigning på over 30 pct.

I tabel 1 og 2 er vist forslagernes samlede effekt på omkostningerne.

Tabel 1. Omkostninger, £ pr. lb.

	Før	Efter	Procent stigning
A. Hakket/forarbejdet kød	125	140	12
C1. Frisk nedkølet hakket kød, pølser og burgers	152	190	25
C2. Frosne do	153	182	19

Tabel 2. Helårlig effekt på omkostninger for første år. Mill. pund

	Produktions- omkostninger	Omstillings- omkostninger	Samlet omkostnings- stigning
A. Seksdagesregel	126	0	126
B. Nedkøling	40	255	295
C. Forbud mod frosne kød	314	0	314
Stigning i alt	480	255	735

3.4.2. Skøn for påvirkningen af priserne og indtjeningen i erhvervene

For alle de berørte produktgrupper forudsættes, at halvdelen af produktionsomkostningsstigningen kan overvæltet i priserne.²

De tilknyttede priser til de opgivne pundomkostninger vises i tabel 3.

Tabel 3. Priser for berørte produktgrupper. £ pr. lb

	Før	Efter	Procent stigning
A. Hakket/forarbejdet kød	163	170	4,6
C1. Frisk nedkølet hakket kød,- pølser og burgers	198	217	9,6
C2. Frossen do	199	213	7,3

Under forudsætningen om 50 % prisovervæltning (og uændret afsætning) vil indtjeningen i branchen falde med £ 495 mill.

3.4.3. Konsekvenserne relateret til virksomhedernes lønsum, eller evt. til andre relevante nøgletal

Af tabel 2 fremgår, at den samlede omkostningsstigning i det første år (1991) er anslået til £ 735 mill, hvilket svarer til 8,6 pct. af branchens samlede omkostninger på £ 8,5 mia. i 1990.

I forhold til bruttorestindkomsten i 1991 (£2,6 mia.) betyder indtjeningsfaldet på £ 495 mill., at erhvervets indtjening vil falde med 19,4 pct. i 1991.

3.4.4. Beskriv den tidsmæssige profil for a, b og c, hvis reglen har flerårige konsekvenser

Profilen for påvirkningen af omkostningerne er vist i tabel 4. Det ses, at stigningen i omkostningerne falder til 5,6% i 1996, hvor omstillingsomkostningerne til kølefaciliteter skønnes at være afholdt.

Tabel 4. Udviklingen i omkostningerne, 1990-priser. Mill. pund

	1991	1992	1993	1994	1995	1996-
Omkostningsstigning	735	735	650	650	650	480
Samlede omkostninger	8500	8500	8500	8500	8500	8500
Pct. stigning	8,6	8,6	7,6	7,6	7,6	5,6

² Grundet usystematiske oplysninger har det været nødvendigt at antage dels en prisovervæltning på 50 pct. og dels en mark-up på 30 pct.

Tabel 5. Udviklingen i bruttorestindkomsten. 1990-priser. Mill. pund

	1991	1992	1993	1994	1995	1996-
Fald i indtjeningen	495	495	410	410	410	240
Samlede indtjening	2550	2550	2550	2550	2550	2550
Procentvis indtjeningsfald	19,4	19,4	16,1	16,1	16,1	9,4

3.5. Reglens kvantificerbare konsekvenser for bestemte sektorer, brancher eller virksomhedstyper

Forslaget vil uundgåeligt ramme små selskaber hårdere, fordi udgifter til installationer udgør en proportionalt højere del af omsætningen. Ydermere kræver hver produktionsserie mikrobiologiske test og dermed en relativ større belastning for de mindre selskaber.

3.6. Beskriv væsentlige ikke-kvantificerbare konsekvenser for virksomhederne

Kølefaciliteterne ved transport af hakket kød og lignende produkter skal forbedres. Mange store producenter af forarbejdet kød distribuerer for nærværende dette i små kølevarebiler, som ikke kan overholde 2° -kravet. Ekstraudgifterne til større kølevarebiler er vanskeligt kvantificerbare.

3.7. Er der indført en tilsvarende regel blandt vore vigtigste samhandelspartnere

Da forslaget er et EF-direktiv, vil reglerne også gælde i de øvrige EF-lande. Da rundt regnet 25 pct. af al oksekød, som konsumeres i Storbritannien, er hakket mod kun 10 pct. i de øvrige EF-lande, medfører forslaget en relativt større omkostningsstigning for kødproducentene i Storbritannien end i de øvrige EF-lande.

KAPITEL 3. VURDERING AF MILJØMÆSSIGE KONSEKVENSER AF NYE REGLER

3.1. Indledning

Der lægges i disse år - såvel internationalt som nationalt - stigende vægt på, at miljøhensyn søges integreret i den økonomiske politik og i den sektorpolitiske regulering, fx. på landbrugs-, transport- og energiområderne. Dette sker med henblik på at opnå et bedre miljø, en bedre og mere effektiv ressourceanvendelse samt bæredygtig vækst.

Som led heri arbejdes der med at udvikle metoder til at belyse de miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering. Dette vedrører såvel regulering i form af administrative styringsmidler som økonomiske styringsmidler.

Sådanne miljøkonsekvensanalyser kan bidrage til at forbedre beslutningsgrundlaget i forbindelse med offentlig regulering på forskellige områder, ligesom det kan give retningslinier for regeludformningen. Dette gælder især, hvor der er reguleringsmæssige alternativer, som alle kan give det ønskede resultat.

I dette kapitel foretages der først en nærmere afgrænsning af miljømæssige konsekvenser (afsnit 3.2.). Dernæst følger i afsnit 3.3. overvejelser om metoder i forbindelse med konsekvensanalyser på miljøområdet. I afsnit 3.4. ses der nærmere på datamæssige og statistiske forhold. Endelig gives der i afsnit 3.5. konkrete eksempler på miljøkonsekvensanalyser i forbindelse med ny lovgivning.

3.2. Hvad er miljømæssige konsekvenser?

Miljøbelastningen af offentlig regulering kan have virkning i forskellige geografiske områder:

*** Det lokale miljø**

Det lokale miljø omfatter alle de påvirkninger, der sker i umiddelbar nærhed af kilden til miljøpåvirkningen. Det vil bl.a. sige lokal forurening af luft, jord og vand, lokalt ressourceforbrug og affaldsdannelse samt støj, trængsel, påvirkning af landskab, det visuelle miljø og mangel på friarealer.

*** Det regionale miljø**

Det regionale miljø omfatter typisk alle påvirkninger af stofstrømme i luft, jord og vand, større ændringer af naturarealer samt påvirkninger af flora og fauna. Det regionale niveau kan omfatte både nationale og grænseoverskridende påvirkninger.

* Det globale miljø

Det globale miljø omfatter påvirkninger, som spredes over hele kloden. Som eksempler kan nævnes klimaforandringer, nedbrydning af ozonlaget, de globale ressourcer (bl.a. fossile brændstoffer og metaller), globale naturressourcer (bl.a. regnskove og ørkendannelse) samt biodiversitet.

Den offentlige regulering kan have miljømæssig indvirken på:

- * Menneskers velfærd, sundhed og sikkerhed (fx. støjniveau)
- * Flora og fauna, herunder påvirkning af levesteder og biodiversitet
- * Jordbunden
- * Luften
- * Vand, herunder overflade- og grundvand, recipienter mv.
- * Landskaber, ressourcer og affaldsmængder
- * Bygninger, fortidsminder og historiske monumenter o.l.
- * Klima

I de fleste tilfælde vil miljømæssige konsekvenser af nationale regler især have betydning for det lokale og det regionale miljø.

Hvad angår det globale miljø vil der i givet fald være tale om at beskrive Danmarks del af ansvaret for de internationale miljøproblemer.

Aktiviteterne kan enten påvirke de enkelte miljøforhold direkte, men der kan også være tale om indirekte påvirkning. Endvidere vil miljøvirkningerne kunne spille sammen på en sådan måde, at effekten på miljøtilstanden forstærkes.

Miljøpåvirkninger kan være både positive og negative.

3.3. Metodemæssige overvejelser

Som det fremgår af det foregående afsnit, kan de miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering komme til udtryk på flere forskellige måder og være såvel direkte som indirekte i deres virkning.

Af denne grund samt på grund af mangelfuldt videns- og datagrundlag vil miljøkonsekvensvurderingerne ikke kunne blive fuldkomne. Som det fremgår nedenfor i afsnit 3.4 vil videns- og datagrundlaget dog blive forbedret væsentligt på sigt.

Dette indebærer, at der på nuværende tidspunkt i givet fald bør lægges vægt på en bredere kvalitativ beskrivelse af de væsentligste miljøeffeter. Denne beskrivelse må foretages så godt, som det er muligt på det forhåndenværende grundlag.

Beskrivelsen af miljøkonsekvenserne kan omfatte både produktion, drift og bortskaffelse på det pågældende område. Det vil fx. for anlæg sige opførelse af anlægget, vedligeholdelse af anlægget og vurdering af evt. ekstra trafik, der skabes.

Som for opgørelsen af reglers erhvervsøkonomiske konsekvenser bør der ved opgørelsen af de miljømæssige konsekvenser gælde et væsentlighedskriterium. En mere præcis afgrænsning af væsentlighedskriteriet må fastlægges, efterhånden som der indvindes erfaringer på området, men foreløbig kan en væsentlig miljømæssig påvirkning karakteriseres som en påvirkning, der vil være af betydning set i forhold til de aktuelle belastninger. En miljøvurdering bør i alle tilfælde foretages, hvor der er tale om påvirkning af særligt følsomme områder, fx. i forbindelse med særligt miljøfarlige stoffer o.l.

I det følgende beskrives en mere overordnet fremgangsmåde, som kan finde generel anvendelse i forbindelse med opgørelse af reglers miljømæssige konsekvenser.

Fremgangsmåden består af tre faser:

1. Identifikation af reglens fysiske effekter.
2. Identifikation af de miljømæssige konsekvenser af reglens fysiske effekter.
3. Beskrivelse og vurdering af reglens miljømæssige konsekvenser.

Afhængigt af hvilken type regel, der er tale om, og afhængigt af datagrundlag og statistik, vil det være muligt at gennemgå to eller tre af faserne.

Nedenfor beskrives de tre faser nærmere.

Fase 1: Identifikation af reglens fysiske effekter.

Første fase består i, at de mulige fysiske resultater identificeres og beskrives. Som eksempler på fysiske effekter kan nævnes: Opførelse og nedrivning af bygninger, ændringer i affaldsmængder, ændringer af emissioner, ændringer i mængden af forbrugte rå- og hjælpestoffer, ændringer i produktionsmetoder og ændret **forbrugsstruktur**.

Vurderingen i fase 1 kan munde ud i, at reglens væsentlige fysiske konsekvenser og baggrunden for vurderingen kortfattet beskrives.

Er der tale om en regel, der regulerer via generelle økonomiske virkemidler, der påvirker f.x. forbrugs- eller produktionsstrukturen, er det eventuelt muligt at estimere forbrugs- og produktionsforandringerne ved hjælp af en makroøkonomisk model eller ved hjælp af empirisk viden om virkningen af de omhandlede økonomiske virkemidler.

Såfremt første fase viser, at der ikke er væsentlige fysiske effekter af reglen, kan det sandsynligvis på den baggrund konkluderes, at reglen næppe har væsentlige miljømæssige konsekvenser, hvorefter det ikke tjener noget formål at gå videre i proceduren.

Fase 2: Identifikation af de miljømæssige konsekvenser af reglens fysiske effekter.

Anden fase har til formål at identificere mulige miljøkonsekvenser af de i første fase beskrevne fysiske konsekvenser.

Miljøkonsekvenserne kan i den forbindelse søges opdelt i forskellige kategorier: Konsekvenser, der skal vurderes nøjere, konsekvenser, der i alle tilfælde skal undgås, konsekvenser, der er uden betydning. Både positive og negative konsekvenser bør identificeres.

Som eksempel på en måde til at foretage ovennævnte udskillelse af miljøkonsekvenserne kan nævnes matrix-metoden.

Idéen er ved hjælp af en matrix at sammenholde reglens fysiske effekter med de mulige miljøforhold, der kan påvirkes.

Som eksempel på anvendelse af matrix-metoden kan beskrives følgende tænkte anlægsprojekt. Anlægsprojektet medfører følgende fysiske effekter: Rydning og indledende jord- og sikringsarbejder, anlæg af tilkørselsveje og tilgrænsende byggepladser, selve konstruktionsarbejdet, herunder brug af rå- og hjælpestoffer, produktion af byggeaffald mv. Hertil kommer konsekvenserne af brug af anlægget.

Hver af disse fysiske effekter holdes særskilt op mod miljøforhold som f.eks.: Påvirkning af overflade- og grundvandssystemer, luftforurening, støjforurening, støjbelastning, anvendelse af naturlige råstoffer, emission af forurenende stoffer, produktion af affaldsprodukter, påvirkning af flora og fauna (biotoper), andre genepåvirkninger (f.x. æstetiske) mv.

Matrix-metoden vil i dette tilfælde kunne give følgende resultat for så vidt angår anlægs- og driftsfasen. Eksemplet er mest specificeret for anlægsfasen.

Tabel 3.1. Eksempel på identifikation af miljømæssige konsekvenser af fysiske effekter

Miljøforhold \ Fysiske effekter	Grund - og over- flade- vand	Luft- foru- ren- ing	Emiss- ion og affald til jor- den	Støj	Flora og fauna	Visuelle
Nedrivning af eksisterende bygninger						x
Midlertidige arbejdspladser og tilkørselsveje	x	o	x	o	x	
Anlæggets trace	x	-	-	x	x	x
Anlæggets etablering	x	-	o	-	-	-
Anlæggets anvendelse (driftsfase)	-	x	o	x	-	-

Anm.: x = bør undersøges

- = undersøges ikke

o = overvejes undersøgt

Formålet med at holde de fysiske effekter op mod de forskellige miljøforhold er at identificere de potentielle områder, hvor der kan eller vil være miljøkonsekvenser. De forhold, hvor der ud fra en umiddelbar vurdering viser sig at være ingen eller kun ubetydelige miljøkonsekvenser, kan herefter udskilles. Endvidere er det et væsentligt formål, at mulige mere miljøvenlige alternativer kan identificeres og belyses gennem processen.

Brugen af en matrix er således ikke udtryk for, at der skal foretages en nærmere undersøgelse af samtlige mulige miljøkonsekvenser. Det vigtige er at få fastlagt de væsentlige områder, hvor der skal foretages en nærmere undersøgelse og vurdering.

Fase 3: Beskrivelse og kvantificering af reglens miljømæssige konsekvenser.

Tredie fase består i at undersøge, beskrive og så vidt muligt kvantificere de potentielle og væsentlige miljømæssige konsekvenser, der er identificeret i anden fase.

På grund af statistiske og datamæssige problemer, jf. nedenfor i afsnit 3.4. vil det i mange tilfælde ikke være umuligt at kvantificere miljøkonsekvenserne i tredje fase for alle de identificerede forhold.

For visse af konsekvenserne vil det imidlertid være muligt at opgøre virkningerne kvantitativt. I det ovenstående eksempel, vil den direkte påvirkning - dvs. udledningernes mængde og indhold af forurenende stoffer - til vand og jord eventuelt kunne opgøres ret nøjagtigt. Betydningen for flora og fauna kan det derimod være sværere at kvantificere. Med hensyn til det æstetiske er en kvantificering næppe mulig. Der kan her fx. i stedet ske en beskrivelse af det færdige anlæg og dets placering i landskabet mv.

Som det fremgår af ovenstående vil miljøkonsekvensvurderingen i 3. fase kunne resultere i dels kvalitative beskrivelser og dels i kvantitative opgørelser.

I forbindelse med beskrivelsen og kvantificeringen af forskellige miljøkonsekvenser er det vigtigt at skerne mellem det korte og det lange sigt. Også de mere langsigtede påvirkninger af miljøet kan identificeres og beskrives gennem lignende fremgangsmåder.

3.4. Datamæssige og statistiske forhold

Generelt gælder, at muligheden for at kvantificere miljøkonsekvenserne af offentlig regulering begrænses af, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger tilstrækkelig data og statistik til en detaljeret vurdering og beskrivelse af alle miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering. På visse områder findes den relevante statistik i endog meget begrænset omfang.

Dette har sammenhæng med flere forhold. For det første er der videnhuller på visse områder. For det andet eksisterer der ikke intakt miljøstatistik med data over en længere årrække til belysning af udviklingstendenser i såvel miljøets tilstand som i de samfundsmæssige faktorer, der påvirker miljøets tilstand, dvs. især de afgørende produktions- og forbrugsfaktorer. Endelig er der for det tredje tale om mangelfuld statistik ikke alene på miljøområdet, men også på de områder, hvis lovgivning har betydning for miljøet. Som eksempel kan nævnes trafikområdet.

Beskrivelse og kvantificering af miljømæssige konsekvenser forudsætter viden om samspillet mellem udviklingen i de vigtigste samfundssektorer og miljøbelastningen, hvilket vil sige en viden om emissionernes omfang, spredning, omsætning og effekter i miljøet, samt viden om samfundets produktions- og forbrugsprocesser og de heraf afledte emissioner fordelt på relevante sektorer.

Sådanne metoder er under udvikling i Miljøministeriet og anvendes fx. til belysning af sammenhængen mellem landbrugets produktions- og strukturforhold og de miljømæssige effekter - et område, hvor der findes en relativt veludbygget og sammenhængende statistik og hvor der kan foretages kvantitative konsekvensberegninger. Som et andet område, hvor der også findes en veludbygget statistik kan nævnes energiområdet under Energiministeriet.

På andre områder findes der imidlertid ikke relevant information i tilstrækkeligt omfang til at foretage kvantitative vurderinger. Det gælder fx. for affaldsområdet og transportsektoren, hvor miljødatabaser dog er under opbygning.

På de områder, hvor der ikke findes sammenhængende viden, vil det ofte være muligt at udpege nøgleindikatorer som afspejler koblingen mellem miljøets tilstand, belastningerne og emissionerne. Opbygningen af sådanne sammenhængende nøgletal og de til grund herfor liggende databaser er under planlægning i Miljøministeriet.

Den eksisterende miljøstatistik er i vidt omfang baseret på data hentet fra eksisterende natur- og miljøkvalitetsovervågningsprogrammer omfattende data for belastning og tilstanden i havet, de kystnære områder, søer og vandløb, grundvandet, luften og jorden samt status vedr. biotoper, flora og fauna.

De miljøstatistiske oplysninger om emissioner er idag utilstrækkelige og der er derfor bestræbelser igang for at samordne og udbygge de eksisterende sektoropdelte databaser for emissioner til luften, vandet og jorden.

Tilgængelige data og statistiske oplysninger om miljøets tilstand og de faktorer, der påvirker miljøet, omfatter publikationer fra Danmarks Statistik, Miljøministeriet, øvrige ministerier, amter og kommuner samt universiteter mv. og forskellige organisationer. Disse publikationer bygger dels på primærdata indsamlet i forbindelse med overvågningsprogrammer og forskningsprojekter, dels på data indsamlet i forbindelse med udarbejdelse af redegørelser og handlingsplaner samt data fra den egentlige løbende eller periodiske statistikindsamling.

Der skal i denne sammenhæng henvises til betænkning nr. 1210 "Økonomi og miljø i statistisk belysning", oktober 1990 fra arbejdsgruppen vedrørende statistisk belysning af forholdet mellem økonomi og miljø, hvor der er redegjort for det eksisterende miljøstatistiske grundlag. Det konstateres her, at "miljøstatistikken på mange måder er mindre tilfredsstillende. Hovedproblemet er ikke så meget, at der er områder, der slet ikke er statistisk dækket, som det forhold, at statistikken er spredt og usystematisk".

De enkelte myndigheder, der skal foretage vurderingen, må således i dag i det konkrete tilfælde foretage en nærmere undersøgelse og udvælgelse af de relevante og tilgængelige data til anvendelse i vurderingen.

Bl.a. på baggrund af den ovenfor skitserede situation er der iværksat et samarbejde mellem Danmarks Statistik, Miljøministeriet og øvrige relevante myndigheder og organisationer om udbygning af den danske miljøstatistik.

Formålet hermed er bl.a. at øge myndighedernes kendskab til miljøets aktuelle tilstand og til konsekvenserne af den nuværende og fremtidige forurening som følge af ændringer i forbrugs- og produktionsmønstret i Danmark. Udbygningen af statistikken vil dermed indebære et forbedret grundlag til vurdering og beskrivelse af reglers miljømæssige konsekvenser.

I den resterende del af 1992 og 1993 planlægger Danmarks Statistik at udsende 20-30 artikler i en ny Miljøserie i Statistiske Efterretninger. Miljøstatistikken forventes blandt andet at omfatte emner som: Det offentlige miljøindtægter og -udgifter, Grundvandskvalitet og -ressourcer, Trafik og miljø, Luftkvalitet i by og land, Udviklingen i bestanden af udvalgte planter og dyr, Landbrug og miljø, Skov og miljø. Statistikserierne vil blive udsendt med regelmæssige mellemrum.

I samarbejde med myndigheder og organisationer i udlandet vil der endvidere blive indsamlet tilsvarende data og statistik om produktion og forbrug i udlandet, der påvirker miljøet i Danmark, og om dansk produktion og forbrug, der påvirker miljøet i udlandet. Dette er selvfølgelig i særlig grad relevant for lovforslag, der har regionale eller globale miljømæssige konsekvenser.

3.5. Sammenfatning

I dette kapitel er redegjort for mulighederne for at opgøre de miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

Indledningsvis er der foretaget en afgrænsning af, hvad der forstås ved miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

Derefter er der foretaget en gennemgang af de metodemæssige og statistiske problemer, der er forbundet med konsekvensopgørelse på miljøområdet. Det konkluderes, at der er behov for erfaringsopbygning på området.

Metodemæssigt peges derfor alene på overordnede retningslinier, der kan følges. Fastsættelse af egentlige metodekrav bør i givet fald afvente yderligere erfaringer på området.

Den eksisterende statistik på miljøområdet er spredt og usystematisk. Der bør derfor ikke stilles for ambitiøse mål for konsekvensvurdering på miljøområdet, herunder krav om kvantificeringer, selvom dette bør tilstræbes.

APPENDIKS: EKSEMPLER PÅ OPGØRELSE AF MILJØMÆSSIGE KONSEKVENSER

Der foretages i dag i vid udstrækning vurdering af miljømæssige konsekvenser i forbindelse med konkrete lovtiltag. Dette er især tilfældet i forbindelse med større anlægsprojekter, men gælder også anden form for lovgivning.

Nedenfor følger to konkrete eksempler på anvendelse af miljøvurderinger.

Det første eksempel vedrører et større anlægsprojekt, udbygning af Helsingør færgeterminal. I dette eksempel er gengivelsen af miljøvurderingen struktureret efter den i afsnit 3.3 omtalte fremgangsmåde.

Det andet eksempel vedrører en afgiftsændring, nemlig ændringen af afgift på olie og gas til drift af motorer i foråret 1992.

1. Udbygning af Helsingør færgeterminal

I forbindelse med udarbejdelsen af forslag til lov om udbygningen af færgeterminalen i Helsingør (HH90), fremsat i Folketinget i januar 1990, udarbejdede DSB en miljøvurdering af projektet.

Projektet falder ind under EFs VVM-direktiv art. 1, stk. 5 for projekter, der vedtages i enkeltheder ved en anlægslov. Direktivets intentioner blev søgt tilgodeset i udformningen af miljøundersøgelser og ved, at miljøvurderingerne indgik som en del af bilagsmaterialet ved fremsættelsen af lovforslaget.

Miljøundersøgelserne blev efterfølgende forhandlet med relevante offentlige myndigheder og organisationer. Som en konsekvens af denne forhandling blev der iværksat opfølgingsarbejder, dels arkæologiske undersøgelser, dels supplerende undersøgelser af påvirkninger på havmiljøet.

De samlede udgifter til miljøkonsekvensvurderingerne svarede til under 1 pct. af de samlede anlægsomkostninger.

Undersøgelserne, der i øvrigt resulterede i, at anlægget blev ændret på flere områder, blandt andet såvel terminalbygningens som gangbroens størrelse, samt at der blev etableret opsamling af afløbsvandet fra opmarchområder, konkluderede at ombygningen medførte en række miljøforbedringer og kun små, negative ændringer i miljøbelastningen i området.

Nedenfor foretages i kortfattet form en nærmere gennemgang af DSBs miljøvurdering. Gennemgangen er struktureret efter den i afsnit 3.3 opstillede fremgangsmåde.

Fase 1: Identifikation af fysiske effekter.

Etableringen af Helsingør færgeterminal betød, at biltrafikken til færgerne igennem Helsingør by blev omlagt og nu kører den kortere vej ad Flynderborgvej til terminalen. Før i tiden kørte halvdelen af trafikken til færgerne igennem byen til SFL-færgelejet. Antallet af færger blev reduceret, idet 5 mindre færger blev erstattet af 2 nye større færger. I området ved SFL-terminalen blev bygninger nedrevet og opmarcharealer nedlagt. Der blev lavet en opfyldning til et større opmarchareal samt opført en ny terminalbygning og nye gangbroer ved den eksisterende stationsbygning.

Fase 2: Identifikation af de miljømæssige konsekvenser af de fysiske effekter

Det blev vurderet, at de fysiske konsekvenser af etableringen af færgeterminalen ville indebære påvirkning af støjniveau, vibrationer, luftforurening, overfladevand, trafiksikkerhed, barriereeffekt, havmiljø og det visuelle miljø.

I følgende matrix er identifikationen af konsekvenserne sammenfattet:

Tabel 3.2. Sammenfatning af identifikation af de miljømæssige konsekvenser af de fysiske effekter af udbygning af Helsingør færgeterminal

	Støj	Vibrationer	Luft	Overfladevand	Trafik-sikkerhed	Barriere-effekt	Havmiljø	Visuelle miljø
Nedrivning af bygninger								x
Nedlæggelse af opmar-chareal	x				x	x		x
Ny terminalbygning	x						x	x
Nye gangbroer	-	-	-	-	-	-	-	x
Nyt opmar-chområde	x			x	x		x	x
Trafik-omlægning	x	-	x	-	x	x	-	x
Nye færger	-	x	x	-	-	-	x	-
Togran-gering	x	-	-	-	-	-	-	-

Anm.: x = undersøgt

- = ikke undersøgt

Fase 3: Beskrivelse og kvantificering af reglens miljømæssige konsekvenser

Støj. Der sker en reduktion af vejtrafikstøjen med 0-2 dB(A) på de betragtede veje i Helsingør med undtagelse af Flynderborgvej, hvor støjen stiger med 3 dB(A) fra et niveau på 63-67 dB(A). I terminalområdet vil der ske en reduktion af støjbelastningen

fra tograngering til og fra færgerne. Trafikstøjen fra opmarcharealeme vil stige. Samlet vurderes det, at støjen fra terminalen ikke vil ændres mærkbart. Det kan dog forekomme, at de nærmeste beboere i nogle nattetimer vil opleve den højere støjbelastning fra trafikken på opmarcharealeme.

Vibrationer. Besejlingen af fællesterminalens færgeløjer kan ikke forventes at give anledning til vibrationsgener i de nærmeste boliger.

Luftforurening. Koncentrationen af skadelige stoffer i gaderne i Helsingør er før sammenlægningen relativt lav. CO-koncentrationerne er 2 mg/m³. **NO₂-koncentrationen** er 50-75 g/m³. Ændringerne som følge af trafikomlægningerne er helt marginale. De samlede udslip af skadelige stoffer vil falde ved etableringen af fællesterminalen. Det skyldes, at antal afgang reduceres, når man går over til at anvende de større færges. Når de to Prinsessefærges erstattes af én ny færge, vil de samlede forureningsudslip falde yderligere.

Overfladevand. Mængden af olie og benzinrester samt tungmetaller, der transporteres med regnvandet fra terminalområderne, vil være uændret, når fællesterminalen er anlagt. Alt afløbsvandet vil blive samlet i ét udløb med olieudskiller. Mængden af olie og benzinrester, der udledes i Øresund vil derfor reduceres. Ved systematisk fejning vil blymængderne, der udledes til Øresund, ligeledes reduceres.

Trafiksikkerhed. Omlægningen af trafikken i Helsingør vil betyde, at biltrafikken til og fra færgerne kører en kortere strækning, hvor der færdes færre lette trafikanter. Antallet af trafikuheld med personskade kan som følge heraf forventes at falde 5-10 pct.

Barriereeffekt. Trafikomlægningen vil betyde en aflastning af de veje, der adskiller bycenteret fra boligområderne. Flynderborgvej, hvor trafikken stiger, er langt kortere og adskiller to mindre boligområder. Barriereeffekten vil samlet reduceres som følge af omlægningen.

Det visuelle miljø. Etableringen af fællesterminalen vil betyde, at der i området nord for stationsbygningen og på opmarcharealet skabes et mere sammenhængende og harmonisk havneområde. Den nye terminalbygning opføres som en naturlig forlængelse af stationens **østfløj**. gangbroer og tårne er søgt reduceret mest muligt i højde og omfang, og udformningen sker under hensyn til den nuværende stationsbygning. Når man kommer ad Strandvejen sydfra kan man på visse steder se dele af Kronborg bag havnen. Af hensyn til denne oplevelse, bliver gangbroerne så lave, som det er teknisk muligt.

Samtidigt med nybyggeriet nedrives den eksisterende terminalbygning og gangbroforbindelse. Ligeledes nedrives spredte og usammenhængende billetterings- og toldbygninger syd for stationen og erstattes af nye. Der sker således en oprydning af hele området.

Havmiljøet. Der er udført undersøgelser af havmiljøet, og Trafikministeriet har på baggrund heraf vurderet, at der ikke vil opstå problemer, der kan få konsekvenser for

projektets udformning. Der foretages supplerende undersøgelser af de lokale strømningsforhold, samt af de biologiske effekter i området.

2. Ændring af afgift på olie og gas til drift af motorer

Den 26. marts 1992 fremsatte regeringen lovforslag nr. L 248 om ændring af lov om afgift af visse olieprodukter og lov om afgift af gas. I forslagens bemærkninger var foretaget en nærmere vurdering af forslagens miljømæssige konsekvenser.

Nedenfor følger et uddrag af de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

"... Der er flere grunde til at belægge dieselolie med en høj afgift. For det første er det for EF et mål, at vejtrafikken bør betale for de omkostninger, den påfører samfundet i form af brug og slid af veje. Herudover har Kommissionen anført, at afgiften på dieselolie yderligere bør afspejle miljøomkostningerne herunder udslippene af CO₂.

Regeringen er principielt enig i disse synspunkter. Ved en samtidig indførelse af dieselafgift i alle EF-lande forringes den danske konkurrenceevne ikke i forhold til disse lande, og afgiften opfylder således en af regeringens betingelser for indførelse af miljøafgifter.

"Afgiften, herunder især differentiering mellem almindelig og let dieselolie vil forbedre miljøet.

I overensstemmelse med regeringens politik for miljøafgifter vil regeringen ikke foreslå dieselafgift på de områder, hvor det forventes, at der bliver mulighed for fritagelse, og hvor der typisk ikke er tilsvarende afgifter i andre EF-lande.

"

"Differentiering mellem almindelig og let dieselolie

Regeringen indgik i forsommeren 1991 et forlig med et flertal af Folketingets partier om at gennemføre en generel differentiering af afgiften på olie til automarkedet mellem almindelig og let dieselolie fra 1. juli 1992.

Regeringen har nøje undersøgt spørgsmålet og foreslår, at der indføres to kategorier for let diesel, der reserveres den kollektive rutebiltrafik, og en kategori for let diesel til det øvrige automarked, hvis specifikationer svarer til de forventede EF-krav om nogle år.

Regeringen har ved fastsættelse af specifikationerne lagt vægt på, at der ikke vil opstå forsyningsvanskeligheder. Den ultralette dieselolie, der er den mest miljøvenlige, kan ikke med rimelige omkostninger fremskaffes i mængder til at dække hele automarkedet. Den ultralette dieselolie er derfor blevet reserveret rutebildrift, hvor miljøeffekten vil få størst værdi. Regeringen er indstillet på løbende at overveje mulighederne for at udbrede anvendelsesområdet for ultralet dieselolie i takt med, at forsyningsmulighederne

bliver bedre, idet regeringen samtidig lægger vægt på, at det er uhensigtsmæssigt og uforholdsmæssigt **omkostningskrævende**, hvis ultralet diesel skal markedsføres generelt til alle anvendelser, inden der er tilstrækkelige forsyninger. En afgiftsrabat vil derfor kun kunne komme olie kunder i nogle egne til gode og således give anledning til forskelsbehandling. Regeringen vil redegøre for mulighederne i foråret 1993, med henblik på eventuelle ændringer fra 1. juli 1993.

Det forventes, at der ved afgiftsdifferentieringen mellem let og almindelig dieselolie vil ske en fuldstændig fortrængning af almindelig tung dieselolie fra automarkedet fra 1. juli 1992. Miljøvirkningerne af ændringerne er betydelige. Således vil udslip af SO₂ blive reduceret med 75 pct. for både let og ultralet dieselolie, og udslippene af partikler vil blive reduceret med henholdsvis godt 10 pct. og henved 30 pct. ved følgende specifikationer:

		Kollektiv rutebil- trafik	Vejtransport i øvrigt
Vægtfylde	kg/m ³	820-855	820-860
Svovl	Pct.	0,05	0,05
95 % punkt	°C	325	370
Cetantal	-	50	49
Cetanindex	-	47	46

KAPITEL 4. GÆLDENDE PROCEDURER I FORBINDELSE MED LOVFORBEREDELSE MV.

I dette kapitel foretages en beskrivelse af de i dag gældende procedurer i forbindelse med lovforberedelse.

Der redegøres først for de gældende krav til procedurer (afsnit 4.1). Dernæst foretages en kort generel beskrivelse af, hvilke procedurer ministerierne anvender i forbindelse med lovforberedelse (afsnit 4.2). Endelig foretages en konkret beskrivelse af den procedure, en række centrale ministerier følger i forbindelse med lovforberedelse (afsnit 4.3).

4.1. Gældende krav til procedurer

4.1.1. Danske regler

De gældende krav til lovforberedelse er fastsat i Statsministeriets cirkulære af 16. september 1966 om bemærkninger til lovforslag, hvori det henstilles, at ministerierne følger en række retningslinier ved udarbejdelsen af bemærkninger til lovforslag.

I følge cirkulæret (§1) bør bemærkninger til lovforslag uddybe lovforslagets indhold og give et fyldestgørende grundlag for vurdering af forslagens begrundelse og forventede virkninger.

Af bemærkningerne til lovforslaget skal fremgå (§2), hvordan en gennemførelse vil påvirke statsfinanserne, dels i det finansår, hvor loven skal træde i kraft, dels i de nærmest følgende år. Om muligt angives, hvorledes lovforslaget vil påvirke kommunernes finanser.

Hertil kommer (§3), at forslaget skal indeholde et skøn over konsekvenserne for den statslige administration, herunder navnlig om det vil blive nødvendigt at oprette nye administrative organer eller udvide bestående organer væsentligt. Er dette tilfældet, bør der gives et skøn over de forventede merudgifter til administration, herunder til personale og lokaler.

De samme administrative konsekvenser bør også, så vidt det er muligt, opgøres for så vidt angår kommunerne eller andre lokale forvaltningsorganer.

Såfremt forslaget antages at ville medføre begrænsning eller udvidelse af de krav, der stilles til erhvervslivet eller private personer i forbindelse med administration af den pågældende lovgivning, bør der i bemærkningerne redegøres nærmere herfor.

I medfør af Statsministeriets cirkulære af 25. juli 1983 om udgiftspolitisk samordning og administrativ bedømmelse af love mv. skal lovforslag og ændringsforslag samtidig

med oversendelsen til Justitsministeriet til lovteknisk gennemgang sendes til Budgetdepartementet, Administrations- og Personaledepartementet samt Statsministeriet.

Indebærer forslaget væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, amtskommunerne eller kommunerne, skal den påtænkte løsning tages op til forhandling med Budgetdepartementet og Administrations- og Personaledepartementet på det tidligst mulige tidspunkt. Indenrigsministeriet skal underrettes, såfremt forslaget har økonomiske eller administrative konsekvenser for amter og kommuner.

Også bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger mv., som har væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, skal forelægges Budgetdepartementet og **Administrations- og Personaledepartementet** tidligst muligt i processen.

Udkast til bekendtgørelser mv. der gennemfører, supplerer eller kundgør EF-retsakter, og som har økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, amtskommunerne eller kommunerne skal forelægges for Budgetdepartementet og Administrations- og Personaledepartementet til udtalelse. Dette gælder dog ikke bekendtgørelser mv., der angår prisfastsættelser inden for rammerne af EF's markedsordninger for landbrugsvarer eller ændringer i todsatser.

4.1.2. VVM-direktivet

Direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (85/337/EØF) - det såkaldte "**VVM-direktiv**" - indebærer, at en række nærmere bestemte større enkeltanlæg skal undergives en vurdering af anlæggets virkning på miljøet, før der kan gives tilladelse til projektet.

De pågældende anlæg fremgår dels af et bilag 1 over anlæg, der obligatorisk er omfattet, og dels af et bilag 2, hvor det ud fra projekternes karakter skal bedømmes, om anlæggene bør være omfattet.

VVM-direktivet finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges i VVM-direktivet nås gennem lovgivningsprocessen i Folketinget.

WM-proceduren indebærer, at der skal gives oplysninger om projekternes virkning på mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab, materielle goder og kulturarv.

Redegørelsen skal bl.a. indeholde en beskrivelse af anlægget, dets påtænkte lokalisering, overvejelser om alternativ placering og udformning, forventede restprodukter og emissioner og konsekvenser for det omgivende miljø, samt en beskrivelse af foranstaltninger til at nedbringe eventuelle skadelige virkninger på miljøet. Dette gælder såvel forureningsmæssigt som visuelt i forhold til de landskabelige og kulturelle værdier.

VVM-proceduren indebærer inddragelse af offentligheden i form af en fremlæggelse af miljøkonsekvenserne i en offentlighedsperiode. Dette betyder en tidlig samlet afvejning og fremstilling af de relevante komponenter, der indgår i projektet.

Danmark har implementeret direktivet i 1989 ved udsendelse af den såkaldte "VVM-bekendtgørelse" (bekendtgørelse nr. 446 af 23. juni 1989), som nu er afløst af bekendtgørelse nr. 903 af 17. december 1991 om supplerende regler i medfør af lov om planlægning.

VVM-proceduren skal i henhold til bekendtgørelsen gennemføres før etablering af :

- * Råolieraffinaderier
- * Kernekraftværker og fyringsanlæg over 33 MW
- * Jern og stålværker
- * Større anlæg til indvinding og behandling af asbest
- * Integrerede kemiske anlæg
- * Store trafikanlæg (motorveje, lufthavne, havne)
- * Anlæg til behandling af farligt affald eller deponering af radioaktivt eller farligt og giftigt affald
- * Virksomheder, som omfatter særligt risikobetonede aktiviteter
- * Større opdyrkninger af naturområder og hidtil uopdyrket land, samt store afvandings- og kunstvandingsprojekter
- * Visse typer af større råstofindvinding samt cementfabrikker, molerværker og større kalkværker

Både de kortsigtede og de langsigtede virkninger på miljøet skal beskrives sammen med de metoder, der er brugt til beregningerne. I et bilag til VVM-bekendtgørelsen er der som virkninger anført: Påvirkning af overfalde- og **grundvandssystemer**, luftforurening, støjbelastning, anvendelse af naturlige råstoffer, emission af forurenende stoffer, andre genepåvirkninger samt bortskaffelsen af affald.

VVM-proceduren vil variere, afhængigt af det aktuelle anlæg. Normalt udarbejder amtskommunen et regionplantillæg, der indeholder miljøvurderingen. Alternativt - ved anlæg af national betydning - udarbejdes et landsplandirektiv. Forløbet af en VVM-procedure kan være som følger:

- * Bygherren henvender sig med et projektforslag.
- * Myndighederne melder tilbage, om der er tale om en WM-sag.
- * Myndighederne fastlægger indhold og omfang af miljøvurderingen og beder bygherren levere de nødvendige oplysninger. Bygherren udarbejder eventuelt en selvstændig rapport, der beskriver projektet.
- * Amtskommunen eller Miljøministeriet vurderer miljøpåvirkningen og udarbejder forslag til regionplantillæg eller landsplandirektiv, som offentliggøres.
- * Herefter følger den normale offentlighedsperiode, hvor der kan afholdes borgermøder, besigtigelse mv. og hvor der kan gøres indsigelser mod projektet.
- * Myndighederne gennemgår og kommenterer indsigelserne og vurderer, om disse giver grundlag for ændringer.

- * Materialet tilsendes Miljøministeriet med henblik på vurdering af, om den statslige vetoret skal gøres gældende (8-ugers regel).
- * Kommunen vedtager en eventuel lokalplan for området.
- * Herefter kan amtskommunen og kommunen give de nødvendige godkendelser og tilladelser, som er nødvendige for at påbegynde byggeriet.
- * Når ankefristen for disse godkendelser og tilladelser er udløbet, kan bygherren starte anlægsarbejdet.

For anlæg på søterritoriet er VVM-direktivet implementeret gennem trafikministeriets bekendtgørelse nr. 379 af 1. juli 1988, ifølge hvilken Trafikministeriet forestår en lignende procedure.

4.1.3. Espoo-konventionen

Danmark har i 1991 underskrevet, men endnu ikke ratificeret ECEs konvention om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænser (Espoo-konventionen).

Espoo-konventionen forpligter de tilsluttede europæiske og nordamerikanske lande til at gennemføre miljøkonsekvensvurderinger af projekter, der kan have en negativ virkning på miljøet af grænseoverskridende karakter, og underrette de berørte nabostater herom. Listen over anlæg for hvilke proceduren er obligatorisk er udvidet en smule i forhold til VVM-direktivet.

Konventionen indeholder tilsvarende krav til indholdsbeskrivelse og procedure som VVM-direktivet, og opstiller herudover procedurer for høring af nabostater og afgørelse af tvister. Den understreger nødvendigheden af, at offentligheden i nabostater inddrages.

EF-kommissionen, der har deltaget i forhandlingerne om konventionen, arbejder på en samtidig (fælles) ratifikation for Rådet og medlemslandene.

4.2. Generelt om statens nuværende procedurer i forbindelse med lovforberedende arbejde

Ministeriernes regulering bygger ofte på forudgående udvalgsarbejde med analyse af bl.a. reguleringens erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser. Der er tradition for, at erhvervslivets organisationer og berørte organisationer i øvrigt i vid udstrækning inddrages i udvalgsarbejdet.

Det er endvidere karakteristisk, at forslag og udkast til nye eller ændrede regler sendes til høring hos de berørte organisationer, før reglerne endeligt udstedes eller lovforslag fremsættes i Folketinget.

De berørte organisationer har desuden mulighed for at gøre indsigelser over erhvervsøkonomiske eller miljømæssige konsekvenser af lovforslag over for det relevante folketingsudvalg i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget.

Endelig er der på en række områder nedsat rådgivende udvalg med deltagelse af bl.a. erhvervslivets organisationer, som på denne måde løbende har mulighed for at påvirke administrationen af eksisterende regler.

Nedenfor gennemgås de enkelte ministeriers procedurer nærmere.

4.3. Udvalgte ministeriers nuværende procedurer i forbindelse med lovforberedende arbejde

I dette afsnit foretages en gennemgang af de procedurer, som de ministerier, hvis regulering har størst direkte betydning for erhvervslivet og miljøet, anvender i forbindelse med det lovforberedende arbejde.

Følgende ministeriers procedurer beskrives: Skatteministeriet, Industriministeriet, Energiministeriet, Trafikministeriet, Miljøministeriet, Arbejdsministeriet og Landbrugsministeriet.

4.3.1. Skatteministeriet

Skatteministeriet har en flerstrengt høringspraksis, hvor bl.a. erhvervs-organisationerne inddrages på flere stadier i lovgivningsprocessen. Det sker både ved udvalgsarbejde forud for ny lovgivning og ved udarbejdelsen af selve lovforslagene. Organisationerne bliver endvidere inddraget i det løbende arbejde med at forenkle den gældende skattelovgivning, samt i forbindelse med drøftelser af emner inden for skattelovgivningen og skattepraksis.

Udvalgsarbejde og ny lovgivning

Når specifikke skatte- og afgiftsmæssige emner skal undersøges nærmere, nedsættes fx et udvalg. Udvalget undersøger som oftest gældende ret, og vurderer samtidig, om de gældende regler på området i praksis er hensigtsmæssige og eventuelt formuleres forslag til ændrede regler. Et udvalgs sammensætning bærer præg af, hvilke emner der skal undersøges og drøftes.

Eksempelvis havde "Optionsudvalget", der skulle afklare den skattemæssige behandling af de nye finansielle instrumenter (optioner og futures/terminkontrakter), repræsentanter fra bl.a. pengeinstitutter, Københavns Fondsbørs, revisororganisationerne, Fondsbørsvekslerer, Erhvervenes Skatsekretariat og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. I forbindelse med den senere lovgivning var der derfor mulighed for at tage hensyn til nogle af de administrative problemer, som de deltagende organisationer allerede under udvalgsarbejdet havde rejst.

Ved udarbejdelse af ny lovgivning er det endvidere normal praksis at sende lovforslag til høring blandt relevante eksterne interessenter i det omfang, det bl.a. af tidsmæssige hensyn kan lade sig gøre. Foruden andre ministerier, bliver erhvervsorganisationer hørt for at imødegå evt. uheldige virkninger. Ofte vil synspunkterne fra høringssvarene kunne indarbejdes, før lovforslaget fremlægges i Folketinget.

Hertil kommer, at organisationerne kan fremlægge deres synspunkter over for skatteudvalget under udvalgsbehandlingen og herigennem påvirke den endelige udformning af lovgivningen.

Skatteministeriets forenklingsprojekter

Skatteområdet har i mange år været præget af megen ny lovgivning. Der er således behov for løbende at overvåge gældende regler. For at forbedre skatteydernes retssikkerhed blev der i 1987 nedsat et forenklingssudvalg med repræsentanter fra Skatteministeriet, Administrations- og Personaledepartementet, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner. **Forenklingssudvalget** skal modtage ideer til forenkling af skattelovgivning fra en referencegruppe med deltagelse af erhvervslivets organisationer og med repræsentanter fra de højere læreanstalter.

Referencegruppen er initiativtager til projekter, der kan forenkle og forbedre skattelovgivningen. Referencegruppen kan endvidere betragtes som et bindeled mellem skatteyderne og Skatteministeriet, der udarbejder lovene.

Ved udvælgelse af forenklingsprojekter er der lagt vægt på følgende spørgsmål:

- virker reglerne efter hensigten.
- er klagevejen tilrettelagt enkelt og hensigtsmæssigt.
- er administrationen tilrettelagt hensigtsmæssigt.
- giver reglerne de provenuforskydninger, man har regnet med.
- er der af anden grund behov for en revision af reglerne.

Principielle spørgsmål drøftes i referencegruppen, mens forenklingssudvalget forestår den praktiske ledelse og koordinering af projekterne. Når et forenklingsprojekt er færdigt, forelægges det referencegruppen.

Det eksterne Kontaktudvalg

I 1980 blev der taget initiativ til at nedsætte et kontaktudvalg, således at medarbejdere i Skatteministeriets departement jævnligt kan mødes med en snæver kreds af skattesagkyndige fra den private sektor. Udvalget består foruden af medarbejdere fra departementet af en advokat, en statsautoriseret revisor, en registreret revisor, en medarbejder fra Erhvervenes Skatte-sekretariat samt en medarbejder fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Med nedsættelsen af dette kontaktudvalg er der blevet skabt mulighed for en mere formaliseret og gensidig udveksling af synspunkter. Udvalget har endvidere mulighed for at prioritere, hvilke spørgsmål inden for skattelovgivning og administrativ praksis, der nærmere bør undersøges.

4.3.2. Landbrugsministeriet

Forberedelse af nye regler

De erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af nye regler analyseres ved udarbejdelse af tekniske rapporter, redegørelser mv.

Landbrugsministeriet udarbejdede eksempelvis som baggrund for regeringens handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget redegørelsen "Bæredygtigt landbrug, en teknisk redegørelse, 1991".

I rapporten indgår modelberegninger udført for Landbrugsministeriet af Landbohøjskolen og Statens Jordbrugsøkonomiske Institut vedrørende den regionale udvikling i landbrugets bedrifts- og produktionsstruktur samt indtjening og økonomi i de kommende 5 til 15 år. Desuden indgår modelberegninger af landbrugets fremtidige anvendelse af kvælstofgødning og produktions- og udvaskningsfunktioner afhængigt af kvælstofniveauet. De økonomiske konsekvenser for planteproduktionen af ændrede produktionsvilkår er analyseret.

Regeringens handlingsplan vedrørende en bæredygtig landbrugsudvikling, herunder de driftsøkonomiske og miljømæssige spørgsmål, blev behandlet af Folketingets udvalg vedrørende en bæredygtig landbrugsudvikling. De driftsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af forskellige regler er belyst i Landbrugsministeriets besvarelser af udvalgets spørgsmål. Udvalget har desuden modtaget henvendelser fra en række erhvervs- og interesseorganisationer.

Udvalgets indstillinger er for tiden under opfølgning gennem lovgivningsinitiativer mv. på jordbrugsområdet.

Udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget foretog, baseret på eksisterende statistik og allerede gennemførte undersøgelser, en teknisk gennemgang af forskellige alternativer til lettelse af landbrugets rentebyrde. Ved overvejelser om en **refinansieringsordning** kombineret med en gældssaneringsordning vurderede udvalget tre instrumenter: Jordbrugslån, udlandslån og såkaldte grønne obligationer. Virkningerne ved antal støttemodtagere og støtteomfang samt den opnåede rentelettelse og ydelseslettelse i lånets løbetid blev vurderet ved de tre instrumenter ved hjælp af lovmodelberegninger.

Ved forberedelse af ændrede regler i landbrugsloven vedrørende ejerformer, sammenlægningsgrænser, samdrift mv. indgik analyser vedrørende størrelsesøkonomi i relation til regler i landbrugsloven og omkostninger i relation til transportafstand.

Ved overvejelser om ændring af fremtidige finansieringsvilkår i landbruget med særlig vægt på vilkårene for realkreditbelåning og finansiering ved unge landmænds etablering, blev foretaget en sammenligning mellem finansieringsforholdene for danske landmænd og finansieringsforholdene i de vigtigste konkurrentlande i EF. Der indgik en prognose for landbrugets bruttoinvesteringsbehov og skøn for nettokapitalbehovet frem til år 2000.

Struktur- og planudvalgets to delbetænkninger om gennemførelsen af EFs sociostrukturelle foranstaltninger i Danmark og om opfølgning af marginaljordstrategien i Landbrugsministeriets lovgivning mv. dannede udgangspunkt for lovgivning om tilskud til bl.a. udtagning af jord af produktionen og til etablering af skov.

Primære effekter såvel som afledte effekter indgår ved ovennævnte analyser.

Høringsprocedure mv.

De tekniske redegørelser og betænkninger indgår ved Landbrugsministeriets udarbejdelse af udkast til lovforslag. Det fremgår af bemærkningerne til et lovforslag, hvilke økonomiske og miljømæssige konsekvenser forslaget vil have. Udkast til lovforslag udsendes til høring hos offentlige myndigheder, erhvervsorganisationer og miljøorganisationer mv. Høringssvarene indgår ved den endelige udarbejdelse af lovforslaget.

Ved behandlingen i Landbrugs- og Fiskeriudvalget besvarer landbrugsministeren spørgsmål fra udvalget.

Den vedtagne lov vil normalt blive fulgt op af en bekendtgørelse, der uddyber lovens bestemmelser. Udkastet til bekendtgørelse forelægges organisationerne til høring.

Nærmere om landbrug-miljøområdet

Landbrug-miljøområdet har de seneste år været karakteriseret af handlingsplaner med henblik på løsning af særlige miljøproblemer inden for jordbrugsproduktionen. Dette har i et stort omfang præget arbejdsopgaverne og arbejdsgangen samt krævet et udbredt samarbejde mellem Landbrugsministeriet og Miljøministeriet, herunder udstedelse af regler under begge ministeriers ressort.

I den forbindelse kan nævnes Pesticidhandlingsplanen (1986), Vandmiljøhandlingsplanen (1987) og handlingsplanen for en bæredygtig landbrugsudvikling (1991).

Landbrugsministeriet har det overordnede ansvar for gennemførelsen af handlingsplanen for en bæredygtig landbrugsudvikling.

Inden færdiggørelsen af handlingsplanen i april 1991 har den været forelagt Miljøministeriet til kommentering.

Landbrugsministeriet har desuden afholdt en konference om bæredygtigt landbrug, bl.a. med indlæg fra miljø- og erhvervsorganisationer.

Det kan nævnes, at der ved vurderingen af midlerne til opfyldelse af de opstillede miljømålsætninger er foretaget en afvejning af miljøeffekten i forhold til de samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Der er bl.a. udarbejdet scenarier til belysning af mulige konsekvenser for landbrugserhvervet set i lyset af kommende internationale aftaler (nedsat landbrugsstøtte), strukturudviklingen og afgifter på handelsgødningskvælstof.

Det pågældende materiale er indhentet fra forskningsinstitutioner under Landbrugsministeriet og rekvireret mod betaling fra andre institutioner, herunder højere læreanstalter.

I forbindelse med arbejdet med handlingsplanen blev der nedsat et ad hoc udvalg under Folketinget: Udvalget vedrørende en bæredygtig landbrugsudvikling. Udvalget har løbende stillet spørgsmål til landbrugs- og miljøministrene. Ministeriernes besvarelser koordineres indbyrdes.

Endvidere har udvalget modtaget mundtlige og skriftlige henvendelser fra såvel erhvervs- som grønne organisationer.

Udvalget afgav beretning den 17. december 1991 vedrørende miljøinitiativerne.

På dette grundlag udarbejder Landbrugsministeriet og Miljøministeriet det nødvendige regelgrundlag, der som hovedregel koordineres indbyrdes inden høringen af andre relevante ministerier og private organisationer. Således forudsætter fastlæggelsen af reglerne og deres praktiske gennemførelse indgående forhandlinger med landbrugserhvervenes organisationer.

4.3.3. Arbejdsministeriet

På Arbejdsministeriets område er særligt arbejdsmiljøområdet relevant for problemstillingen. Beskrivelsen er derfor koncentreret herom.

Ved arbejdsmiljølovens vedtagelse blev det indgående drøftet, hvorledes fremtidige arbejdsmiljøproblemer kunne løses, uden at det var nødvendigt for Folketinget at behandle lovforslag udelukkende om et enkelt, isoleret arbejdsmiljøproblem.

Løsningen blev lovgivning via rammelovsteknik med brede forsvarligheds-bestemmelser og senere udfyldning i form af bekendtgørelser, udstedt af enten arbejdsministeren eller, efter konkret bemyndigelse, Direktøren for Arbejdstilsynet. Desuden sker der en løbende udfyldning i form af konkrete afgørelser. Dette princip er der for så vidt ikke noget nyt i. Al arbejder-beskyttelseslovgivning siden 1873 er udgået fra dette princip, og det er eksplicit fastslået i forbindelse med vedtagelsen af Maskinbeskyttelsesloven fra 1889.

Den valgte teknik harmonerer med den i lovens § 1 indsatte bestemmelse om, at det med loven tilstræbes at skabe arbejdsmiljøforhold, der til enhver tid er i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i samfundet. Herved er understreget det dynamiske aspekt i lovgrundlaget for arbejdsmiljøproblemernes løsning.

Udformningen af nye arbejdsmiljøregler behandles i 2 udvalg. Først tager regeludvalget stilling til den nye regels udformning, og dernæst vurderer beregningsudvalget reglens økonomiske konsekvenser. Denne praksis med partsdeltagelse i regeludvalg samt beregningsudvalg kendes ikke i tilsvarende udstrækning fra andre statslige områder.

Regeludvalg

Arbejdsministeriets forslag til arbejdsmiljøregler skal i henhold til arbejds-miljøloven forelægges Arbejdsmiljørådet, der er den centrale og koordinerende instans for arbejdsmarkedets organisationers indflydelse på arbejdsmiljøområdet.

Arbejdsmiljørådet nedsætter efter begæring et regeludvalg med deltagelse af direkte berørte organisationer. Direktoratet for Arbejdstilsynet påtager sig formandskabet og sekretariatsfunktionen, ligesom udvalget kan bistås af sagkyndige i nødvendigt omfang. Det forudsættes, at formanden ikke er den samme person, som har stået for det oprindelige regeludkast.

Samtidig med en indkaldelse til første møde udsendes mere detaljeret materiale til regeludvalget alt efter reguleringens art og omfang, herunder en parallelstilling, som viser de nye arbejdsmiljømæssige krav i regeludkastet i forhold til hidtidige regler og den praksis, der er udviklet på grundlag heraf.

På første møde vedtages efter oplæg fra formanden udvalgets arbejdsform og forløb i overensstemmelse med den fastsatte frist for udvalgsarbejdets afslutning. Der er mulighed for at aftale andre mødeformer end den traditionelle, såsom seminar- og projektform.

Tidsrammen for udvalgets behandling af regeludkastet og øvrigt tilhørende materiale forudsættes normalt at være 2-3 måneder. Det er derfor ønskeligt, at eventuelle bemærkninger foreligger i skriftlig form til møderne.

Såfremt fristen for udvalgets arbejde ikke kan overholdes, skal der ske tilbagemelding til rådet.

Det forventes, at parterne i videst muligt omfang allerede i regeludvalget rejser de fortolkningsspørgsmål, som det er nødvendigt at få afklaret med henblik på beregning af de økonomiske konsekvenser.

Som afslutning på regeludvalgets arbejde angives i forbindelse med det færdige regeludkast det arbejdsmiljømæssige niveau, der fastlægges i de nye bestemmelser.

Der vil af møderne blive udarbejdet konklusionsreferater med parternes eventuelle særstandpunkter.

Beregningsudvalg

Når regeludvalgets behandling af et regeludkast er afsluttet, nedsættes et særligt beregningsudvalg, medmindre parterne afstår herfra. Dette gælder dog ikke for implementering af EF-regler.

Beregningsudvalget er et rent teknisk udvalg alene for afklaring af de økonomiske konsekvenser af regeludkastet. For beregningsudvalgets arbejde er det væsentligt, at det i et vist omfang består af de samme personer som regeludvalget.

Beregningsudvalget nedsættes af Direktoratet for Arbejdstilsynet, der har ca. 10 års erfaring med at gennemføre disse økonomiske konsekvensanalyser i beregningsudvalg med deltagelse af både arbejdsgiverrepræsentanter (private som offentlige) og arbejdstagerrepræsentanter. Deltagerkredsen har været såvel hovedorganisationer som brancheorganisationer, afhængig af hvilke erhverv, der berøres af regeludkastet.

Til første møde i beregningsudvalget udarbejder Arbejdstilsynet et forslag til, hvilke dele af regeludkastet der skal beregnes og efter hvilken metode.

Til udvalgets andet møde udarbejder direktoratet et udkast til et beregningsdokument, og kan til dette formål tage kontakt til enkelte organisationer med henblik på at tilvejebringe de fornødne økonomiske og statistiske oplysninger.

Arbejdstilsynets indstilling behandles på udvalgets andet møde. Om nødvendigt fastsættes et tredje og afsluttende møde herom.

Tidsrammen for beregningsarbejdet forudsættes normalt at være 2-3 måneder. Det er derfor nødvendigt, at organisationernes bidrag kan tilvejebringes inden for korte tidsfrister, der kan fastsættes af formanden.

Såfremt den fastsatte frist for regelarbejdet ikke kan overholdes, skal der ske tilbagemelding til rådet.

Af møderne udarbejdes normalt alene beslutningsreferat.

4.3.4. Industriministeriet

Som ministerium for erhvervslivet har Industriministeriet naturligt en tæt kontakt og dialog med erhvervslivets organisationer, som også benyttes i forbindelse med ny og ændret regulering.

En meget stor del af Industriministeriets regelproduktion har i de senere år været foranlediget af EF-retsakter.

Procedure ved EF-retsakter

Til EF-specialudvalgsmøderne inviteres, ud over de faste medlemmer, relevante organisationer tillige med samtlige berørte myndigheder, afhængig af dagsordenens indhold.

I forbindelse med behandling i Specialudvalgene, hvor Industriministeriet har formandskabet:

- Etablering og Tjenesteydelser
- Tekniske handelshindringer for Industrivarer
- Industri og Regionalpolitik
- Konkurrence/immaterialret
- Forbrugerspørgsmål

udarbejdes der notater. Specialudvalgsnotaterne indeholder bl.a. et selvstændigt afsnit, hvor konsekvenserne af forskrifterne analyseres, herunder de lovgivningsmæssige, de statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

På specialudvalgsmøderne har erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter eller organisationerne mulighed for at fremkomme med bemærkninger til analysen herunder supplerende oplysninger.

Såfremt de økonomiske konsekvenser er væsentlige, vil der ad hoc blive nedsat undergrupper, der indgående analyserer problematikken (fx forslaget om 3. skadesforsikringsvirksomhed).

Procedure for lovforslag

En del af ministeriets lovforslag bygger på forudgående udvalgsarbejde med deltagelse af erhvervslivets organisationer. Her bliver forslagenes virkninger for erhvervslivet nøje analyseret. Det gælder både tilsigtede og utilsigtede virkninger. Udvalgsbetænkninger sendes til høring til en bred kreds af interesserede. Der udarbejdes et notat om høringssvarene og på denne baggrund tages stilling til, om lovforslag skal fremsættes og i givet fald i hvilken form.

Når udkast til lovforslag er udformet, sendes de altid til høring hos alle interesserede parter, uanset om de er resultat af udvalgsarbejde. Herefter foretages en fornyet vurdering af lovforslagets udformning. Denne procedure kan dog ikke følges ved visse former for hastelovgivning, f.eks. som led i politiske forlig. (Eksempler er ændringer i selskabslovene i forbindelse med vedtagelsen af **FL92** og lovforslag vedrørende erhvervszoner i forbindelse med aktiveringsforliget.)

Når lovforslag er fremsat i Folketinget, er der mulighed for at berørte parter kan henvende sig til Folketingets Erhvervsudvalg, hvilket benyttes i vid udstrækning.

Da ministeriets regelsæt sjældent har større betydning for det ydre miljø, er der i lovforberedende udvalg i Industriministeriet normalt ikke repræsentanter for Miljøministeriet eller miljøorganisationer. Disse vil normalt heller ikke blive hørt om ministeriets lovforslag.

Procedure for bekendtgørelser

Der findes i ministeriet ikke faste retningslinjer med hensyn til høringsprocedurer mv. for udstedelse af bekendtgørelser. På nogle områder hører man altid alle interesserede parter om udkast eller udarbejdelsen foregår i arbejdsgrupper med deltagelse af organisationerne. På andre områder hører man kun, såfremt man har fornemmelse af, at der kan være indvendinger.

4.3.5. Energiministeriet

Reguleringen på energiområdet (bortset fra undergrundsområdet) sker i hovedsagen inden for rammerne af varmemforsyningsloven og **elforsyningsloven**. Disse love har

karakter af rammelove, og inden for disse kan der udstedes forudsætninger for den fremtidige udvikling og godkendes store anlæg.

Kun en relativt mindre del af reguleringen på energiområdet sker i form af nye love eller bekendtgørelser mv.

Formålet med den offentlige regulering på energiområdet er ifølge varmeforsyningsloven at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningsens afhængighed af olie.

I overensstemmelse hermed har der i forbindelse med administration og udmøntning af lovene været lagt betydelig vægt på de samfundsøkonomiske forhold. Samtidig er der en langvarig tradition for i forbindelse med godkendelse af programmer, planer og projekter at belyse de miljømæssige konsekvenser. De erhvervmæssige konsekvenser er ikke blevet vurderet generelt, men er blevet analyseret i en række konkrete sager.

Overordnede planer, love og bekendtgørelser

På energiområdet har der med nogle års mellemrum været udarbejdet overordnede planer for hele området eller for delområder. På denne baggrund omfatter beskrivelsen i dette afsnit de nuværende procedurer i forhold til den samlede overordnede regulering, dvs. vedtagelse af love og udarbejdelse af planer.

Planer, programmer, love og bekendtgørelser udarbejdes normalt i samspil med en bred kreds af eksterne parter (forsyningselskaber, forsknings-institutioner, interesseorganisationer mv.). Dette samspil kan tage form af officielle høringer, deltagelse i udvalg eller afholdelse af møder med de involverede parter. Der vil således typisk være en tæt kontakt med de involverede parter allerede på et tidligt tidspunkt i forberedelsen af nye regler.

Som led i arbejdet med overordnede planer og forberedelse af nye regler er der tradition for at gennemføre grundige vurderinger af de miljømæssige virkninger af de forskellige alternativer.

De miljømæssige vurderinger omfatter som udgangspunkt alene energisektorens bidrag til luftforureningen, dvs. udledningen af kuldioxid (CO₂), svovldioxid (SO₂), kvælstofoxider (NO_x) samt eventuelle andre stoffer, der udledes til luften (partikler, tungmetaller mv.).

Forhold som spildevand og fastaffald indgår kun i specielle tilfælde, hvor disse forhold har særlig betydning, direkte i energiplaner og -programmer. Større energiprojekter skal dog miljøgodkendes efter miljølovgivningen, og de nævnte aspekter bliver vurderet i denne sammenhæng.

Vurderingen af de miljømæssige virkninger omfatter normalt kun driftsfasen og ikke fremstilling og skrotning. Undersøgelser viser, at driftfasens betydning for de miljømæssige virkninger i langt de fleste tilfælde er helt dominerende.

På energiområdet har der hidtil ikke været tradition for at værdisætte de miljømæssige virkninger, idet disse alene er opgjort i fysiske mængder og dermed ikke værdisat i den samfundsøkonomiske vurdering.

Med hensyn til de erhvervsøkonomiske konsekvenser er disse ikke i alle tilfælde systematisk vurderet.

I en række tilfælde er der dog gennemført vurderinger af de forskellige programmets og planers betydning, dels med hensyn til fremtidige energipriser for de forskellige berørte grupper, dels for den indenlandske industri, som producerer forskellige former for energiteknologi. De sidst nævnte vurderinger omfatter overordnede analyser af den indenlandske produktion og beskæftigelse. Disse analyser tager udgangspunkt i importkvoter og beskæftigelsesindhold i de enkelte teknologier.

Ovenstående generelle beskrivelse kan **eksemplificeres** med vurderingerne i forbindelse med den politiske aftale af 20. marts 1990 om den fremtidige eludbygning. I forbindelse med forhandlingerne af denne aftale blev en udbygning med decentrale kraftvarmeværker vurderet i forhold til udbygning med centrale kulfyrede elværker.

Vurderingen omfattede en belysning af

- * samfundsøkonomi (nutidsværdi af investeringer, drifts- og vedligeholdelsesomkostninger samt brændselsudgifter)
- * miljøforhold
- * betydning for elprisen
- * brugerøkonomi, herunder betydningen for varmepriser for forskellige fjernvarmekunder, og
- * virkninger for dansk industri.

Programmet for udbygning med decentral kraftvarme blev efterfølgende indkorporeret i Energi 2000, hvor virkningerne blev vurderet i forhold til det samlede energisystem og de øvrige tiltag i energiplanen.

Udbygningen med decentral kraftvarme blev formelt vedtaget med vedtagelse af en ny varmemforsyningslov i maj 1990, og ovennævnte vurderinger er medtaget som bilag til betænkningen fra Det Energipolitiske Udvalg afgivet den 2. maj 1990 over Forslag til lov om varmemforsyning.

Projekter

Udmøntningen af de overordnede planer og programmer sker typisk i form af gennemførelse af en lang række projekter. Fx medfører den nye varmemforsyningslov, at mere end 200 fjernvarmeværker skal omlægges til decentral kraftvarmeproduktion.

I henhold til varmemforsyningsloven skal der udarbejdes et projektforslag, inden der kan etableres et nyt, større varmemforsyningsanlæg. I loven og tilhørende bekendtgørelser og vejledninger er der fastsat nærmere regler for indholdet i sådanne forslag og for kommunalbestyrelsens godkendelse af forslag.

Projektforslaget skal bl.a. indeholde en beskrivelse af de økonomiske og miljømæssige forhold, og inden godkendelse af et projekt skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet.

Det betyder, at der i forbindelse med fx omlægning af et fjernvarmewærk til decentral kraftvarme - inden for de rammer der er fastlagt fra Energiministeriet - bliver vurderet forskellige alternativer, inden der godkendes et projekt.

I forbindelse med etablering af store elværker er proceduren anderledes. I henhold til elforsyningsloven fremsender elværkerne en ansøgning til Energistyrelsen med henblik på godkendelse. I ansøgningen vil bl.a. de økonomiske og miljømæssige forhold være grundigt beskrevet, men der er ikke som i varmeforsyningsloven fastlagt detaljerede retningslinier for indholdet.

4.3.6. Trafikministeriet

Trafikministeriet regulerer forhold, der direkte berører andre offentlige myndigheder og erhvervsinteresser indenfor bl.a. lufthavne, luftfart, busstrafik, banetrafik, hyrekørsel, lastbiltransport, havne, veje mm.

Der findes ikke ensartede procedurer for, hvordan konsekvenser af regelfastsættelse indenfor dette område belyses. I nogle tilfælde er der etableret særlige råd med direkte repræsentation fra interesseorganisationer. Rådene tager bl.a. stilling til tilladelsesudstedelse. I andre tilfælde foretages der efter konkret vurdering af det hensigtsmæssige heri høring af relevante erhvervsinteresser.

Som et eksempel på en procedure kan nævnes, at Vejdirektoratet har en årelang tradition for at opgøre de miljømæssige konsekvenser af nye vejanlæg. Ligesom miljøhensyn har været en integreret del af vejplanlægning og projektering.

I hele processen fra forundersøgelse til anlæg har Vejdirektoratet et løbende og givtigt samarbejde med relevante offentlige myndigheder og deltager efter behov i offentlige møder om vejprojekterne.

Når principbeslutning er taget om at undersøge et kommende vejanlæg, igangsættes et større udredningsarbejde, hvor behovet opgøres og hvor der normalt skitseres forskellige løsningsmuligheder. Dette arbejde foregår i et samarbejde med amtskommunen og de berørte primærkommuner.

I samarbejde med Skov- og Naturstyrelsen udarbejdes alternative linieføringer, hvis landskabelige og fredningsmæssige konsekvenser beskrives.

For hvert linieføringsforslag opgøres de fordele, som trafikanterne og samfundet får af nye vejanlæg. Ved at prissætte disse fordele og sætte dem i forhold til anlægsprisen for projektet fås en størrelse, som bruges til en samfundsøkonomisk vurdering af projektets rentabilitet. (Jfr. "Undersøgelse af større hovedlandevejsarbejder, metode for effektberegning og økonomiske vurderinger", Vejdirektoratet, 1992).

Følgende effekter medtages og prissættes i vurdering af projekter:

- * Trafikøkonomiske effekter (tid, kørsel, trafikuheld, drift og vedligeholdelse)
- * Miljøeffekter (støj, luftforurening, barriereeffekt og oplevet risiko)
- * Investeringer (anlægsomkostninger og større anlægsarbejder)

Som det fremgår er der ikke medtaget de indirekte effekter for fx erhvervslivet og regional udvikling.

I enkelte tilfælde ("De jyske tværveje" og "Rute 9") er vejenes betydning for erhvervslivet dog forsøgt belyst med særskilte rapporter.

Resultatet af udredningsarbejdet offentliggøres i en rapport, der sendes til høring hos de lokale myndigheder og hos Miljøministeriet, Forsvarsministeriet samt Landbrugsministeriet. På baggrund af høringssvarene indstiller Vejdirektoratet et af linieføringsforslagene til trafikministeren.

Trafikministeren kan så fremsætte **projekteringslovforslag** i Folketinget for et eller flere linieføringsforslag.

I bemærkningerne til lovforslaget er konsekvenserne af det nye vejanlæg beskrevet herunder også de miljømæssige vurderinger.

Med vedtagelse af projekteringsloven bemyndiges Vejdirektoratet til at sikre vejens gennemførelse og til at undersøge linieføringen detaljeret.

Typisk udgør miljøundersøgelserne i størrelsesorden 1/2-11/2 pct. af de samlede projektomkostninger. I særlige tilfælde - typisk mindre projekter - kan der være tale om væsentlige større andele.

4.3.7. Miljøministeriet

I forbindelse med udformningen af styringsmidlerne på miljøområdet indgår en række forskellige faktorer. De vigtigste er effekten på miljøet, belastningen af den offentlige sektor og belastningen af erhvervslivet og dermed konkurrenceevnen. Disse faktorer indgår også i vurderingen og prioriteringen af regelstyring i forhold til alternative styringsmidler.

I forbindelse med regelstyring indgår vurderingen af erhvervslivets belastning med varierende vægt, idet denne vurdering relateres til reglernes karakter og deres betydning for erhvervslivet. Der findes ikke ensartede procedurer for opgørelsen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I visse tilfælde inddrages de berørte brancher allerede inden udarbejdelsen af første udkast til nye regler. På denne måde vil branchernes synspunkter kunne indgå i det videre arbejde med udformning af reglerne.

Den normale procedure er, at forslag sendes til høring i de berørte erhvervsorganisationer. Ved sådanne høringer fremkommer der i reglen forslag til ændringer, der letter belastningen for erhvervslivet. Ændringsforslagene overvejes og vurderes dels i relation til målsætningen med reglerne og dels i relation til andre ændringsforslag.

Både forudgående inddragelse og høring tilsigter, at et givent miljømæssigt mål (forureningsniveau/beskyttelsesniveau) opnås på en for erhvervslivet mv. mindst mulig belastende måde.

I enkelte tilfælde ved særlige omkostningstunge initiativer er der i samarbejde mellem Miljøministeriet og de berørte erhvervsorganisationer gennemført aktuelle undersøgelser af reglernes betydning for erhvervsvirksomhederne. Dette er sket bl.a. ved inddragelse af private konsulentfirmaer.

Der foretages i forbindelse med gennemførelsen af regler undertiden en vis kvantificering af de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. Der er imidlertid ikke en fast tradition for en sådan kvantificering af de økonomiske og administrative belastninger for erhvervslivet i faste mål som kr. og årsværk, således som for de økonomiske og administrative konsekvenser for amter og kommuner. Dette hænger bl.a. sammen med, at det for visse regler og ændringer af eksisterende regler vil være ganske svært og måske endda umuligt at opgøre disse konsekvenser.

Endvidere er der spørgsmålet om kortsigtede og langsigtede effekter, hvor det måske lader sig gøre at kvantificere de kortsigtede, hvorimod de langsigtede er sværere at fastslå, herunder specielt en vurdering af eventuelle benefits.

Den eksisterende regelstyring og tendenser

Det må fremføres, at den væsentligste del af Miljøministeriets regelstyring nyligt er ændret. Således er der nyligt vedtaget en ny miljøbeskyttelseslov, en ny planlov og en ny naturbeskyttelseslov. Bærende i forbindelse med udarbejdelsen af disse love og lovforslag har været ønsket om forenklinger.

I forbindelse med flere af ministeriets regelsæt er der nedsat rådgivende udvalg, som bl.a. har repræsentanter for de relevante erhvervsorganisationer. På den måde har erhvervslivet en mulighed for, at der løbende kan ske en påvirkning af administrationen af regler, mv.

En stigende del af den danske miljøregulering har baggrund i internationale tiltag, herunder EF-regulering.

Endvidere søges miljømål i stigende grad gennemført ved aftaler med erhvervene, hvor det er muligt. Sådanne aftaler vil kunne medføre mindre belastning for erhvervslivet, end den belastning det ville have medført, at nå det samme mål med traditionel regelstyring.

Endelig er det en tendens, at der sker en annoncering af nye regeltiltag (miljømålsætninger) og at der gives en vis overgangsperiode, før regler finder

anvendelse i praksis. På den måde kan tilpasningen til nye regler foregå som led i virksomhedernes almindelige udvikling, mv.

4.4. Sammenfatning

I dette kapitel er foretaget en beskrivelse af de i dag gældende procedurer i forbindelse med lovforberedelse.

Der er redegjort for, hvilke krav der i dag gælder til lovforberedelse. Endvidere er der foretaget en nærmere beskrivelse af, hvilke procedurer en række udvalgte ministerier anvender i forbindelse med lovforberedelse.

Det er karakteristisk, at vurdering af de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser i dag i vidt omfang indgår i statens forberedende arbejde i forbindelse med ny eller ændret regulering.

Der er imidlertid ikke tale om en systematisk og ensartet procedure til vurdering af reguleringens erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser. Praksis afviger mellem de enkelte ministerier og indenfor det enkelte ministerieområde afhængig af områdets betydning for erhvervslivet og miljøet.

KAPITEL 5. UDENLANDSKE ERFARINGER MED ERHVERVSØKONOMISKE OG MILJØMÆSSIGE KONSEKVENSVURDERINGER

5.1. Indledning

I dette kapitel er det formålet at belyse de internationale erfaringer med opgørelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

I kapitlet inddrages erfaringerne fra en række andre lande inden for OECD-området. Det drejer sig om de skandinaviske lande, Tyskland, Holland, Frankrig, UK og Irland samt USA og Canada. Endvidere belyses, hvilke initiativer der er igangsat i EF- og FN-regi.

Der er i tabel 5.1 givet en oversigt over hvilke lande der har indført krav i form af retningslinier mv. om, at der skal foretages erhvervsøkonomiske og miljømæssige vurderinger af ny offentlig regulering.

Tabel 5.1. Oversigt over udvalgte landes krav om belysning af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

	Krav om erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering (jf. anm. 1)	Krav om miljømæssig konsekvensvurdering (jf. anm. D)		Krav om samfundsøkonomisk vurdering af større projekter (jf. anm. II)
		Krav til lovgivning	Krav til anlægsprojek- ter	
Danmark			+	+
Sverige	+	(+) ¹⁾	+	+
Norge			+	+
U.K.	+	(+) ¹⁾	+	+
Tyskland			+	+
Holland	+	+	+	
Frankrig			+	+
U.S.A.	(+)	(+) ¹⁾	+	+
Canada	+	+	+	+

Anmærkninger: I. Ved begrebet **krav** forstås, at der i lovgivningen er fastsat, at et hensyn bør tages til enten erhvervsøkonomisk, samfundsøkonomisk eller miljømæssig vurdering. Dette hensyn kan være egentlige bindende krav, men også henstillinger, retningslinier mv.

II. Ved begrebet **samfundsøkonomisk vurdering af større projekter** forstås, at kravet om erhvervsøkonomisk eller miljømæssig vurdering indgår som led i et krav om at gennemføre analyser med et bredere sigte. Dette kan fx være cost-benefit analyser. Kravet gælder særligt de erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger.

Noter: 1) Der pågår overvejelser om krav om miljøvurdering i forbindelse med lovgivning. Ved større projekter med betydelige miljømæssige konsekvenser findes eventuelt krav om gennemførelse af vurdering.

Det fremgår af tabellen, at ca. halvdelen af de udvalgte lande i en eller anden form har gennemført krav om undersøgelse og vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser ved lovgivningsinitiativer.

Hvad angår reguleringens miljømæssige konsekvenser viser tabellen, at alle de udvalgte lande har systemer til vurdering heraf for så vidt angår større anlægsprojekter. Derimod har kun enkelte lande krav om vurdering af miljøkonsekvenser i forbindelse med lovgivning eller lovforberedende arbejde.

Endelig er det karakteristisk, at der i stort set alle landene stilles krav om samfundsøkonomisk projektvurdering i forbindelse med større (anlægs)projekter, hvor også kan indgå miljø- og erhvervsmæssige konsekvenser.

5.2. Erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger

5.2.1. Erfaringer fra andre lande

En række lande har erfaringer med opgørelser af erhvervsøkonomiske konsekvenser af ny lovgivning og har etableret systemer og procedurer, der sikrer, at ny offentlig regulering, der har konsekvenser for erhvervslivet, bliver vurderet.

Erfaringerne viser, at effekten af erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering afhænger af,

- * om opgaven tillægges stor politisk vægt
- * om konsekvensvurderingen systematisk integreres i beslutningsprocessen om ny lovgivning og
- * om konsekvensvurderingen har en vis kvalitet

Fordelen ved at indføre procedurer for erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering er primært, at det medvirker til at sætte fokus på de spørgsmål, der er relevante for beslutningstageren, at man overvejer alternative reguleringsmetoder og deres omkostningseffektivitet, og at man sikrer sig klarhed om konsekvenserne af ny lovgivning.

De nedenstående oplysninger om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger vedrørende Frankrig, Holland og Irland stammer fra EF-Kommissionens rapport af 8. september 1992, "Report by the Commission on Administrative Simplification in the Community". De udenlandske erfaringer om Canada, USA og Sverige er baseret på informationer fra Public Management Service, OECD. Oplysningerne er indsamlet i løbet af 2. halvår 1992.

5.2.2. EF

EF's system vedr. erhvervsøkonomiske konsekvenser blev oprettet i 1986 med følgende formål:

- 1) I videst muligt omfang at sikre at forslag til EF-retsakter ikke lægger urimelige byrder på erhvervslivet, i særdeleshed små og mellemstore virksomheder,
- 2) at opfordre administrationen til at tage erhvervslivets synspunkter i betragtning, når nye forslag udarbejdes,
- 3) at informere Kommissionen, Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om de sandsynlige virkninger for erhvervslivet af fremsatte forslag.

Systemet består i, at den regeludstedende tjenestegren udarbejder en vurdering i skemaform (fiche d'impact), som forhandles med DG XXm (Generaldirektoratet for små og mellemstore virksomheder).

Det er i princippet en betingelse for, at forslag kan fremsættes, at der er foretaget denne vurdering og at den er godkendt. Konsekvensvurderingen fremlægges sammen med

forslaget. Systemet omfatter nu også regler, der udstedes af Kommissionen ved bemyndigelsesdelegation.

Systemet gjaldt tidligere for alle forslag, men fra 1991 er det indskrænket til kun at gælde for forslag, som har betydelige konsekvenser for erhvervslivet. De forslag, som skal vurderes, identificeres af DG XXm på forhånd ud fra Kommissionens program.

I 1990 blev systemet udvidet til også at omfatte undersøgelser af eksisterende lovgivning med henblik på at kortlægge, i hvilket omfang erhvervslivet hører på forskellige politikområder og hvilke forpligtelser, der er lagt på erhvervslivet.

Efter britisk ønske er der optaget en erklæring i forbindelse med Maastricht-traktaten om, at systemet skal udbygges. Det britiske formandskab har i efteråret 1992 fremlagt og fået vedtaget en resolution i Industriministerrådet, som sigter på at styrke systemet med erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger, herunder en tidlig høring af relevante parter.

5.2.3. UK

Det britiske system blev oprettet i 1985 som led i en række foranstaltninger med deregulering som formål. Hovedelementerne var:

en minister i hvert departement er ansvarlig for deregulering

en dereguleringsenhed i hvert departement

- en central enhed, "the Enterprise and Deregulation Unit" til at koordinere arbejdet mellem ministerierne

ad hoc gennemgange af eksisterende regulering

halvårlige "forward looks" for alle lovforslag for at identificere eventuelle byrder

vurdering af omkostninger der pålægges erhvervslivet i forbindelse med lovforslag.

Der udfærdiges omkostningsvurderinger i skemaform i forbindelse med alle lovforslag, der har betydning for erhvervslivet. Det gælder uanset, om betydningen er stor eller lille.

I skemaet skal følgende angives:

1. Formål og fordele i forbindelse med forslaget.
2. Hvilke sektorer, der berøres og antal virksomheder.
3. De totale omkostninger for alle berørte sektorer, både tilbagevendende og ikke tilbagevendende omkostninger.

4. De totale omkostninger for en typisk virksomhed i de mest berørte sektorer.
5. Hvordan de yderligere omkostninger, der følger af forslaget vil påvirke konkurrenceevnen for virksomheder i Storbritannien på hjemme- og eksportmarkedet.
6. Hvilke kilder der er brugt og hvilke høringer af erhvervslivet der har været.
7. Om omkostningerne vil blive overvåget og om det er fastsat en dato for revision.
8. Hvis en anden foranstaltning end den foreslåede kunne have nået samme mål med lavere omkostninger for erhvervslivet, skal det forklares, hvorfor denne ikke er brugt.

Hvert ministerium har en dereguleringsenhed (1-3 personer), som er ansvarlig for konsekvensvurdering af ministeriets lovgivning. For at **identificere** hvilke forslag, der skal vurderes, har enheden en "forward look mechanism", som består i, at de øvrige dele af ministeriet hver 6. måned skal rapportere til dereguleringsenheden, hvilke forslag de påtænker, som kan være af betydning for erhvervslivet.

Desuden findes en central dereguleringsenhed i det britiske industriministerium (18-22 personer).

Den centrale enhed har koordineringsfunktion mellem ministerierne, rådgivning med hensyn til skemaernes udformning og udfyldning samt statistikudvikling og anvendelse. Endvidere har enheden til opgave at overvåge og rapportere om fremskridt. Hver medarbejder i den centrale enhed samarbejder således med dereguleringsenheden i et bestemt ministerium. Ministeren for industri og handel har ansvar for at gøre opmærksom på tilfælde, hvor omkostningsvurdering ikke er tilstrækkeligt gennemført. Endvidere gennemgås EF's retsakter med henblik på henvendelse til Kommissionen.

Enheden består af et rådgivende panel af 12 erhvervsfolk på mellemliderniveau, som mødes ca. hver 6. uge. Endvidere har enheden en deltidsansat revisor.

Det er et mål for dereguleringen og arbejdet med konsekvensvurderingerne, at det skal blive en permanent og vigtig del af alle ministeriers arbejde, og at den centrale enhed derved kan overflødiggøres.

Den centrale enhed var oprindeligt placeret i "the cabinet office", som er den centrale koordinerende enhed i den britiske centraladministration, men blev senere flyttet til arbejdsministeriet og derefter til industriministeriet. Det er enhedens erfaring, at en central placering og en engageret minister har stor betydning for gennemslagskraften.

Det er endvidere en erfaring i den centrale enhed, at **vurderingsskemaerne** ikke må være vanskelige at udfylde og heller ikke behøver at være meget præcise, da der under alle omstændigheder vil være tale om skøn. Enheden har derfor slækket på detaljeringsniveauet hen ad vejen.

Der foretages ikke en årlig opgørelse af erhvervsbelastningen. Dette betragtes som en alt for ambitiøs opgave, og medarbejdere i dereguleringsenheden tvivler på, at det kan gøres meningsfyldt.

5.2.4. Tyskland

Den uafhængige Federale Kommission til forenkling af lov og administration i Indenrigsministeriet blev udpeget i 1983 for at fremme afbureaukratisering og forenkling.

Kommissionen har uafhængig status i forhold til regeringen. Viceindenrigsministeren er formand for kommissionen. I kommissionen er i øvrigt repræsenteret en række sagkyndige eksperter.

Den har bl.a. til opgave at undersøge hvert lovforslag, der berører den federale lovgivning ligesom den gennemgår eksisterende lovgivning. Der er fastlagt en procedure for gennemgang af ny regulering en såkaldt "blå checkliste" med 10 hovedspørgsmål og mere detaljerede følgespørgsmål - en bindende liste med spørgsmål, der skal besvares. Listen kan bruges som vurderingsgrundlag for enhver, der er involveret i lovgivningsprocessen.

De 10 hovedspørgsmål er:

- 1) Er handling nødvendig
- 2) Hvad er alternativerne
- 3) Er handling nødvendig på federalt niveau
- 4) Er en ny lov nødvendig
- 5) Er øjeblikkelig handling nødvendig
- 6) Er reglens omfang nødvendig
- 7) Kan lovens gyldighedsperiode begrænses
- 8) Er reglen ubureaukratisk og forståelig
- 9) Er reglen gennemførlig
- 10) Er cost-benefit forholdet acceptabelt

Der foreligger ikke oplysninger om, hvilken effekt checklisten har haft for vurdering af lovforslag.

5.2.5. Frankrig

I Frankrig blev der i 1983 etableret et centralt råd, Committee for the Simplification of Formalities (COSIFORM), der skulle arbejde for en forenkling af lovgivningen. Rådet var sammensat af repræsentanter fra ministerier og erhvervslivet. Oprindeligt var rådets kompetence begrænset til lovgivning, der havde betydning for erhvervslivet, men i 1990 blev rådets kompetence udvidet til at omfatte al lovgivning. Samtidig blev andre brugergrupper repræsenteret i rådet. Regeringschefen er formand for COSIFORM.

COSIFORM koordinerer regeringens indsats for at forenkle lovgivningen. Hvert ministerium skal udpege en person, der er ansvarlig for forenkling af lovgivningen og for at udbygge kontakten med brugerne.

Ministerier, medlemmer af rådet, brugere mv. kan over for COSIFORM pege på behovet for forenklinger af lovgivning. COSIFORM vurderer de enkelte forslag og sender eventuelle anbefalinger til de myndigheder, der er ansvarlige for det pågældende regelsæt.

COSIFORM har en overvågnings- og initiativpligt i forhold til gældende lovgivning og er ikke målrettet mod vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger af ny lovgivning.

5.2.6. HoUand

Det overordnede ansvar for koordineringen af spørgsmål, der har betydning for erhvervslivets omkostninger, ligger hos økonomiministeren, som generelt er ansvarlig for erhvervspolitikken.

I 1991 fremsendte regeringen en redegørelse til parlamentet, hvori der redegøres for de principper, der ligger til grund for regeringens indsats for at begrænse omkostningerne for erhvervslivet som følge af offentlig regulering.

Heri indgår, at der skal foretages en erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering af al ny lovgivning, herunder ændringer af eksisterende lovgivning.

Ansaret for den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering ligger primært hos det ministerium, der står for lovforslaget, men Økonomiministeriet støtter og overvåger den samlede indsats. Økonomiministeren har initiativpligt og kan foreslå tiltag, der kan begrænse omkostningerne for erhvervslivet.

5.2.7. Irland

I 1983 etableredes The Industrial Cost Monitoring Group (ICMG). Gruppen er sammensat af repræsentanter fra de relevante ministerier og det private erhvervsliv. Formandskabet varetages af Industriministeriet.

Lovforslag, der har erhvervsøkonomiske konsekvenser, skal indeholde en vurdering af konsekvenserne. Lovforslag kan forelægges for ICMG, som gennem industriministeren videregiver sine synspunkter til regeringen.

ICMG udarbejder en årlig rapport til industriministeren. Rapporten indeholder bl.a. en vurdering af omkostningsudviklingen for erhvervslivet.

5.2.8. Sverige

Siden 1987 har myndighederne i Sverige i forbindelse med udformning af lovforslag skullet vurdere og overveje omkostninger og andre konsekvenser heraf. Impact analyser

for nye lovforslag udarbejdes af regeringen eller andre myndigheder på forskellige stadier af lovgivningsprocessen.

Cost benefit - og cost-effectiveness analyser, kvalitative såvel som kvantitative, anvendes i stigende grad i forbindelse med konsekvens-analyserne. Særlig vægt lægges på fordeling af nytte og omkostninger for at kunne fastslå "hvem der kommer til at betale regningen". Er omkostningerne for målgruppen betydeligt større end fordelene skal myndigheden have tilladelse fra regeringen til at foreslå reglen, og målgruppen skal høres for bemærkninger til analysen. Vurdering af nytte anses dog for vanskeligere end vurdering af omkostninger.

Nogle svenske myndigheder benytter risikovurdering (risk assessment). Fx har den nationale vejadministration længe brugt risikovurdering ved beslutning om investering i hovedveje. Analyserne indregner værdien af smerte i omkostningerne ved ulykker på vejene, for at få et billede af hvor meget "gennemsnitssvenskeren" kommer til at betale for stigende sikkerhed på vejene. Analyserne har fx ført til flere investeringer med henblik på at reducere alvorlige fodgængerulykker.

I 1988 indførtes en regel om at konsekvensanalyser også skal anvendes i forbindelse med tilpasning af svensk lovgivning til EF-regulering. Offentlig indflydelse på analyserne opnås gennem høring af forskellige interessenter fx repræsentanter for erhvervslivet.

Den svenske regering anser konsekvensanalyser for nyttige, da de retter de enkelte myndigheders opmærksomhed mod omkostningerne ved beslutninger om regulering. Analyserne har således bidraget til udformning af regler med lavere omkostninger og til at udpege regler som slet ikke burde gennem-føres. Konsekvensanalyser kan derfor have en vis effekt.

Generelt er der dog behov for at forbedre det analytiske grundlag for regulering. Kvaliteten af den kvantitative konsekvensanalyse kan være problematisk, bl.a. fordi der kan være store forskelle i kvaliteten af de forskellige myndigheders analyser og fordi de ikke altid anvender de udførte analyser som beslutningsgrundlag.

Den svenske regering har endnu ikke givet fælles standarder for analysernes indhold og metode. Riksrevisionsverket arbejder på en sådan vejledning. Herudover har regeringen fundet at data vedr. risiko og nytte er særlig vanskelige eller dyre at indsamle.

5.2.9. Norge

I 1990 nedsatte den norske regering Næringslovutvalget, som fik til opgave at udarbejde forslag til forenklinger af erhvervslovgivningen. Gennem forslagene skal udvalget medvirke til at lette etableringsvilkårene, øge omstillingsevnen og stimulere til en bedre ressourcefordeling og produktivitet i erhvervslivet.

Regelforenklingen skal bidrage til, at såvel erhvervslivet som det offentlige kan reducere de ressourcer, der anvendes på administration, håndhævelse og efterlevelse af regler.

Udvalgets forslag videresendes til de respektive ministerier med henblik på opfølgning. Der er fastlagt en særlig **opfølgningsrutine**, som fastsætter frister for ministeriernes opfølgning på forslagene. Der stilles endvidere krav om, at der fremlægges en tidsplan for arbejdet frem mod et lovforslag.

I redegørelsen, "En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene", august 1992, nævnes, at der er behov for at få forenklingssynet stærkere placeret i arbejdet med de nye regler, så det forhindres, at nye regler eliminerer opnåede forenklingsgevinster.

Ikke mindst på denne baggrund foreslås, at Næringslovudvalget om nødvendigt får forlænget sit mandat, der med de nuværende regler udløber med udgangen af 1992.

5.2.10. Canada

Allerede i 1977 besluttedes det at indføre socio-økonomiske impact analyser for alle større forslag til ny regulering indenfor sundhed, sikkerhed og retsvæsen. Formålet var:

- at fremme systematisk analyse af de socio-økonomiske konsekvenser af ny lovgivning indenfor sundhed, sikkerhed, retsvæsen og miljøbe-skyttelse og at forbedre ressourceallokeringen og forbedre informationsniveauet i beslutningsprocessen
- at sikre ensartede metoder og antagelser der ligger til grund for analysen og
- give mulighed for øget offentlig deltagelse i lovgivningsprocessen

Resultatet af de socio-økonomiske analyser vurderedes i en undersøgelse fra 1985 som skuffende, dels fordi der kun var blevet udført meget få analyser, og fordi de der var udført var utilstrækkelige og ofte ikke blev brugt. Undersøgelsen konkluderede, at analyserne skulle være mere detaljerede og strammes op.

I 1986 indførte Mulroney regeringen også regulatory Impact Analysis (konsekvensanalyser) af alle forslag, der krævede ministergodkendelse. Departementerne fik imidlertid betydelig fleksibilitet vedr. analysens indhold og udførelse.

Konsekvensanalyserne skal indeholde følgende:

- Problemet skal defineres, målgruppen identificeres og der skal argumenteres for at handling er nødvendig
- alternativer til regulering skal angives og alternative typer og former for regulering. Det forklares hvorfor alternativerne ikke er valgt
- fordele og omkostninger for industri og det offentlige kvantificeres, ligesom virkning for inflation, beskæftigelse og konkurrenceevne hvor det er muligt. Kvalitative vurderinger anvendes, hvis kvantificering ikke er mulig. Nettoeffekten for det canadiske samfund præsenteres.

- høring. Det skal fremgå hvem der er blevet hørt, hvilke resultater det har givet og hvilke ændringer der er sket som følge af høringen.
- håndhævelse. Det forklares hvordan reglen skal håndhæves og sanktioner beskrives.

De enkelte myndigheder er ansvarlige for analysens indhold herunder at analyseniveauet og beskrivelsen svarer til forslagens betydning.

Konsekvensanalyserne forelægges for ministrene sammen med forslag til ny lovgivning. Forslag med betydelige konsekvenser kræver evt. høring af andre departementer eller repræsentanter for den private sektor.

Konsekvensanalyserne anvendes som informations- og ledelsesredskab, men påvirker ikke direkte den endelige beslutning, fordi den canadiske regering ikke har etableret et beslutningskriterium baseret på analysens resultater. I stedet giver analysen en ramme for overvejelse af lovgivningsinitiativer i ministerier og styrelser.

I marts 1992 strammede regeringen de analytiske betingelser i forbindelse med ny regulering. Det skal herefter fremgå at indgrebet er nødvendigt, at regulering er bedst af alle potentielle alternativer og at forslaget maksimerer nytten for målgruppen i forhold til omkostninger. Vægten på cost-effective-ness skal sikre at regulering resulterer i den størst mulige nettogevinst.

Flere undersøgelser konkluderer, at kvaliteten af ny regulering er forbedret.

Dog viser undersøgelserne også, at der er behov for forbedringer, bl.a. fordi analysernes kvalitet svinger mellem de forskellige myndigheder. En undersøgelse fra 1992 viser således at omkostningerne ved regulering ofte slet ikke angives og at alternativer til regulering ikke undersøges.

Nogle myndigheder anvender tilsyneladende analysen for at retfærdiggøre resultatet af indgrebet snarere end for at udvikle alternativer. Desuden har data i visse tilfælde vist sig vanskelige at indsamle især detaljerede oplysninger om omkostninger og konsekvenser.

Kritikken har medført at fokus fremover vil skifte fra indholdet i den enkelte konsekvensanalyse i retning af større vægt på uddannelse og kommunikation med det personale, der er involveret i den analytiske proces.

Generelle erfaringer med reformering af reguleringsprocessen:

- Reformen vil være begrænset, hvis incitamentet ikke ligger hos de regulerende myndigheder. Ydre kontrol og gennemsyn er ikke tilstrækkeligt til at modvirke modstand mod ændringer. Fokus er derfor skiftet fra centraliseret kontrol til initiativer til forbedring af beslutningsprocessen i de regulerende myndigheder.

- Internalisering af formålet med reformen i de regulerende myndigheder kræver en betydelig indsats fra tværgående organer gennem uddannelse og information. Det er nødvendigt at indføre kvalitative standarder i de regulerende myndigheder.
- Reguleringsreform kræver også uafhængige organer som har indflydelse på de regulerende myndigheder og som kan tilskynde til reformaktiviteter.
- Reformaktiviteternes hovedindhold: høring, analyse, vurdering af alternativer må begynde tidligt i lovgivningsprocessen. Indvendinger mod reguleringsinitiativer ved lovgivningsprocessens afslutning står overfor en velorganiseret opposition og er meget vanskelige at opretholde.

5.2.11. USA

Konsekvensanalyser er siden 1981 udført for reguleringer defineret som "betydelige", "major", dvs. forslag der har en årlig effekt på 100 mill. dollars eller mere eller medfører en større stigning i omkostningerne indenfor en sektor eller region eller har betydelige negative virkninger for konkurrenceevne, beskæftigelse, investeringer mv.

Fra 1991 skal cost benefit analyser omfatte al betydelig regulering og fra 1992 alle fremsatte lovforslag.

Analyserne skal både tjene som grundlag for beslutningstagere og beslutningsramme. Kun forslag for hvilke benefits overgår omkostningerne må fremmes. Samtidig tjener analysen til større åbenhed om beslutningsprocessen.

Hver analyse skal indeholde:

- en begrundelse for forslaget
- en undersøgelse af alternativer
- analyse af cost og benefits
- grunden til valget af beslutningsforslaget (det forslag der maksimerer social benefits netto sammenlignes med andre forslag inkl. undladelse af regulering)
- begrundelse for lovindgreb (statutory authority)

De regulerende myndigheder er ansvarlige for analysens udførelse. Forslaget gennemgås af centrale myndigheder med henblik på kvalitetskontrol af analysen.

Analyserne synes at have bidraget til at forbedre kvaliteten af de politiske drøftelser af ny regulering og til bedre cost-effectiveness. Endvidere har "reguleringskulturen" ændret sig i retning af anerkendelse af det ønskværdige i at måle benefits og forsøg herpå gøres ofte selv om praksis ofte ikke lever op til idealet.

Udviklingen af fælles analysestandarder har endvidere givet mulighed for sammenligning af costs og benefits ved regulering på tværs af de enkelte programmer. Dette er et vigtigt led i koordineringen af den samlede regulering. Sammenligning af

forskellige typer af risici mere systematisk er samtidig et middel til at indkredse hvilke problemer der er mest alvorlige og som kræver mest opmærksomhed.

Det kan dog være vanskeligt at opnå et tilfredsstillende datagrundlag især vedrørende analyser af benefits.

5.3. Miljømæssige konsekvensvurderinger

5.3.1. Erfaringer fra andre lande

I de følgende afsnit er der redegjort for de væsentligste internationale overvejelser og erfaringer vedrørende vurdering af miljømæssige konsekvenser. Det anførte baserer sig væsentligst på oplysninger i et udkast af 11. november 1991 til en endnu ikke offentliggjort rapport fra ECE om miljøvurdering. Endvidere er der indhentet oplysninger fra bl.a. **EF-Kommissionen** og fra visse lande.

Det fremgår, at der er en del internationale overvejelser vedrørende spørgsmålet om vurdering af miljømæssige konsekvenser af bl.a. politikker, planer og programmer. Samtidig fremgår det, at der kun er få og ikke særligt konkrete internationale tiltag og erfaringer vedrørende miljøvurdering af fx lovforslag. Grunden til dette synes at være, at der er væsentlige metode- og datamæssige problemer, hvilket bl.a. fremgår af, at EF-kommissionen har iværksat et undersøgelsesprogram vedrørende problematikken.

Sammenfattende må det konkluderes, at der ikke internationalt er væsentlige erfaringer med krav om miljøvurdering af lovforslag. I FN (ECE) og EF er der overvejelser om spørgsmålet, men der er endnu ikke udarbejdet konkrete forslag til procedure og metode vedrørende miljøvurdering af politikker.

Endvidere kan konkluderes, at der i alle de beskrevne lande arbejdes med tiltag i retning af miljøkonsekvensvurderinger af politikker, planer og programmer.

5.3.2. Overvejelser i EF

EF-kommissionens DG XI har på tilsvarende vis arbejdet for at videreføre modellen fra VVM-direktivet til politikniveauet og har i snart 1 1/2 år arbejdet med et forslag til et direktiv om VVM på politikker, planer og programmer. Ligesom i ECE-forslaget skelnes der ikke mellem politikker og de øvrige typer forslag, men der skelnes mellem dem og projekter.

Direktivforslaget er i øvrigt skåret over nøjagtig samme læst som VVM-direktivet, men synes at være stødt på modstand fra andre afdelinger i kommissionen.

Det vides ikke, hvornår direktivforslaget vil blive fremsat for ministerrådet, men i EF-Kommissionens svar af 2. september 1992 på Revisionsrettens særberetning nr. 3/92 om miljø fremgår det, at Kommissionen påtænker at fremsætte forslag til direktiv om en generel evaluering af de miljømæssige konsekvenser på globalt plan, altså i forbindelse med planer, politikker og programmer.

Forslaget er bygget op med en obligatorisk liste over politikområder, der altid skal gennemgå miljøkonsekvensvurdering, stort set svarende til følgende sektorområder: landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, transport, turisme, råstofindvinding, vandforsyning og affaldsbortskaffelse.

For øvrige politikområder foreslås en screeningprocedure.

Ligesom på projektniveau (WM-direktivet) stilles der krav om en vurdering af væsentlige virkninger for mennesker, fauna, flora, jordbund, vand, luft, klima og landskab, materielle værdier og kulturelle værdier samt vekselvirkninger her imellem.

Endvidere stilles krav om en belysning af sekundære, kumulative, synergistiske, kort- og langsigtede, permanente og midlertidige, positive og negative virkninger, og der skal belyses alternativer til de fremsatte forslag.

Proceduren skal forstås af den initiativtagende myndighed, som dog skal have såvel undersøgelsesprogram som miljøkonsekvensrapport vurderet af den udpegede miljømyndighed.

Rapporten skal indeholde oplysninger om hovedformålene med det aktuelle forslag, hvilke aspekter af miljøet og sårbare områder, der berøres, hvordan det forholder sig til relevant miljølovgivning, alternative muligheder, foranstaltninger til at afbøde skadelige virkninger på miljøet, overvågningsprogrammer samt et ikke-teknisk resumé.

Analogt med VVM-direktivet og ECE's anbefalinger lægger proceduren op til en afklaring (scoping) af, hvad der er relevante analyser, og inddragelse af eksperter og offentlighed i flere faser af miljøkonsekvensvurderingen. Proceduren skal gælde på alle forvaltningsniveauer.

DG XI er ved at iværksætte et undersøgelsesprogram, som dels omhandler erfaringer på projektniveau, dels workshops og case studies om VVM på PPP-niveau. På det seneste ekspertgruppemøde vedr. VVM-direktivet blev der nedsat to styringsgrupper til at forestå det videre arbejde med undersøgelsesprogrammet.

Den ene skal evaluere VVM på projektniveau - dvs. arbejdet med miljøkonsekvensvurderinger efter det eksisterende VVM-direktiv.

Den anden styringsgruppe skal især beskæftige sig med miljøkonsekvensvurderinger på PPP-niveau (strategiske miljøkonsekvens vurderinger).

Projekterne under denne styringsgruppe skal blandt andet kortlægge forskellene mellem miljøvurderinger på projekt- og på PPP-niveau samt forholdet til beslutningstagning og inddragelsen af alternativer. Styringsgruppen vil forestå nogle udredningsprojekter.

Bl.a. vil et af projekterne omfatte såkaldte "Trial runs" på det strategiske niveau (PPP). Disse skal belyse:

- forskellen på krav til indhold på PPP-niveau i forhold til projektniveau,

- forbrug af tid, penge og ressourcer på PPP-niveau,
- måder at integrere miljøkonsekvensvurderinger i beslutningsprocessen,
- opbygningen og egnetheden af DG XI's eksisterende (strandede) forslag om miljøkonsekvensvurderinger på PPP-niveau.

Man forestiller sig som første etape af projektet, at der gennemføres 4 pilotprojekter (trial runs) i forskellige medlemslande, samt at der evt. gennemføres et pilotprojekt for et kommissionsforslag inden for en af de relevante sektorer.

Herudover skal projektet i anden fase udarbejde vejledninger for indholdet i en strategisk miljøkonsekvensvurdering.

I senere faser ønskes udførelsen af miljøkonsekvensvurderingen samt dens indflydelse på beslutningen belyst.

Et andet projekt under styregruppen er udarbejdelse af en håndbog i strategisk miljøvurdering.

DG XI forestiller sig, at der både skal foretages teoretiske undersøgelser og arbejdes med case-studies.

Håndbogen skal indeholde metodebeskrivelser, opstilling af nødvendige oplysninger om datagrundlag, forbrug af tid, penge og ressourcer, procedurer, fremstillingsform og behandling af usikkerheder.

Projektet gives imidlertid sekundær prioritering med henvisning til, at forslaget om miljøkonsekvensvurderinger på PPP-niveau stadig er til diskussion i kommissionen.

Det er i øvrigt tanken, at medlemslande skal forestå projekterne, som kommissionen vil bidrage til økonomisk over de næste par år med i størrelsesorden 100.000 ECU til hvert af de nævnte projekter.

5.3.3. Overvejelser om miljøvurderinger i FN (ECE)

Også i ECE arbejdes der på at videreføre de på projektniveau allerede fastlagte bestemmelser omkring miljøkonsekvensvurderinger til også at gælde for "politikniveauet" (Vurdering af virkninger for miljøet af politikker, planer og programmer - VVM på PPP-niveau, jf. i øvrigt afsnit 4.1.2 og 4.1.3 om det nuværende VVM-regelsæt og Espoo-konventionen).

ECE - FN's økonomiske kommission for Europa (samt USA og Canada)

ECE har under "Senior Advisers to ECE Governments on Environmental and Water Problems" haft nedsat en arbejdsgruppe sammensat af repræsentanter på ekspertniveau fra 14 medlemslande.

Arbejdet er afsluttet med en tiltræden af en rapport, der meget snart forventes udsendt i serien Environmental Series (ECE-ENVWA).

Rapporten indeholder et sæt anbefalinger til regeringerne om miljøkonsekvensvurderinger. Anbefalingerne følger den internationale miljøvurderingsmodel for projekter, bestående af følgende procedureelementer:

1. "Screening" - udvælgelse af hvilke typer projekter (politikker/planer/programmer), der bør gennemgå en miljøkonsekvensvurdering.
2. "Scoping" - problemformulering af hvad miljøkonsekvensvurderingen bør omfatte (og inddragelse af eksperter/offentligheden omkring dette spørgsmål).
3. "Outside Review" - høring i forskellige faser af myndigheder, eksperter, interessegrupper og offentlighed.
4. Information og dokumentation - tilvejebringelse af ikke-tekniske resumeer og bagvedliggende baggrundstof.
5. Offentliggørelse - i forbindelse med en fastlagt offentlighedsfase.
6. Beslutning - tilladelser og godkendelser samt vilkår herfor.
7. Monitoring - opfølgning i form af programmer for tilsyn og kontrol.

Rapporten bliver således en opfølgning på tidligere rapporters anbefalinger af VVM på projektniveau, herunder de krav, der er fastlagt i Espoo-konventionen, der omhandler miljøkonsekvensvurderinger af projekter med miljøkonsekvenser på tværs af landegrænserne (jf. afsnit 4.1.3).

Rapporten fra ECE indeholder ingen egentlige metodiske overvejelser eller specificering af **hvilke** typer planer, politikker eller programmer, der kan eller bør gennemgå en miljøkonsekvensvurdering. Rapporten belyser dog en række case-studies, som i højere grad beskrives empirisk end gøres til genstand for analyse.

Anbefalingerne bygger i stedet på en blød formulering om en ikke nærmere beskrevet "screening"-procedure til udvælgelse af, hvilke beslutningsforslag mv. der bør være omfattet.

Sammenfatning vedrørende overvejelser om miljøvurderinger i ECE og EF

Såvel i ECE som i **EF-Kommissionen** udfoldes der store bestræbelser på at videreføre de efterhånden indarbejdede miljøkonsekvensvurderinger for projekter (anlæg) på et mere overordnet niveau.

ECE's Senior Advisors on Environmental and Water Problems har vedtaget et sæt anbefalinger til medlemslandenes regeringer, men disse anbefalinger har indtil videre

ikke bindende karakter. Det er dog ikke utænkeligt, at ECE på et eller andet tidspunkt vil ønske at følge anbefalingerne op med konventionsforhandlinger.

Dette vil desuden ligge i direkte forlængelse af Espoo-konventionen, der omhandler miljøkonsekvensvurderinger af anlæg/projekter, der kan få miljømæssig betydning på tværs af landegrænser. Allerede i denne konvention nævnes, at procedurerne på projektniveau bør følges op, for så vidt angår politikker, planer og programmer.

EF-kommissionens DG XI har dels et direktivforslag liggende parat, dels iværksat et undersøgelsesprogram, som skal bane vejen for indførelse af miljøkonsekvensvurderinger på strategisk niveau (politikker, planer og programmer).

Der lægges op til en procedure af samme karakter som i VVM-direktivet. Analogt hermed opererer DG XI med en obligatorisk liste over sektorer, der altid skal følge proceduren, og en screening af forslag inden for andre politikområder.

På baggrund af andre dele af kommissionens noget forbeholdne modtagelse af det første direktiv-udkast, er det dog ikke utænkeligt, at direktivforslaget i stedet vil blive fremsat i form af et ændringsforslag til det eksisterende VVM-direktiv for projekter. Holdningen i ministerrådet er uafklaret.

Hvis resultatet af DG XI's og kommissionens videre overvejelser bliver, at PPP-forslaget sammenarbejdes med VVM-direktivet, bør man være opmærksom på, at der i det seneste ændringsforslag til VVM-direktivet ligger en præcisering af, at medlemslandene skal udarbejde nærmere kriterier for, hvornår projekter, der ikke obligatorisk er omfattet, skal følge proceduren.

Kommissionen er ikke kommet med nærmere tilkendegivelser omkring sådanne kriterier, men på projektniveau, må det formodes, at der vil kunne anvendes vejledende normer, grænseværdier og tærskler fra branchebekendtgørelser o.l.

Tilsvarende kunne man forestille sig, at forslag på PPP-niveau ville blive vurderet i forhold til nogle nærmere angivne mål fx i overordnede miljøhandlingsplaner.

5.3.4. Canada

Siden 1973 har miljøkonsekvensvurderinger været en del af den canadiske regerings planlægning. Ved kabinetsbeslutning indførte man den såkaldte Føderale Miljøvurderingsproces - the Federal Environmental Assessment and Review Process. Denne administreres af det Føderale Miljøvurderingskontor - the Federal Environmental Assessment Review Office - som er ansvarlig overfor miljøministeren.

I 1984 blev procedurerne og ansvaret for miljøkonsekvensvurderingerne formaliseret gennem en bekendtgørelse kaldet Environmental Assessment Review Process Guidelines Order. Denne bekendtgørelse førte til en bevægelse henimod en reform af den federales miljøvurderingsproces, hvilket resulterede i offentliggørelsen af en større forslagspakke fra regeringen i juni 1990. De tre hovedelementer i pakken var:

- * ny lovgivning indenfor miljøvurdering,
- * et program til økonomisk støtte for deltagere i offentlige undersøgelser, og
- * en ny process til politisk vurdering.

Den foreslåede canadiske miljøvurderingslov - Canadian Environmental Assessment Act - vil sikre, at de miljømæssige overvejelser tages med i beslutningsprocessen vedrørende projekter.

Som supplement til miljøvurderings-procedurene for projekter, således som anført i den ovennævnte miljøvurderingslov, har den canadiske regering indført en ikke-legislativ procedure til miljømæssig vurdering af politiske initiativer, som skal drøftes i kabinettet.

De ansvarlige ministerier og departementer skal undersøge og vurdere de forventede miljømæssige konsekvenser af nye politiske forslag. Det politiske forslag kan derefter ændres, således at der tages højde for enhver forventet miljømæssig påvirkning, inden kabinettet træffer endelig beslutning om forslaget.

Miljømæssige overvejelser vil på denne måde blive integreret i alle områder af offentlig politik og vil gælde for regionale, nationale og globale miljøspørgsmål.

Resultater af de miljømæssige vurderinger vil være indeholdt i et memorandum til kabinettet, som skal følge med ethvert politisk forslag. En offentlig erklæring om, hvilke miljømæssige konsekvenser, som måtte gælde i forbindelse med det politiske initiativ, vil blive givet af den ansvarlige minister, når den nye politik offentliggøres.

Underhusets faste miljøudvalg, hvori alle de store politiske partier er repræsenteret, har bemyndigelse til at undersøge regeringens miljøpolitik, og udvalget kan bede enhver minister og embedsmand om at give møde for udvalget og forklare de miljømæssige konsekvenser af en politisk beslutning.

Ifølge oplysninger fra det canadiske miljøministerium er proceduren stadig under indarbejdning, og det er endnu ikke muligt at opgøre de indhøstede erfaringer.

5.3.5. UK

I miljøhandlingsplanen, *This Common Inheritance*, 1990, gav den engelske regering tilsagn om, at der ville blive udarbejdet en vejledning i, hvordan vurdering af miljøkonsekvenser kan indgå i beslutningsgrundlaget for lovgivningen og regeludarbejdelsen. Det engelske miljøministerium (Department of the Environment) udgav på den baggrund i 1991 vejledningen "*Policy Appraisal and the Environment*".

Vejledningen indeholder ikke formelle krav om vurderinger af miljøkonsekvenser i forbindelse med lovgivning eller udstedelse af regler. Større anlægsprojekter gennemføres som i de øvrige EF-lande efter en VVM-procedure i overensstemmelse med EF's direktiv herfor (jf. afsnit 4.1.2).

Vejledningen, der har karakter af en håndbog i miljøkonsekvensvurdering, har som udgangspunkt, at vurderingen af og hensynet til miljøkonsekvenser må ind i overvejelserne på et så tidligt tidspunkt som muligt ligesom hensynet til de økonomiske og sociale hensyn mv. Dette skal sikre, at lovforslag har baggrund i en afvejning af fordele og ulemper og at eventuelle alternative reguleringsformer er analyseret. En sådan inddragelse af miljøhensyn i forbindelse med udarbejdelse af forslag til nye politikker/regler er ifølge vejledningen en af forudsætningerne for, at de efterfølgende beslutninger - i regering eller parlament - træffes på det bedst mulige grundlag.

Vejledningen er ikke særligt omfattende, og den undervurderer ikke de problemer, der kan være med at redegøre for de miljømæssige konsekvenser. Især påpeges de problemer, der er mht. kvantificering og afvejning af hensynet til miljøforhold over for andre hensyn, fx af økonomisk art.

På den anden side peger vejledningen på det nødvendige i at udvikle praksis herfor og arbejdet må ses som en proces, hvor der kan bygges på tidligere erfaringer, ligesom nye teknikker vil kunne inddrages. Alene det forhold, at eventuelle miljøkonsekvenser identificeres og vurderes, er af værdi, også selvom kvantificering og afvejning af ikke med den nuværende viden er mulig i nævneværdig grad.

Vejledningen giver en grundlæggende indføring i metoder til brug for miljøvurderinger: Identifikation af miljøkonsekvenser, kvantificering af miljøkonsekvenser, afvejning og redegørelse. Vejledningen opfordrer til, at man søger at komme så langt som muligt i processen og henviser til, at der om nødvendigt kan søges eksternt bistand ved fx andre statsinstitutioner, eksperter, mv.

Vejledningens konkrete indhold skal ikke gennemgås her. I stedet henvises til kapitel 3, hvor der i afsnit 3.1 er opsummeret en række metodemæssige overvejelser, som dækker de forslag, der indgår i den engelske vejledning.

Det vides ikke, hvilken effekt den engelske vejledning har haft. Da den er ganske ny, må det antages, at der kun er gjort få og foreløbige erfaringer med hensyn til dens brug og effekten af den.

Den beskrevne metode anbefales anvendt omkring alle lovforslag, men er ikke obligatorisk.

Det britiske miljøministerium oplyser, at regeringen har anmodet ministerierne om at forsyne alle lovforslag med et memorandum om miljømæssige konsekvenser på samme måde som der oplyses om økonomiske konsekvenser af lovforslag. I praksis er der tale om, at der skal anføres faktuelle oplysninger om miljøpåvirkningen, mens der ikke skal tages stilling til, hvordan eventuelle miljøproblemer skal løses.

5.3.6. Frankrig

I Frankrig har reglerne og procedurerne for miljøkonsekvensvurdering (MKV), der blev indført i 1976 og 1977, i alt væsentlig relation til planlagte aktiviteter på projektniveau, landudvikling og private og offentlige arbejder. Omfanget af anvendelsen af den franske

MKV-procedure er imidlertid bredere end den, der er fastlagt ved EF-direktivet (85/337/EEC). Derfor anvendes denne procedure på et stort antal projekter.

I henhold til de fysiske planlægningsprocedurer er en "miljømæssig undersøgelse" en del af den rapport, som opstiller en plan for anvendelsen af et område på det kommunale/lokale plan. En miljøkonsekvensvurdering er ikke påkrævet, når den planlagte aktivitet er underlagt offentligt samråd, inden den igangsættes, og når den involverer et areal på mindre end 3.000 m².

Indholdet af en miljøundersøgelse ligner indholdet af en miljøkonsekvensvurdering. En miljøundersøgelse skal indeholde:

- * en analyse af stedets og miljøets oprindelige tilstand (landskab, naturligt miljø, bymæssig miljø og industriområder);
- * en analyse af de direkte og indirekte konsekvenser af den foreslåede aktivitet og dennes påvirkning af udbredelsen af urbaniseringen, valget af udviklingssektorer i forbindelse med miljøets kvalitet, **etc.**); og
- * en angivelse af de forholdsregler, der skal træffes til beskyttelse og bevarelse af miljøet og stedet.

Den 16. maj 1990 ændrede den Franske Nationalforsamling (Parlamentet) dets interne procedureregler. Fremover skal rapporter udarbejdet af Parlamentet til et projekt eller et lovforslag, som sandsynligvis vil påvirke miljøet indeholde et bilag med en "økologisk balance", der beskriver den foreslåede lovgivnings påvirkning af især miljøet, de naturlige ressourcer og energiforbruget. I øjeblikket er det for tidligt at vurdere værdien af denne beslutning.

5.3.7. Holland

Kravene til miljøkonsekvensvurderinger (MKV) i Holland er indeholdt i Miljøbeskyttelsesloven af 1986. Den almindelige administrative bekendtgørelse til gennemførelsen af loven trådte i kraft d. 1. september 1987. Bekendtgørelsen indeholder regler for MKV, som også dækker kravene i EF-direktivet til vurdering af visse offentlige og private projekter; den hollandske lovgivning er dog mere restriktiv end EF-direktivet.

I de fleste tilfælde foretages MKV på projektniveau. Siden 1981 (da lovudkastet blev prøvet) har man ikke fået megen praktisk erfaring med anvendelsen af MKV på planlægningsniveauet. Ikke desto mindre kræves det i bekendtgørelsen, at planer med relation til landudvikling, udvidelsen af infrastrukturen for vandforsyningen, udvinding og produktion af olie og gas på kontinentalsoklen, bortskaffelse af husholdningsaffald og produktion af elektricitet er underlagt et krav om udfærdigelse af en obligatorisk miljøkonsekvens-erklæring, når beslutningen skal træffes.

Desuden har hollænderne udarbejdet en national plan for deres miljøpolitik - National Environmental Policy Plan - som indeholder strategien for miljøpolitikken med henblik på at opnå en acceptabel udvikling. I henhold til denne plan vil regeringen først fastlægge, i hvilket omfang finansielle faktorer (fx subsidier, skatter) og fysisk planlægning påvirker en acceptabel udvikling.

Miljøministeren skal koordinere indsatsen og give alle andre ministerier en metode til at gennemskue deres specielle politiske område. En sådan metode blev godkendt af parlamentet i december 1991. Metoden består i vejledning i "screening", udvælgelse, analyse og vurdering af forholdet mellem politikfelter og bæredygtig udvikling. Der opstilles i denne forbindelse en checkliste.

Ved politiske forslag, som måtte have betydelig indvirkning på miljøet, skal det ministerium, der stiller forslaget, skaffe oplysninger om sådanne konsekvenser. Regeringen vil tage disse oplysninger med i overvejelserne, sammen med oplysninger om de sociale og økonomiske konsekvenser, når der skal træffes beslutninger om politiske forslag, som kan have indvirkninger på en acceptabel udvikling.

Strategien indeholder således de grundlæggende forskrifter for almindelig miljølovgivning, og den anvender dem på udviklingen af regeringens politik.

Systemet er endnu ikke tilstrækkeligt udviklet til at erfaringerne mere præcist kan gøres op.

5.3.8. Norge

Den 1. august 1990 indførte Norge et generelt MKV-system baseret på hovedtrækkene i en god praksis udviklet i lande med betydelig erfaring indenfor **MKV**. De nye regler supplerer Plan- og Byggeloven af 1985. Reglerne sikrer, at mulige påvirkninger af miljøet, de naturlige ressourcer og samfundet vurderes i forbindelse med alle foreslåede større fysiske udviklingsarbejder.

Indtil i dag anvendes MKV på aktiviteter på projektniveau, men man er i stigende grad blevet klar over, at MKV skal anvendes på visse typer af planer og programmer, fx forslag i officielle vurderinger, love, regulativer og parlamentsdokumenter. Et krav om miljøkonsekvensvurderinger kan formuleres i regelbekendtgørelsen, som indeholder procedurereglerne for disse aktiviteter. I øjeblikket er det kun de økonomiske og administrative konsekvenser af foreslåede tiltag, der behandles.

Som svar på anbefalingerne fra Verdenskommissionen for Miljø og Udvikling kræver Norge nu, at de forskellige ministerier gør rede for miljøkonsekvensvurderinger i deres årlige budgetter.

For 1989 og 1990 blev ministerierne bedt om at:

- * afklare deres roller i forbindelse med acceptable udviklinger:

- * beskrive eksisterende miljø- og ressourcemæssige problemer og vurdere situationen i år 2000, hvis foreslåede projekter ikke gennemføres;
- * beskrive projekter, der er nødvendige for at løse eksisterende og nye miljø- og ressourcemæssige problemer og at forhindre nye problemer;
- * afklare måder, hvorpå budgetforslagene bidrager til at løse miljø- og ressourcemæssige problemer; og
- * udvikle målsætninger med relation til disse udfordringer.

Udover at være en del af hvert ministeriums budgetforslag vil oplysningerne indgå i det almindelige finansbudget og blive gjort offentligt tilgængeligt i den populariserede version, "den grønne bog", af den miljømæssige del af budgettet.

Der er ikke i Norge indført nogen egentlig miljøvurderingsprocedure for almindelige lovforslag.

5.3.9. Sverige

Efter anmodning fra den svenske regering har den Nationale Miljøbeskyttelseskommission og den Fysiske Planlægnings- og Boligkommission drøftet (1) anvendelsen af miljøkonsekvensvurderinger (MKV) i beslutningsprocessen for aktiviteter, som kan have betydelige indvirkninger på miljøet og på den effektive udnyttelse af naturlige ressourcer og (2) integreringen af MKV-krav og eksisterende lovgivning omkring fysisk planlægning og miljø.

I lovgivningen omkring miljø og naturlige ressourcer ses MKV som et grundlag for beslutningsprocessen på alle niveauer. Omfanget af MKV vil afhænge af aktiviteten, dens omfang, geografiske placering og de gældende regler for beslutningstagningen. Den vil omfatte en vurdering af de indvirkninger, som en aktivitet eller et tiltag vil have på jorden, vandet og luften, og andre hensigtsmæssige tekniske, økonomiske og sociale overvejelser.

Formålet med MKV er at vurdere de samlede konsekvenser af ethvert planlagt projekt, en operation eller et tiltag for miljøet, menneskets sundhed og styringen af de naturlige ressourcer. Udgifterne i forbindelse med MKV skal betales af den part, der er ansvarlig for den pågældende aktivitet.

Den 1. juni 1991 blev kravene til MKV indføjet i et nyt kapitel i Loven om Naturlige Ressourcer, den vigtigste svenske lovgivning omkring styringen af naturlige ressourcer. Desuden kan regeringen eller den ansvarlige myndighed kræve MKV for tiltag, der kommer ind under lovgivning, der er beslægtet med loven om naturlige ressourcer.

Denne beslægtede lovgivning omfatter følgende områder: Planlægning og bygning, vandmiljøbeskyttelse, naturfredning, tørv, veje, elektricitet, pipelines og luftfart.

Det svenske parlament (Rigsdagen) har endvidere besluttet, at loven om mineraler, loven om kanaler og loven om kontinentalsoklen er beslægtede med loven om naturlige ressourcer, og at kravene om MKV vil gælde for disse love pr. 1. juli 1992.

Der er desuden forslag om, at ansøgninger om tilladelser som krævet af Miljøbeskyttelsesloven og Vandloven skal indeholde krav om MKV, og at kommunale energiplaner, som kræves af Loven om Kommunal Energiplanlægning, skal omfatte en miljøkonsekvensvurdering.

Desuden skal det Nationale Svenske Vejdirektorat tage større hensyn til miljøet i dets investeringsplaner. På tidspunktet for de foreløbige projekteringer af vejarbejder (dvs. under konsekvensberegningerne) skal der udarbejdes en generel MKV. Efterfølgende skal der udarbejdes supplerende MKVer for specifikke vejarbejdsprojekter. For vejarbejdsprojekter med ubetydelige miljømæssige konsekvenser, er det nok med en forenklet MKV. For større vejarbejdsprojekter er det dog nødvendigt med detaljerede MKV.

Det nye krav om MKV i Loven om naturlige ressourcer og dermed beslægtede love sikrer således passende bestemmelser om at indbefatte sådanne vurderinger i det nuværende regelsystem.

Det må foreløbig konkluderes, at der i dag kun findes obligatoriske procedurer for miljøvurdering af projekter, og at lovforslag i øvrigt indtil videre ikke er direkte omfattet. Miljøverndepartementet arbejder dog på tilrettelæggelse af et forslag til inddragelse af disse.

5.3.10. Tyskland

I Tyskland gælder lovgivningen vedr. miljøkonsekvensvurderinger (MKV) hovedsagelig for projekter. Der er dog en række regler, som omhandler MKV ved planer og programmer.

I 1975 udfærdigede forbundsregeringen en kabinetsbeslutning vedr. "Principper for vurdering af den miljømæssige forenelighed af Forbundsrepublikkens offentlige foranstaltninger". Disse principper kræver MKV, bl.a. for alle føderale planer og programmer for offentlige opgaver (fx den føderale plan for motorvejsnettet, en lov der specificerer prioriteringen af udbygningen af motorvejsnettet i en periode på fem år).

"Principperne" definerer MKV-processen temmeligt snævert. Offentligt samråd er for eksempel ikke nævnt. Lignende beslutninger er truffet af delstatsregeringerne i Bayern, Berlin og Saarland. I henhold til Lov om Naturbeskyttelse i Rheinland-Pfalz, skal regionale planer være "miljømæssigt forenelige". Selvom der kræves en MKV, definerer loven ikke en speciel procedure for MKV i planlægningsprocessen.

De vigtigste lovmæssige bestemmelser om plan-relateret MKV er indeholdt i loven om MKV af 12. februar 1990, som sammen med anden lovgivning, iværksætter EF-direktivet. Den gør MKV obligatorisk ikke kun for de ca. 40 projekter, der er nævnt i EF-direktivet, men også for specifikke lokale land-udviklingsplaner og andre planer,

som forudsætter licenskrav (fx fastlæggelse af placeringen af forbundsrepublikkens motorveje eller vandveje).

Med afsæt i erfaringer i delstaterne, hvor nye procedurer for miljøkonsekvensvurderinger på beslutningsforslag er under udvikling, har Tyskland påtaget sig arbejdet med et af **pilotprojekterne** for EF-Kommissionen.

Der er ikke på forbundsniveau indført procedurer for miljøkonsekvensvurdering af beslutningsforslag, og det tyske miljøministerium agter ikke at stille forslag herom, før proceduren for projekter er mere indarbejdet.

5.3.11. USA

Miljøkonsekvensvurderinger blev indført i USA med vedtagelsen af den Nationale Lov om Miljøpolitik af 1969- National Environmental Policy Act of 1969. Denne lov indeholder en almindelig forpligtelse til "at bruge alle praktisk anvendelige midler" til at gennemføre føderale aktiviteter på en måde, som vil fremme "det almindelige velfærd" og være i "harmonisk" med miljøet.

Med loven etableres også Miljøkvalitetsrådet - Council on Environmental Quality - til at styre fremskridtet til opnåelse af de nationale miljømæssige mål og til at rådgive præsidenten om national politik og lovgivning til beskyttelse af miljøet. Miljøkvalitetsrådet giver også vejledning til føderale myndigheder vedrørende overensstemmelse med den nationale lov om miljøpolitik. Disse regler fra Miljøkvalitetsrådet, der er retningsgivende for miljøkonsekvensvurderinger for alle føderale myndigheder, blev offentliggjort i 1979.

Der kræves **MKV** ved større føderale tiltag, hvor der er risiko for betydelig indvirkning på kvaliteten af det menneskelige miljø. Miljøvurderingen (MV) eller miljøkonsekvenserklæringer (MKE) udarbejdes for at vurdere de miljømæssige konsekvenser af foreslåede tiltag. Disse dokumenter er redskaber til at fremme en miljømæssig følsom beslutningsproces. Deres udvikling er underlagt offentligt samråd.

Der udarbejdes en beslutningsprotokol efter udfærdigelsen af en MKE. Beslutningsprotokollen er en skriftlig drøftelse af, hvordan den pågældende myndighed nåede frem til sin beslutning. Beslutningsprotokollen kan også indeholde eventuelle afbødende foranstaltninger og et styrings- og gennemførelsesprogram, om nødvendigt, for sådanne afbødende foranstaltninger.

Miljøbeskyttelsesorganet - the Environmental Protection Agency - drøfter og vurderer de miljømæssige konsekvenser af andre myndigheders projekter i henhold til MKE-kravet og vurderer offentligt kvaliteten af MKE'erne. Miljøbeskyttelsesorganet udgiver også meddelelser om den offentlige tilgængelighed af alle MKE'er.

Begrebet "større føderale tiltag" er defineret i reglerne fra Miljøkvalitetsrådet, således at det omfatter "programmer (og) regler, regulativer, planer, politik eller procedurer; og lovforslag". Som følge heraf er politik, planer og programmer underlagt MKV. For

at der kræves en **MKE** skal der ved politikken, planen eller programmet være risiko for en betydelig påvirkning af kvaliteten af det menneskelige miljø.

Der findes dog ingen specifikke retningslinjer for MKV på politisk plan. Reglerne fra Miljøkvalitetsrådet gælder for **MKV** af ethvert omfang, hvad enten det er på politisk, programmæssigt eller projektmæssigt niveau. Vægten lægges på en korrekt vurdering af de miljømæssige konsekvenser.

Ifølge det amerikanske miljøministerium er det yderst begrænset, hvad der er set af miljøkonsekvensvurderinger på lovforslag på føderalt niveau.

5.4. Afslutning

Gennemgangen af andre landes erfaringer med vurdering af reguleringens erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser leder frem til tre hovedkonklusioner:

For det første har de fleste af vore nabolande - og de lande, vi normalt sammenligner os med inden for OECD - i en eller anden form gennemført krav om undersøgelse og vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser i bred forstand ved lovgivningsinitiativer i almindelighed. I nogle lande, fx Sverige og UK, er der endog tale om ikke ubetydelige krav til omfanget og karakteren af de forudgående vurderinger.

For det andet er der en tendens til - dette gælder især nogle af de store nationer som fx USA, Frankrig og delvis UK - at opføre de erhvervsøkonomiske konsekvenser af større lovinitiativer i forbindelse med bredere samfundsøkonomiske analysemetoder, som fx cost-benefit eller cost-effectiveness- analyser. I andre lande, herunder ikke mindst Tyskland og Sverige, er det regelforenklingsarbejdet og afbureaukratiseringsinitiativene, der virker som "spydspids" for vurderingerne af de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

For det tredje er det typisk, at mens praktisk taget alle lande gennemfører vurdering af de miljømæssige konsekvenser for større anlægsprojekter er der kun få lande, der har gennemført formelle krav om forudgående miljøkonsekvensvurdering i forbindelse med nye lovgivningsinitiativer. De fleste lande befinder sig på eller lidt over de krav, som EF har fastsat (VVM-direktivet), men har i de fleste tilfælde overvejelser om at gå videre til også at foretage miljøkonsekvensvurderinger på et mere overordnet niveau (politikker, planer og programmer). Længst i processen med egentlige formelle krav om miljøvurdering i forbindelse med større lovforberedende initiativer er Canada, Holland og UK, mens Sverige og USA har overvejelser herom.

KAPITEL 6. OVERVEJELSER OM NYE RETNINGSLINIER

6.1. Indledning

I de foregående kapitler er der nærmere redegjort for, hvorledes de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af nye regler kan søges opgjort, samt hvilke problemer der er forbundet hermed. Endvidere er der redegjort for gældende procedurer ved lovforberedelse mv. Endelig er der redegjort for de internationale erfaringer med opgørelse af reglers erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

I dette kapitel er det formålet at overveje behovet for at fastsætte nærmere retningslinier for opgørelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser i forbindelse med beslutning om ny lovgivning og andre regelændringer.

Efter de gældende retningslinier om bemærkninger til lovforslag skal lovbemærkningerne give et fyldestgørende grundlag for vurdering af forslagets begrundelse og forventede virkninger.

For så vidt angår den offentlige sektor gælder, at det endvidere af lovbemærkningerne skal fremgå, hvorledes lovforslagets gennemførelse vil påvirke statsfinanserne, og - så vidt muligt - hvorledes lovforslaget vil påvirke kommunernes finanser, samt hvilke konsekvenser forslaget vil have for den statslige og kommunale administration.

Derimod findes der ikke i dag særlige retningslinier for belysning af lovforslags erhvervsøkonomiske eller miljømæssige konsekvenser.

Der lægges imidlertid i disse år stigende vægt på, at lovgivning tilrettelægges under hensyn til forbedring af konkurrenceevnen og bæredygtig vækst. Dette taler for, at de nuværende retningslinier bør udvides til også at omfatte erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser, hvilket nedenfor nærmere behandles.

Endvidere overvejes behovet for som led i sikring af konkurrenceevnen at foretage en mere løbende overvågning af lovgivningens samlede konsekvenser for erhvervslivets **konkurrencedygtighed**.

I afsnit 6.2 ses der nærmere på en række principper, der kan lægges til grund ved en eventuel fastsættelse af retningslinier for konsekvensvurdering.

I afsnit 6.3 drøftes nærmere, hvorledes eventuelle retningslinier for erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger kan udformes. I afsnit 6.4 drøftes konkurrenceevnehensyn i forbindelse med offentlig regulering.

I afsnit 6.5 drøftes nærmere, hvorledes eventuelle retningslinier for miljøkonsekvensvurderinger kan udformes.

I afsnit 6.6 behandles spørgsmålet om høring og inddragelse af interesseorganisationer i forbindelse med konsekvensvurderinger. I afsnit 6.7 foretages endelig en kort sammenfatning af kapitlets konklusioner.

6.2. Principper for anvendelse af konsekvensanalyser

Den offentlige sektors aktiviteter er på en række områder af væsentlig betydning for erhvervsudviklingen. Det er således vigtigt at sikre et tæt samspil mellem den offentlige sektor og den private sektor med henblik på at tilvejebringe de bedst mulige erhvervsøkonomiske rammer for vækst og beskæftigelse.

Hensynet til den langsigtede økonomiske vækst indebærer, at den samlede årlige erhvervsbelastning fra ændringer af regler mv. skal være forenelig med en forbedring af konkurrenceevnen.

Det er derfor afgørende, at overvejelser om ændringer af den offentlige regulering sker under hensyntagen til virkninger på erhvervslivet og erhvervsudviklingen. Det er desuden væsentligt, at regler formuleres på en for erhvervslivet gennemskuelig måde, således at både formålet med og konsekvenserne af reglerne tydeliggøres.

Der lægges endvidere i disse år - såvel internationalt som nationalt - stigende vægt på, at miljøhensyn søges integreret i den økonomiske politik og i den sektorpolitiske regulering, fx. på landbrugs-, transport- og energiområderne. Dette sker med henblik på at opnå en bedre og mere miljørigtig ressourceanvendelse samt en bæredygtig vækst.

De ovenfor nævnte formål vil kunne fremmet gennem fastsættelse af forskrifter om, at der som led i beslutningsgrundlaget for lovforslag indgår en belysning af de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Fastsættelse af sådanne forskrifter eller retningslinier må dog ske under hensyntagen til den administrative belastning og effektivitet samt det foreliggende statistik- og vidensniveau.

Belysning af de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af nye og ændrede regler bør udformes efter følgende principper:

1. Realistiske krav med mulighed for senere udbygning. Administrative hensyn betinger således, at retningslinier i første omgang alene rettes mod ny lovgivning med erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.
2. Der bør anlægges et væsentlighedskriterium.
3. Konsekvensvurderinger skal foretages smidigt og ubureaukratisk.
4. Konsekvensvurderinger skal fremme gennemsigtighed også for erhvervslivet.

Ad 1:

En vurdering af lovforslags erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser kan indebære ikke uvæsentlige administrative omkostninger. Der vil således under alle omstændigheder blive tale om afsættelse af personaleressourcer til opgørelse af konsekvenserne. Herudover kan der blive tale om udgifter til kørsler på makroøkonomiske modeller, udgifter til ekstern konsulentbistand, udgifter til diverse undersøgelser mv.

Endvidere vil konsekvensanalyser kunne forlænge processen forud for udstedelse af lovforslag.

De hidtidige danske erfaringer med administrative udgifter ved konsekvensvurderinger er spredte. På Trafikministeriets område er i forbindelse med større anlægsarbejder registreret de største omkostninger til miljøvurderinger. Her udgør omkostninger til miljøvurderinger typisk 1/2 - 1 1/2 pct. af de samlede projektkomkostninger.

I kapitlerne 2 og 3 er nærmere redegjort for de datamæssige og statistiske forhold i forbindelse med opgørelse af henholdsvis erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

Det fremgår her, at der på erhvervsområdet findes relativt omfattende og tilgængelig data og statistik, men at det dog kan være forbundet med omkostninger at fremskaffe denne samt at der på visse områder ikke eksisterer den fornødne statistik.

På miljøområdet fremgår det af kapitel 3, at den eksisterende statistik er spredt og usystematisk.

Der bør på denne baggrund ikke fastsættes for ambitiøse mål for vurdering af reglernes konsekvenser.

Eventuelle retningslinier bør fastsættes på en sådan måde, at de kan justeres i takt med, at der opnås erfaring på området.

Der kan i denne forbindelse henvises til erfaringerne vedrørende udviklingen i regelsættet omkring Det Udvidede Totalbalanceprincip ("DUT-princippet"). I henhold

til dette princip skal der foretages en opgørelse af reglers kommunaløkonomiske konsekvenser. Erfaringerne har her været, at regelsættet med tiden må tilpasses, når der fremsættes formler for lovgivning eller anden regeludstedelse, der ikke tidligere har været genstand for behandling i denne sammenhæng, eller når erfaringerne i øvrigt viser, at de gældende regler og procedurer ikke er hensigtsmæssige. DUT-regelsættet har således udviklet sig i takt med indhøstning af erfaringer på området.

Ad 2:

I lyset af de administrative omkostninger ved udarbejdelse af konsekvensopgørelser bør der anlægges et væsentlighedskriterium i forbindelse med en eventuel fastsættelse af retningslinier for belysning af lovforslags erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Der henvises til afsnit 2.3.3 og 3.3 for en nærmere drøftelse af væsentlighedskriteriets udformning på henholdsvis erhvervs- og miljøområdet.

I en række tilfælde vil en opgørelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser være uden nytteværdi. Eksempelvis vil ændringer inden for store dele af den sociale lovgivning ikke have nogen nævneværdig effekt på miljøet. I andre tilfælde vil det ud fra en samlet vurdering ikke være hensigtsmæssigt at gennemføre en omfattende konsekvensanalyse. Den eventuelle gevinst ved konsekvensanalysen vil ikke kunne stå mål med omkostningerne ved at gennemføre analysen.

Analyserne bør således alene omfatte lovforslag, om hvilke der foreligger en begrundet formodning om, at lovforslagene vil indebære konsekvenser af et vist omfang for erhvervslivet eller miljøet.

Ad 3:

Der må lægges vægt på, at erfaringerne fra UK angiver, at kravene til konsekvensanalyser ikke bør være for bureaukratiske og omstændelige, jf. kapitel 5.

Etablering af omfattende formelle vurderingsskemaer eller vurderingsmetoder med krav om præcise konsekvensopgørelser medfører efter de engelske erfaringer ikke de tilsigtede virkninger. I UK har det således været nødvendigt at slække på **detaljeringsskravet** hen ad vejen.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at eventuelle retningslinier for konsekvensopgørelse bør være karakteriseret ved smidighed og fleksibilitet.

Endvidere bør der tages hensyn til, at det af tidsmæssige årsager kan være vanskeligt at nå at foretage analyser af de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser i forbindelse med lovgivning af særlig hastende karakter.

Ad 4:

Det er væsentligt, at love formuleres på en for erhvervslivet gennemskuelig måde, således at både formålet med og konsekvenserne af lovene tydeliggøres.

Virksomhederne bør generelt varsles i god tid om betydningen af nye eller ændrede love, således at den ændrede regulering i tide kan indgå i virksomhedernes planlægning.

Belysning af lovforslags erhvervsøkonomiske konsekvenser kan bidrage til at sikre disse hensyn som væsentlige elementer i den økonomiske politik og dermed bidrage til et bedre samspil mellem den offentlige og private sektor.

6.3. Retningslinier for belysning af erhvervsøkonomiske konsekvenser

På erhvervsområdet findes der et relativt omfattende og tilgængeligt data- og statistikgrundlag, omend der kan være problemer med afgrænsninger og detaljeringsgrader.

Administrative hensyn betinger dog, at eventuelle retningslinier i første omgang alene fastsættes i forbindelse med ny lovgivning. På baggrund af de indhøstede erfaringer kunne det senere overvejes at medtage andre former for retsakter, der har væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Retningslinier for erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering kan fastsættes i cirkulæreform, hvori det som grundlag for regeringens stillingtagen til, om et lovforslag skal fremsættes for Folketinget, henstilles, at det ministerium, hvorunder det pågældende lovforslag hører, for lovforslag med væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser skal foretage en så tilbundsående vurdering af lovforslagets erhvervsøkonomiske konsekvenser som administrative og datamæssige hensyn tillader.

Den systematiske vurdering indebærer, at lovforslagets umiddelbare påvirkning af erhvervslivets omkostninger som minimum skal belyses.

Såfremt der foreligger en begrundet formodning om, at et lovforslag vil have særlige konsekvenser for brancher eller for virksomhedstyper, bør konsekvenserne herfor så vidt muligt anføres i lovbemærkningerne.

Forslagets erhvervsøkonomiske konsekvenser skal fremgå af de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

For lovforslag uden erhvervsøkonomiske konsekvenser eller i tilfælde, hvor disse er af uvæsentligt omfang, samt i tilfælde, hvor data-, metode- eller tidsmæssige hensyn umuliggør konsekvensberegninger, anføres dette i bemærkningerne.

For øvrige lovforslag gælder, at redegørelsen for de erhvervsøkonomiske konsekvenser skal være kortfattet, idet formålet er at fremdrage hovedkonklusionerne af de foretagne konsekvensvurderinger.

Det er vigtigt af understrege, at bemærkningerne i lovforslaget er slutproduktet af konsekvensvurderingen. Forud herfor er gået en proces, hvor fx. mulige alternativer er vurderet og afvejninger gennemført som led i den beslutningsproces, der har ført frem til det konkrete lovforslag.

Erfaringerne fra udlandet understreger, at det er kvaliteten i processen omkring konsekvensvurderingen, der er afgørende for, at indførelse af konsekvensvurderinger får den ønskede effekt, nemlig at skabe større opmærksomhed om reglers konsekvenser for erhvervslivet og øge kvaliteten i lovgivningsprocessen.

Afgørende herfor er timingen og en aktiv anvendelse af det redskab, som konsekvensvurderingen er.

Konsekvensvurderingen skal igangsættes tidligt i processen, så resultatet af konsekvensvurderingen har en reel mulighed for at påvirke beslutningsprocessen og ikke blot får en legitimerende rolle i forhold til det konkrete lovforslag.

Der lægges vægt på, at der er tale om et fælles ansvar inden for centraladministrationen for, at hensynet til erhvervslivet er inddraget ved udformningen af nye love. Det bør derfor være det regeludstedende ministerium, der har ansvaret for såvel udarbejdelsen af konsekvensopgørelser som lovbemærkningernes udformning.

Erfaringer fra udlandet viser, at det er afgørende for effekten på lovgivningsprocessen, at konsekvensvurderingen integreres i beslutningsprocessen, således at konsekvensvurderinger af alternativer sættes i gang på det tidspunkt, hvor der erkendes at være behov for en ny eller ændret regulering.

Det bør således være det regeludstedende ministerium, der - med fornøden bistand og rådgivning - har det fulde ansvar for hele konsekvensopgørelsen, herunder eventuel inddragelse af andre ministerier og instanser uden for centraladministrationen.

Med henblik på at effektivisere ressourceanvendelsen ved opgørelse af erhvervsøkonomiske konsekvenser kan der være behov for erfaringsudveksling mellem de enkelte ministerier.

6.4. Regelændringer og hensynet til konkurrenceevnen

Det er af afgørende vigtighed, at ændringer af den offentlige regulering er forenelige med en forbedring af konkurrenceevnen, således at vækst og beskæftigelse kan styrkes.

En systematisk anvendelse af konsekvensanalyser i forbindelse med de enkelte lovforslag bidrager til, at konkurrenceevnehensyn inddrages i lovforberedelsen.

For udviklingen i erhvervslivets konkurrenceevne er det ikke så meget ændringen af de enkelte love, som summen af lovændringer, der er afgørende. Endvidere kan denne samlede virkning ikke ses isoleret, men må ses i sammenhæng med udviklingen i regelsættet i de lande, som dansk erhvervsliv konkurrerer med.

Hertil kommer, at påvirkningen af erhvervslivets omkostninger som følge af ændringer af den offentlige regulering også må ses i sammenhæng med ændringer i løn og andre omkostningsfaktorer. Således vil fx. en omlægning fra indkomstskat til arbejdsmarkedsbidrag påvirke virksomhederne såvel direkte som via løndannelsen.

Der foretages i dag i forbindelse med regeringens fremsættelse af finanslovsforslaget en opgørelse af ændringen i erhvervsbelastningen i forhold til det foregående års finanslov. Det er endvidere sædvane i forbindelse med større økonomiske indgreb og lignende tiltag at opgøre de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Det er på denne baggrund vurderingen, at en mere samlet overvågning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser må ske som en integreret del af vurderingen af udviklingen i konkurrenceevnen.

Dette vil bl.a. kunne ske som led i de eksisterende makroøkonomiske **struktur**-overvågninger af konkurrenceevnen, hvor kan indgå såvel de kortsigtede som langsigtede virkninger. Af hensyn til konkurrenceevnen må målet fortsat være, at den samlede årlige erhvervsbelastning fra ændringer af den offentlige regulering samt ændringer i øvrigt på arbejdsmarkedet, miljøområdet mv. er forenelig med en forbedring af konkurrenceevnen.

6.5. Retningslinier for belysning af miljømæssige konsekvenser

De miljømæssige konsekvenser af lovforslag er som følge af de væsentlige datamæssige og metodemæssige mangler generelt vanskeligere at opgøre og kvantificere end de erhvervsøkonomiske konsekvenser, jf. i øvrigt afsnit 3.4.

På grund af miljøvirkningers mangeartede karakter er det vanskeligt at foretage en præcis afgrænsning af miljømæssige konsekvenser

Der foreligger kun få og ikke særligt konkrete internationale erfaringer med opgørelse af lovforslags miljømæssige konsekvenser.

Det er vurderingen, at der ikke er et tilstrækkeligt grundlag til at fastlægge præcise retningslinier for udarbejdelse af miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag.

Det må imidlertid tillægges vægt, at der også for så vidt angår de miljømæssige konsekvenser søges tilvejebragt en øget gennemsigtighed i lovgivningsprocessen.

Udvalget har overvejet, hvorvidt eventuelle retningslinier skal fastsættes for udvalgte sektorområder eller om retningslinierne skal være generelt gældende for lovforberedelse. Udvalget finder det væsentligt, at der opnås en generelt øget opmærksomhed om lovforslags miljømæssige konsekvenser. Udvalget har i denne forbindelse lagt vægt på, at der på en række sektorområder allerede er opbygget en tradition for miljøvurdering af lovforslag. Dette gælder således fx. på energi- og transportområdet. Det er på denne baggrund vurderingen, at retningslinier i givet fald bør fastsættes som generelt gældende for lovforslag med væsentlige miljømæssige konsekvenser.

Retningslinier for miljøkonsekvensvurdering kan fastsættes i cirkulæreform, hvori det som grundlag for regeringens stillingtagen til, om et lovforslag skal fremsættes for Folketinget, henstilles, at det ministerium, hvorunder det pågældende lovforslag hører, for lovforslag med væsentlige miljømæssige konsekvenser skal foretage en så tilbundsående vurdering af lovforslagets miljømæssige konsekvenser, som administrative og datamæssige hensyn tillader.

I den forbindelse kan lovforslags virkning for følgende forhold indgå i vurderingen:

- * menneskers velfærd, sundhed og sikkerhed
- * flora og fauna
- * jordbunden
- * vand
- * luften
- * landskaber, ressourcer og affaldsmængder
- * bygninger, fortidsminder og historiske monumenter
- * klima

Endvidere vil behandlingen af de miljømæssige konsekvenser kunne begrænses til det lokale og regionale miljø.

Resultatet af sådanne miljømæssige vurderinger vil i givet fald kunne fremgå af lovforslagets almindelige bemærkninger. Det bør være hovedkonklusionerne fra de foretagne konsekvensvurderinger, der fremdrages.

For lovforslag uden miljømæssige konsekvenser, eller i tilfælde hvor disse er af uvæsentligt omfang, samt i tilfælde, hvor data-, metode- eller tidsmæssige hensyn umuliggør konsekvensberegninger, anføres dette i bemærkningerne.

Det kan i forbindelse med udarbejdelse af visse lovforslag (fx. rammelove) vise sig, at miljøkonsekvensvurderinger mest hensigtsmæssigt udarbejdes efter lovforslagets vedtagelse. Dette kan i så fald fx. ske i forbindelse med fastlæggelse af et program eller ved konkret projektering, idet visse større anlægsprojekter dog altid vil være omfattet af VVM-proceduren eller tilsvarende, jf. afsnit 4.1.2. Her bør det lovforberedende ministerium i bemærkningerne til lovforslaget redegøre for, hvordan hensynet til miljøforhold vil blive tilgodeset i det videre forløb.

I bemærkningerne til lovforslag med miljømæssige konsekvenser bør der endvidere kortfattet redegøres for, om der vil blive foretaget en opfølgning på vurderingen af de miljømæssige konsekvenser, fx. gennem overvågningsprogrammer, efterfølgende status el. Ugn.

Det er igen vigtigt at understrege, at bemærkningerne i lovforslaget er slutproduktet af konsekvensvurderingen. Forud herfor er gået en proces, hvor fx. mulige alternativer er vurderet og afvejninger gennemført som led i den beslutningsproces, der har ført frem til det konkrete lovforslag.

Konsekvensvurderingen bør igangsættes så tidligt i processen, at resultatet af konsekvensvurderingen har en reel mulighed for at påvirke beslutningsprocessen og ikke blot får en legitimerende rolle i forhold til det konkrete lovforslag.

Der lægges vægt på, at der er tale om et fælles ansvar inden for centraladministrationen for, at hensynet til miljøet er inddraget ved udformningen af lovforslag. Det bør derfor være det regeludstedende ministerium, der har ansvaret for udarbejdelsen af konsekvensopgørelser. Spørgsmålet om tidlig inddragelse taler også herfor.

Det bør således også på miljøområdet være det regeludstedende ministerium, der - med fornøden bistand og rådgivning - har det fulde ansvar for hele konsekvensopgørelsen, herunder eventuel inddragelse af andre ministerier og instanser uden for centraladministrationen.

Med henblik på at effektivisere ressourceanvendelsen i forbindelse med opgørelse af miljømæssige konsekvenser kan der være behov for erfaringsudveksling mellem de enkelte ministerier.

6.6. Høring og inddragelse af interesseorganisationer

Udvalget har drøftet spørgsmålet om, **hvorvidt** der bør fastsættes regler om eksterne høringer og inddragelse af erhvervsorganisationerne i forbindelse med opgørelse af reglers erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Anvendelsen af høringer og inddragelse af interesseorganisationer i forbindelse med lovforberedelse afviger idag noget mellem ministerierne, jf. kapitel 4.

Det er vurderingen, at anvendelsen af ekstern høring og inddragelse af interesseorganisationer i forbindelse med konsekvensanalyser kan have stor værdi for kvaliteten af opgørelsen. Udvalget mener imidlertid ikke, at der er behov for at opstille et krav om, at interesseorganisationer skal inddrages i udarbejdelsen af konsekvensvurderinger.

Også på dette område er det vigtigt at sikre fleksibilitet, således at lovgivningsprocessen ikke forsinkes eller vanskeliggøres af tunge procedurer. Dertil kommer, at der kan være tilfælde, hvor det af tidsmæssige eller andre grunde ikke er muligt at inddrage eksterne parter i konsekvensvurderinger.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at anvendelsen af ekstern høring og inddragelse af interesseorganisationer i forbindelse med konsekvensanalyser bør være op til det enkelte ministeriums egen vurdering.

Såfremt der er foretaget høring, bør det af lovforslagets bemærkninger fremgå, hvilke organisationer mv. der har afgivet udtalelser. Er disse udtalelser af en særlig betydning for vurdering af lovforslaget, bør de sædvanligvis optages som bilag til forslaget.

6.7. Sammenfatning

Det er udvalgets opfattelse, at eventuelle retningslinier for belysning af de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering bør udformes efter følgende principper:

- * Realistiske krav med mulighed for senere udbygning. Administrative hensyn betinger således, at retningslinier i første omgang alene rettes mod ny lovgivning med erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.
- * Der bør anlægges et væsentlighedskriterium.
- * Konsekvensvurderinger skal foretages smidigt og ubureaukratisk.
- * Konsekvensvurderinger skal fremme gennemsigtighed også for erhvervslivet.

For så vidt angår de **erhvervsøkonomiske konsekvenser** af ny lovgivning anbefaler udvalget, at der fastsættes retningslinier om, at

- * Lovforslag med væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser gøres til genstand for en så tilbundsående vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser som de administrative og datamæssige hensyn tillader.
- * Konsekvensvurderingen skal som minimum belyse lovforslagets umiddelbare virkning for erhvervenes omkostninger.
- * Resultatet af konsekvensvurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger.
- * Ansvar for konsekvensopfølgningen påhviler det regeludstedende ministerium.

Samtidig peger udvalget på behovet for en mere samlet overvågning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, der må ske som en integreret del af vurderingen af udviklingen i konkurrenceevnen.

For så vidt angår de **miljømæssige konsekvenser** af offentlig regulering er disse betydeligt vanskeligere at belyse end de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Dette skyldes først og fremmest væsentlige statistiske og metodemæssige mangler på miljøområdet, men hænger også sammen med vanskeligheden ved at foretage en præcis afgrænsning af miljømæssige konsekvenser.

Det må imidlertid tillægges vægt, at der også for så vidt angår de miljømæssige konsekvenser søges tilvejebragt en øget gennemsigtighed i lovgivningsprocessen, hvorfor udvalget anbefaler, at der fastsættes retningslinier om, at

- * Lovforslag med væsentlige miljømæssige konsekvenser gøres til genstand for en så tilbundsående vurdering af de miljømæssige konsekvenser som de administrative og datamæssige hensyn tillader.
- * Konsekvensvurderingen kan belyse lovforslagets mulige virkninger på sundhed og sikkerhed, flora og fauna, jordbund, vand, luft, klima og landskab.
- * Resultatet af konsekvensvurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger.
- * Ansvar for konsekvensvurdering påhviler det regeludstedende ministerium.

Udvalget lægger vægt på, at indførelse af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvensvurderinger ikke indebærer opbygning af nye administrative enheder, idet erfaringerne fra udlandet peger på, at for bureaukratiske systemer ikke medfører de ønskede effekter.

Det er afgørende, at det er den regeludstedende myndighed, der har ansvaret for - med fornøden bistand og rådgivning - at inddrage erhvervsøkonomiske og miljømæssige hensyn i regeludarbejdelsen. Det er derfor også udvalgets generelle opfattelse, at anvendelse af ekstern høring og inddragelse af interesseorganisationer i forbindelse med konsekvensanalyser bør være op til det enkelte ministeriums egen vurdering.

Der bør dog i denne forbindelse lægges vægt på, at når der foretages høring, bør det af lovforslagets bemærkninger fremgå, hvilke organisationer mv. der har afgivet udtalelser. Er disse udtalelser af en særlig betydning for vurdering af lovforslaget, bør de sædvanligvis optages som bilag til forslaget.

BILAG. BEMÆRKNINGER FRA ERHVERVS- OG ARBEJDSMARKEDS
ORGANISATIONERNE



Finansministeriet
Budgetdepartementet,
Kontorchef Michael Dithmer,
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

10. december 1992

Konsekvensberegninger af nye eller ændrede regler

I forlængelse af mødet om konsekvensberegninger af erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering d. 8. december 1992 kan det oplyses, at Dansk Arbejdsgiverforening finder de foreslåede retningslinier udmærkede. DA deler den opfattelse, at det er det regeludstedende ministerium, der har ansvaret for konsekvensberegningerne. DA kan også tilslutte sig, at det ikke generelt er nødvendigt, at opbygge faste rutiner for høring af eksterne interessenter. I stedet for faste procedurer for høring vil DA foreslå, at ministerierne i forbindelse med fremlæggelsen af konsekvensberegninger skal redegøre for den anvendte høringsprocedure, således at det fremgår, hvilke organisationer der har været inddraget i eller fået forelagt beregningerne, og hvilke bemærkninger ministeriet har modtaget

Udvalget lægger op til, at konsekvensvurderingerne i første omgang skal foretages ved fremlæggelse af forslag til nye regler. Hvis de vedtagne regler på centrale områder afviger fra de stillede forslag, bør der efter vedtagelsen ske en ny nyvurdering, således at der kan ske en løbende overvågning. På længere sigt kan det være ønskeligt også at få foretaget konsekvensberegninger på udvalgte områder inden for den eksisterende lovgivning.

DA finder det væsentligt, at konsekvensberegningerne også kommer til at *omfatte forslag* til EF-direktiver mv. Når kommissionen fremlægger forslag bør de erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder belyses samtidigt med at forslagene drøftes i EF-specialudvalget. Vi er vidende om, at en sådan praksis kan give tidsmæssige vanskeligheder, fordi nogle typer af direktivforslag behandles i Specialudvalget umiddelbart efter, at forslaget er fremsat af Kommissionen; men Dansk Arbejdsgiverforening finder det væsentligt, at konsekvensberegningerne inddrages ved behandlingen i Specialudvalget, fordi arbejdet her danner grundlag for behandlingen i Folketingets markedsudvalg. Specialudvalgsbehandlinger må generelt forudsætte, at der er foretaget en vurdering af forslagernes konsekvenser.

Med venlig hilsen

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Klaus Rasmussen

Finansministeriet
Budgetdepartementet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K.

Att.: Michael Dithmer

Den 15. december 1992

Vedr.: Udkast til rapport om erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

Som supplement til de betragtninger, som LO og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd gjorde på mødet den 8. december d.å. fremsendes hermed skriftlige kommentarer til rapportudkastet.

Rapportens afgrænsning til ny dansk lovgivning er realistisk. Det vil således føre for vidt at inddrage eksisterende lovgivning, ligesom systematisk beregning på EF-direktivforslag vil sluge alt for mange ressourcer og næppe heller kan betragtes som en national opgave.

Det er vigtigt, at processen og beregningerne bliver så gennemsigtlige som muligt. Med dette formål for øje vil det være fornuftigt i forbindelse med konsekvensberegningerne at udfærdige et "beregningsdokument", som på en ensartet måde redegør for metodevalg, forudsætninger og skøn. Ligeledes bør kilder og eventuelt hørte eller rådspurgte organisationer oplyses.

I rapportudkastet anbefales, i relation til de erhvervsøkonomiske konsekvenser, at der fastsættes retningslinjer, der som minimum skal belyse lovforslagets umiddelbare virkning for erhvervenes omkostninger. LO og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd anbefaler, at eventuelle retningslinjer lægger op til en mere omfattende konsekvensvurdering, som også søger at inddrage forskellige fordele og positive følger af f.eks. teknologisk eller industriel udviklingsmæssig karakter.

Når der fastsættes retningslinjer bør det som minimum tilstræbes, at konsekvensvurderingen belyser kortsigtede, såvel som væsentlige langsigtede erhvervsøkonomiske konsekvenser. Vi er opmærksomme på, at de langsigtede konsekvenser kan være svære at kvantificere i økonomiske termer, og derfor ofte må beskrives i form af kvalitative betragtninger.

Ikke desto mindre er det vigtigt også at inddrage langsigtede betragtninger for at få det bedst mulige beslutningsgrundlag. Dette synes at være i overensstemmelse med den holdning, som flere gange kommer til udtryk i rapporten. F.eks. anføres på side 29 i rapporten "En statistisk opgørelse vil stort set aldrig kunne stå alene, men må suppleres med mere kvalitative vurderinger, som endda ofte vil være det vigtigste element i vurderingen".

Med venlig hilsen

Arbejderbevægelsens
Erhvervsråd

Landsorganisationen
i Danmark



✓ Hans Jørgensen



Erhvervsøkonomiske konsekvenser af offentlig regulering

Kommentarer fra Dansk Industri
til den tværministerielle udvalgsrapport
December 1992

Generelle linjer

Dansk Industri kan tilslutte sig de generelle linjer, der fremlægges i sammenfatningen af rapporten.

Det virker rimeligt, at man afgrænser sig til væsentlige spørgsmål, at der eksplicit optræder et estimat for de ekstra omkostninger, erhvervslivet får ved forelået ny lovgivning, og at ansvaret for udarbejdelsen af disse skøn påhviler det regeludstedende ministerium.

Dansk Industri har imidlertid en række kommentarer og spørgsmål til rapporten, som præsenteres nedenfor.

1. Hvad der omfattes af det nye system

Dansk Industri plæderede i den tidligere høringsrunde for, at EF-initiativer bør indgå i det system, der opbygges. Det betyder, at det relevante fagministerium tidligst muligt og senest ved EF-Kommissionens vedtagelse af et forslag til en ny regulering igangsætter en konsekvensberegning af en implementering af reguleringen i Danmark. Eftersom rapportens sammenfatning refererer til offentlig regulering generelt, kan man sige, at en sådan forpligtelse implicit ligger i rapporten. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke en eksplicit forpligtelse bør indgå i rapporten.

Udvalget har fundet, at "Administrative hensyn betinger således, at retningslinjer i første omgang alene rettes mod ny lovgivning...". Denne afgrænsning ligger vel i udvalgets kommissorium, jf. side 9, 1. afsnit. Det er derimod ikke åbenlyst, hvilke "...administrative hensyn... (f.eks. side 5)" der betinger, at man alene ser på ny lovgivning.

Dansk Industri må fortsat fastholde, at den eksisterende beholdning af regulering til enhver tid må indeholde de største potentielle belastningsbyrder for erhvervslivet. Dette udvalgsarbejde bør derfor følges op af projekter, der eventuelt for udvalgte lovområder gennemgår mulighederne for en mere omkostningsbevidst politik for så vidt angår den eksisterende lovgivning.

Det er Dansk Industris opfattelse, at dette vil være en naturlig del af en politik, der sigter på "...øget bevågenhed om de **erhvervsøkonomiske....konsekvenser** af offentlig **regulering**. (side 4)". Det ville være givtigt, hvis der kunne opnås enighed herom.

2. Proceduren i forbindelse med konsekvensvurderinger

Det synes rimeligt, at det regeludstedende ministerium selv pålægges ansvaret for en vurdering af konsekvenserne for erhvervslivet, herunder i hvilket omfang, man vil konsultere erhvervslivet. Kun herved tvinges embedsværket til at indarbejde de nødvendige rutiner, og kun i det regeludstedende ministerium vil der *inden for* centraladministrationen typisk **findes** den fornødne faglige ekspertise til at vurdere reguleringsinitiativet.

Denne løsning rejser imidlertid to spørgsmål. Hvorledes sikres, at den pågældende institution udarbejder realistiske forslag i tilfælde, hvor et foreslået **lov**-initiativ er kostbart? Og hvorledes sikres, at de koordinerende instanser i centraladministrationen med ansvar for erhvervslivets **reguleringsmæssige** konkurrenceevne får indsigt heri. En sådan indsigt vil være en væsentlig bidragyder til udarbejdelse af konsistente, kvalitetsorienterede og sammenlignelige konsekvensvurderinger fra de forskellige regeludstedende ministerier.

En del af svaret herpå er efter Dansk Industris opfattelse, at det eksplicit bør fremgå af konsekvensvurderingen, hvilke organisationer, der har været inddraget i konsultationsproceduren, og hvilke meldinger de har afgivet, eventuelt med reference til skriftlige svar. Sådanne oplysninger er også indeholdt i EF-Kommissionens procedurer og kan ses i rapportens eksempel fra UK. Dette vil øge gennemsigtigheden i proceduren.

Det er muligt, at resultatet kan blive, at den samlede konsekvensvurderingspakke indeholder konkurrerende skøn over de medfølgende omkostninger. Heri ligger der imidlertid ikke noget problem, sålænge det tydeligt fremgår, hvem der står for hvilke skøn.

3. Indholdet af konsekvensvurderingerne

Det foreslåede indhold af en konkret konsekvensvurdering synes rimelig og dækkende. De medfølgende konkrete eksempler er gode udgangspunkter for en diskussion af, hvad sådanne konsekvensvurderinger i praksis skal indeholde. Eksemplerne mv. giver også anledning til et par mere kritiske kommentarer.

3.1. Detaljeringsgraden i beregningerne

Eksemplet med CO₂-afgiften illustrerer glimrende, hvor væsentlig detaljeringsgraden i konsekvensberegningerne er. I tabel 3 på side 35 er CO₂-afgiftsbelastningen opdelt på nogle hovedindustriene. Det fremgår heraf, at den direkte belastning i procent af lønsum for den i beregningseksemplet hårdest ramte industrigren - **jern/metalværker** - er på 3,84 pct. Den interessante virkelighed er jo, som beskrevet på side 26, at i visse tilfælde som med CO₂-afgiften er påvirkningen overordentligt uensartet mellem de forskellige virksomheder.

Dvs. at belastningen for visse enkelte virksomheder ville være langt større end de nævnte 3,84 pct. Denne uensartethed er i praksis grunden til, at man ikke har kunnet gennemføre lovgivningen uden at fritage de store energiforbrugere.

Det er netop for at fremdrage sådanne eksempler, at de regeludstedende ministerier bør konsultere erhvervslivet for at afdække, om en regulering omend af generel karakter i praksis vil ramme meget uensartet.

3.2. Konkurrencefordele ved regulering

Adskillige steder i rapporten anvendes sin argumentation med følgende indhold:

"Reguleringen kan imidlertid også bevirke, at virksomhederne bliver nødsaget til at udvikle nye produkter eller teknologier, hvilket i lidt længere perspektiv kan have en positiv virkning på deres **konkurrencedygtighed**." (side 16, 9. afsnit).

Dansk Industri har i anden sammenhæng — Industriministeriets Industri- og Regionalpolitiske Udvalg — beklaget denne *generelt set* noget søgte argumentation i forbindelse med diskussioner af EFs industri- og miljøpolitik. Ved denne lejlighed producerede Dansk Industri et tosidet notat, som Industriministeriet er i besiddelse af, der kort resumerede, hvorfor dette argument generelt betragtet er overordentligt partielt og ikke særlig velunderbygget som en generel betragtning.

Dansk Industri foreslår derfor, at betragtninger, som gengivet på side 16, kun anvendes, hvor de er velbegrundede og ikke har en mere spekulativ karakter.

22.12.1992

Landbrugsraadet

Axelborg • Axeltorv 3 • 1609 København V
Telefon 33 14 56 72 • Telex 16772 agro dk
Telefax (gr. 3) 33 14 95 74 • Postkt. 6 02 94 93



15. december 1992
LEN/JA/bs

Kontorchef Michael Dithmer
Finansministeriets Budgetdepartement
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K.

Vedr.z Erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering.

Landbrugsraadet vil til rapporten om Erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering anføre følgende principielle bemærkninger:

Vi kan tilslutte os det principielle i, at lovforslag med væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser fremover bliver underlagt en tilbundsgående vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

For at undgå for meget administrativt arbejde og dermed offentlig **bureaukrati**, er det vigtigt, at konsekvensanalyserne primært kun vedrører lovforslag, der skønnes at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Erhvervslivets organisationer bør inddrages i vurderingen af, om lovforslag vil få væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Vi er også enige i, at konsekvensvurderinger som minimum skal belyse lovforslags umiddelbare virkning for erhvervenes omkostninger.

For at få et så fyldestgørende billede af konsekvenserne som muligt, bør det imidlertid også være en hovedregel, at konsekvenserne opgøres i h.h.v. de nødvendige investeringer og i de løbende driftsudgifter. I forlængelse heraf vil det være relevant at fore-

tage en vurdering af lovforslagets nytteværdi set i forhold til omkostningerne.

For den enkelte virksomhed er det væsentligt både at få belyst de konkurrencemæssige virkninger samt de eventuelle merudgifter i forbindelse med administration af ny lovgivning. Vi kan i den forbindelse fuldt ud tilslutte os udvalgets påpegning af, at der også er behov for en mere samlet overvågning af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, som en integreret del af vurderingen af udviklingen i erhvervenes konkurrenceevne.

Det er iøvrigt vores opfattelse, at konsekvensanalyserne ikke udelukkende bør omfatte nye lovforslag, men også bør udstrække sig til at omfatte såkaldte hovedbekendtgørelser, der ofte udarbejdes i forlængelse af en rammelovgivning. Disse bekendtgørelser kan også have store økonomiske konsekvenser for den enkelte virksomhed.

Endvidere burde analyserne i princippet også omfatte en kritisk gennemgang af eksisterende love, som med tiden er blevet en stor belastning for virksomhederne.

Det bør være åbenlyst, at konsekvensanalyserne skal placeres tidligt i beslutningsprocessen og at regelforenklingsprincippet prioriteres højt i forbindelse med konsekvensanalyserne.

Vi er selvsagt enige i, at resultatet af konsekvensvurderingen skal fremgå af lovforslagets bemærkninger.

Udover, at erhvervslivets organisationer bør inddrages i vurderingen af, om der skal foretages økonomiske konsekvensanalyser, bør organisationerne naturligvis også inddrages i selve analysearbejdet. Organisationerne har normalt både den bedste fornemmelse af konkurrenceforholdene indenfor erhvervet og en god fornemmelse af virksomhedernes reaktionsmønster m.v. Endvidere vil organisationerne normalt kunne bidrage med relevante statistiske oplysninger, prognoser, m.v.

Organisationernes oplysninger samt vurderingen af nye lovforslag bør naturligvis også fremgå af lovforslagets bemærkninger.

Ønsket om at foretage analyser og vurdering af de miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering er vi skeptiske overfor. Vi er enige i udvalgets opfattelse af, at de miljømæssige konsekvenser er generelt vanskeligere at belyse end de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Og at dette dels har en sammenhæng med de væsentlige statistiske og metodemæssige mangler på miljøområdet, samt at det dels hænger sammen med vanskelighederne ved at foretage en præcis afgrænsning af miljømæssige konsekvenser.

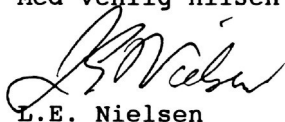
Vi finder det imidlertid også vanskeligt - ja, næsten umuligt - at opgøre de mere langsigtede miljømæssige konsekvenser af en ny lovgivning. Vi kan derfor frygte, at en vurdering af de miljømæssige konsekvenser bliver for meget præget af en skønsmæssig opfattelse af de mulige konsekvenser med hensyn til virkninger på flora, fauna, jordbund, vand, luft, klima og landskab.

Det vil også være svært eksakt at opgøre, hvad en potentiel langsigtet miljøgevinst er værd i forhold til eventuelle store umiddelbare omkostninger for virksomhederne.

De metodemæssige problemer og de iøvrigt mange uafklarede spørgsmål, der er til netop en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, bør efter vor opfattelse, afklares bedre, før et sådant arbejde generelt sættes igang.

Såfremt der iværksættes miljømæssige konsekvensvurderinger, har vi samme principielle bemærkninger (organisationernes inddragelse etc.) som anført under de erhvervsøkonomiske konsekvensanalyser.

Med venlig hilsen



L.E. Nielsen



Kontorchef Michael Dithmer
Budgetdepartementet
Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K.

Organisation for
små og mellemstore
virksomheder

Håndværksrådet
Amaliegade 31
DK-1256 København K
Danmark

Telefon 33 93 20 00
Giro 6 00 21 02
Fax 33 32 01 74

Ref.: !!/et

22. december 1992

Kommentarer til rapport vedr. konsekvensvurderinger

Vi kan i Håndværksrådet fuldt ud tilslutte os hensigterne om mere systematisk at vurdere de erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af offentlig regulering - og dette gælder både initiativer fra Folketinget og på EF-niveau.

Konsekvensberegninger har den fordel, at de bidrager til at skabe gennemsigtighed i lovgivningen og i den politiske proces. De kan også føre til mere langsigtede betragtninger i planlægningen af den økonomiske politik.

Sådanne beregninger og vurderinger er nyttige, både når det gælder de lovforslag, der overvejes, og de love, der faktisk bliver gennemført - og både når man på forhånd skal vælge mellem forskellige fremtidige muligheder, samt når man efterfølgende (på baggrund af historisk observerede beskæftigelsestal etc.) skal vurdere, hvordan reguleringen faktisk har fungeret.

Håndværksrådet mener, at man med jævne mellemrum burde foretage beregninger over de samlede virkninger på forskellige typer af virksomheder af de erhvervs-, skatte- og andre love, der er blevet vedtaget, ud fra betragtningen "Mange bække små...".

Sådanne "ex post"-opfølgninger kan blive en del af en læreproces, som kan bidrage til at korrigere og forbedre de benyttede ex ante-beregningsmetoder.

For Håndværksrådet er det vigtigt at påpege, at der er væsentlige forskelle på små og store virksomheder, og at lovgivning derfor kan have forskellige virkninger på virksomhederne alt efter deres størrelse. Det er derfor, vi i Håndværksrådet holder fast i, at det er vigtigt at undersøge konsekvenserne af nye forslag for de små og mellemstore virksomheder. Der kan nævnes flere eksempler:

- * **Levnedsmiddelkontrol-gebyret** er skruet sammen, så en bager skal betale 4.000 kr. én gang plus 3.500 kr. pr. år, mens et supermarked eksempelvis skal betale 4.000 kr. én gang plus 5.500 kr. pr. år. Dette belaster bageren uforholdsmæssigt meget. Lignende betragtninger kan gøres over CO2-afgiften.
- * Et helt frisk eksempel på forskellige virkninger for forskellige typer af virksomheder er afgifterne på dieselolie, hvor en række brancher fritages, mens andre brancher belastes fuldt ud.
- * En administrativ byrde vil typisk belaste en mindre virksomhed uforholdsmæssigt meget, blandt andet fordi en mindre virksomhed ikke har "funktionsspecialister" ansat.
- * Hyppige ændringer i lovgivningen, herunder erhvervspolitikken, er til relativt størst ulempe for de mindre virksomheder, igen fordi de ikke "funktionsspecialister", der kan bruge tid på at holde sig orienteret med hyppige mellemrum.
- * Nedsættelse af selskabsskatten gavner naturligvis de selskaber, der har overskud, men ikke de mange små virksomheder, der på grund eksportbarrierer er bundet til et presset hjemmemarked og derfor ikke har noget overskud at spare skat af.

På grund af sådanne forskelle kan det være misvisende kun at anlægge en makro-betragtning, dvs. vurdere for erhvervslivet under ét. Derfor mener vi, at det er en god idé, hvis det i konsekvensberegningerne vurderes, om et forslag har særlige virkninger for mindre virksomheder.

Her ville det være helt naturligt, at organisationerne bistod med den viden, de har fra konkrete virksomheder, sådan at beregninger kan foretages for særlige "case-virksomheder".

Som det - mere eller mindre direkte - fremgår af rapporten, har der imidlertid været noget blandede erfaringer med systematiske konsekvensvurderinger i udlandet.

Vores indtryk af f. eks. de britiske Compliance Cost Assessments (CCA) er - sådan som også rapporten påpeger det - ikke udelte positive. Dette trods - eller måske på grund af - det høje ambitionsniveau, der har været sat.

Flere udenlandske erfaringer tyder på, at sådanne konsekvensberegninger ofte ikke bliver reelt benyttet i den politiske beslutningsproces. Konsekvensberegningerne bliver i mange tilfælde foretaget for sent, er for politisk farvede, eller er simpelt hen for ukvalificerede og ren pro forma.

Her er det afgørende, at nye lovinitiativer varsles i god tid, således at interessegrupper og andre har tid til at vurdere dem og diskutere dem med forslagsstillerne (vi er naturligvis opmærksomme på, at der her kan være problemer, når det gælder f. eks. skattelovgivningen).

I andre tilfælde kan den politiske proces forløbe så hurtigt og uforudsigeligt, at "reglerne" for konsekvensberegning og høring ikke kan overholdes. Håndværksrådet blev den 3. december bedt om senest den 14. december at komme med høringssvar til lovfor-slag om garantiordning for iværksættere og mindre virksomheder; imidlertid viste det sig mandag den 14. december, at Folketin-gets program var blev fremrykket, sådan at loven var blevet vedtaget i Folketinget allerede fredag den 11. december!

Følgende kan bidrage til, at konsekvensberegninger får en mere reel rolle:

- * konsekvensberegninger skal kun foretages for forslag med væsentlige erhvervsvirkninger (som i DG XXIII)
- * længere frister for virksomheder til at overholde nye regler
- * angiv i forslag, hvilke organisationer etc. der er blevet hørt

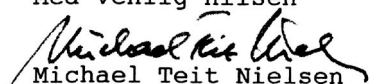
Flere af disse tanker går igen i rapporten. Også tanken om, at det er det regeludstedende ministerium, der har ansvaret for konsekvensopgørelsen, støtter Håndværksrådet.

Det er afgørende, at der politisk og i administrationen er vilje til at foretage mere systematiske vurderinger og bruge dem reelt i beslutningsprocessen. Det er med andre ord nødven-digt med en ægte vilje til at indgå i en dialog med bl.a. erhvervsorganisationerne om nye forslag - og dette er i virke-ligheden vigtigere, end at der blot indføres bureaukratiske skemaudfyldelsesprocedurer, som er til mere skade end gavn.

Rapporten foreslår til allersidst, at ekstern høring og ind-dragelse af organisationer skal være op til det enkelte mini-steriums egen vurdering.

Håndværksrådet vil dog gerne understrege, at det på baggrund af en så blød formulering er nødvendigt siden hen at følge op - ikke kun for at undersøge, om organisationer høres i tilstræk-keligt omfang, men også for generelt vurdere, om de smukke hen-sigter om bedre beslutningsprocesser er blevet til virkelighed.

Med venlig hilsen



Michael Teit Nielsen

