

IA binnen de Europese Commissie

Dr. Anne Meuwese, Universiteit van Tilburg

Anne.meuwese@uvt.nl

*VEP Studiedag: Ex ante evaluatie van beleid en
regelgeving: focus op 'Impact Assessment'*

Vrijdag 30 april 2010, Brussel

Twee stellingen

- De rol die IA speelt in een bepaald politiek systeem heeft alles te maken met de verwachtingen die actoren omtrent het instrument hebben.
- Europese IA is het ultieme compromis: de Commissie is er goed in geslaagd het 'template' aan te passen aan het Europese beleidsproces maar de onopgeloste kwesties zijn veelzeggend

Deze presentatie

- Korte achtergrond EU IA
- Welke verwachtingen spelen er zoal rond EU IA?
- Hoe ziet dat ultieme compromis eruit?
- Welke verwachtingen zijn uitgekomen?
> beknopte evaluatie van het systeem

Korte achtergrond EU IA

- 'Regulering' is zowel *raison d'être* als probleemzone voor de EU
- Drie categorieën problemen en klachten m.b.t. EU-wetgeving
 - 1) de technisch-juridische kwaliteit
 - 2) het economische effect op de concurrentiekracht
 - 3) de onderliggende constitutionele legitimiteit
- Anders dan de hervormingsinitiatieven in de jaren '90 ziet Beter Regelgeven zowel op 2) als op 3)
- Een nieuwe discipline in het Europese wetgevingsproces?
- Impact assessment werd het paradepaardje van het Beter Regelgeven beleid

Wat heeft impact assessment
het Europese beleidsproces te
bieden?

DE VERWACHTINGEN OP EEN RIJTJE...

1. Objectivering?

“Europeans embrace the logic of cost-benefit
analysis just as some Americans grow
suspicious of it”

(Economist 2005)

2. Onderbouwing?

“[The Commission] will use the consultations and impact assessments it conducted earlier in order to rally support for its proposals”

(COM(2002) 278)

3. Representatie?

“UNICE strongly believes that business representatives and other stakeholders should be part of the network of external experts which is to advise on the quality of impact assessments”

(UNICE 2006)

4. Afweging?

"In conclusion, impact assessment does not imply a restriction of the democratic process. On the contrary, by providing information on impacts and alternatives, it increases the quality of proposals being brought forward and strengthens the ability of legislators to assess and improve it."

(Courtney 2004)

5. Deliberatie?

"[T]he Commission appears to blend together a number of issues – those of clarity, simplicity, legislative transparency, and the overall quality of legislation, with its practices of advance consultation, 'impact assessment' of proposals and more fundamentally its 'judicious exercise' of the right of legislative initiative – into a broader conception of subsidiarity as a lighter, more participative, and more careful approach to Community policy-making"

(De Búrca 1999)

Hoe heeft de Europese
Commissie IA aan de EU
aangepast?

HET ULTIEME COMPROMIS

IA Europese stijl



- Het vereiste dat alle belangrijke beleids- en wetsvoorstellen worden onderworpen aan een grondige beoordeling van de mogelijke effecten van verschillende opties
- Geïntegreerde aanpak: economische, milieugerelateerde en sociale effecten
- IA in een vroeg stadium
- IA als proces en als document
- IA als subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsing
- *'An aid to decision-making, and not a substitute for political judgment'*

IA als serie logische stappen'

IA als serie analytische stappen:

- > Probleemdefinitie
- > Omschrijving beleidsdoeleinden
- > 'Long list' opties + Eliminatie 'onzinnige opties'
- > 'Impact assessment' in enge zin
- > Vergelijking van de opties ('highlighting trade-offs')

Wel chronologisch maar men kan op eerdere stappen terugkomen > 'iteratief proces'

Drie cruciale designkeuzes!

1. Geen voorgeschreven methodologie en beslissingscriterium
2. Wel kwaliteitscontrole maar intern
3. Sterk inzetten op IA als instrument voor beleidscoördinatie

1. Geen vaste methodologie en beslissingscriterium

- Bepalen van (directe en indirecte) milieugerelateerde, economische en sociale impacts + hoe deze ontstaan + wie er geraakt wordt.
- Kwalitatieve assessment is in orde, maar kwantitatieve assessment waar mogelijk en passend.
- Belangrijkste evaluatieve criteria (geen uitputtende lijst!):
 - > Effectiviteit
 - > Efficiëntie
 - > Coherentie
- Voorbeelden van REACH-wetgeving en de Thematische Strategie voor Luchtkwaliteit:
 - > Het argument voor nieuwe regelgeving werd gebaseerd op een (ruwe) kosten-batenanalyse
 - > Maar het invullen van deze regelgeving gebeurde op grond van een kosteneffectiviteitsanalyse

Voorbeeld 'besluitvormingsmatrix'

	Efficiëntie	Kosten-effectiviteit	Coherentie
Optie A	+++	+	+
Optie B	+	++	+
Optie C	—	+++	—

2. Impact Assessment Board

- Een nieuw lichaam dat eind 2006 werd opgericht om tegemoet te komen aan verzoeken om 'onafhankelijke toetsing' van IA
- Hoge ambtenaren (directeursniveau) worden benoemd op persoonlijke titel
- Voorzitter is de 'deputy Secretary General'
- Bestudeert alle Commissie IAs en brengt opinies uit
- Houdt hoorzittingen met degene die de IA opgesteld heeft
- Geen 'vetorecht' (zou juridisch moeilijk liggen)
- Kan verzoeken IA opnieuw in te dienen (in 32 % van de gevallen in 2008)

3. IA als instrument voor beleidscoördinatie

- Impact Assessment Steering Groups
- Alle DGs moeten de taal van IA spreken i.p.v. de taal van belangen

Onopgeloste kwesties

1. Reikwijdte IA procedure?
2. Transparantie: in welk stadium maak je wat openbaar?
3. De rol van IA in het gehele wetgevingsproces?

1. Reikwijdte EU IA

- **In eerste instantie:** werd besloten door het College van Commissarissen
- Na de proefperiode: algemene regel dat alle belangrijke wetgevende en beleidsbepalende voorstellen uit het Werkprogramma van de Commissie een IA moesten ondergaan
- Later uitgebreid naar *alle* initiatieven uit het Werkprogramma
- Opkomst van 'vrijwillige' IAs (comitologie)
- **Sinds 2007** (WP 2008): SecGen/IAB kunnen diensten aansporen ook buiten het Werkprogramma een IA te doen
- Niet langer het automatisme WP=IA
- Nieuwe focus op wetgevende voorstellen?

2. Transparantie / publicatie

- Groenboek/Witboek - in sommige gevallen – niet formeel gerelateerd aan IA
- Roadmap
- IA rapport (herziene versie n.a.v. IAB opinie)
- Originele IAB opinie
- IAB opinie over herziene IA

Bij WP

Samen met voorstel

3. De rol van EU IA in het wetgevingsproces



Terugblik op de verwachtingen

- Objectivering?
- Onderbouwing?
- Representatie?
- Afweging?
- Deliberatie?

Hoe functioneert het EU IA-systeem?

Bron	Jaar	Kort oordeel
Renda	2006	'sea of disappointment'
'Official' evaluation	2007	'Commission performing better than the other institutions'
EVIA research	2008	'performance and relevance increase steadily'
Meuwese	2008	'risk of being used as trump'
Cecot, Hahn, Renda, Schrefler	2008	'quality of EU impact assessment increases with the expected cost of a proposal'
Commission self-assessment	2009	'the Commission has created a system which is transparent and accountable'

De goede voornemens van de Commissie

- Sterkere focus
 - > Op wetgevende voorstellen
 - > Op comitologie (gedelegeerde wetgeving)
- Betere consultatie van belanghebbenden
- Rigoreuzere subsidiariteitsanalyse
- Diepgaandere assessment van een aantal specifieke impacts
 - > MKB
 - > Fundamentele rechten
 - > Consumenten- en gezondheidsimpacts
 - > Locale en regionale impacts
- Meer kwantitatief bewijs en analyse
 - > Van handhavingskosten in het bijzonder
- Betere assessment van administratieve lasten
- Transparantere presentatie van resultaten

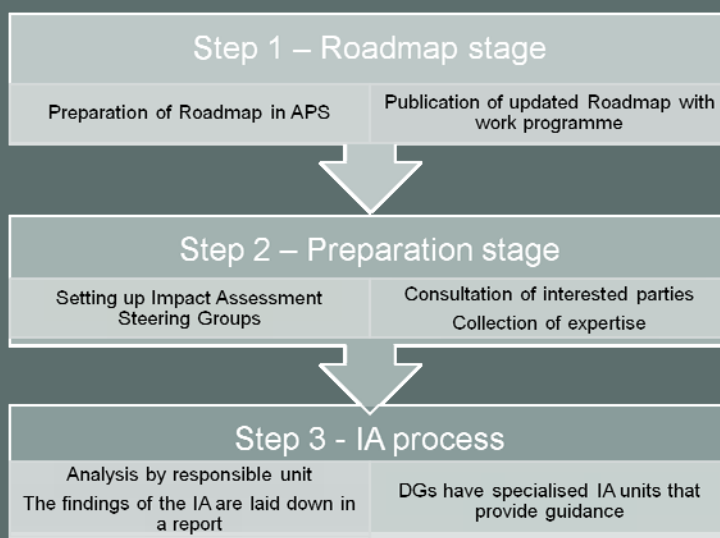
Bedankt!

- Opmerkingen, suggesties?
- Anne.meuwese@uvt.nl

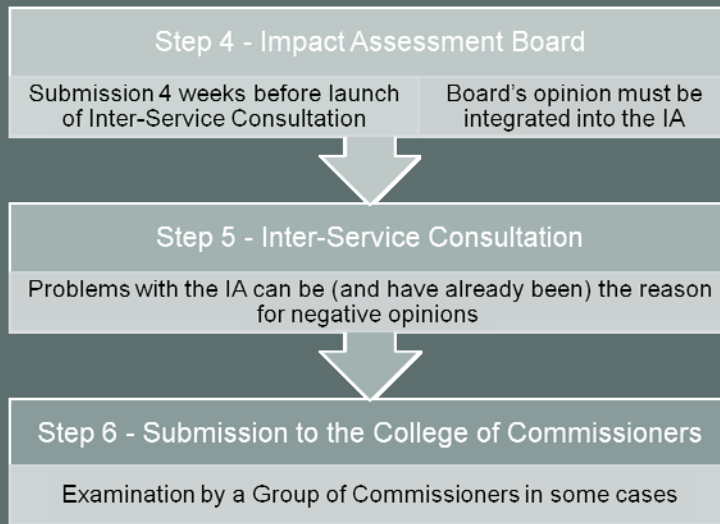
Aanvullend materiaal voor documentatiemap of
indien er vragen over zijn

EXTRA SLIDES

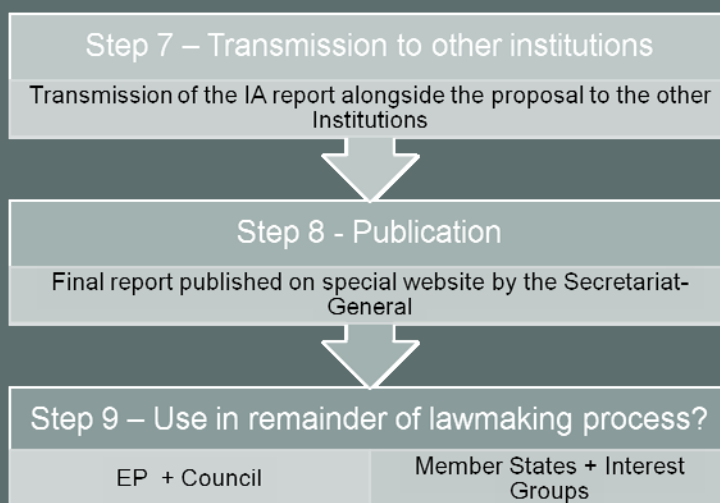
Overzicht IA procedure Fase 1



Overzicht IA procedure Fase 2



Overzicht IA procedure Fase 3



Achtergrond: de ontwikkeling van het EU IA-systeem

- Witboek Governance 2001
- Mandelkern rapport (consultatie van de Lidstaten)
- Better Regulation Action Plan 2002
 - > 'Integrated approach'
- Mededeling 'Impact Assessment', juni 2002
- Pilot project in 2003
- Interinstitutioneel akkoord Beter Wetgeven 2003
- 'Nieuwe stijl' Roadmaps

Achtergrond: de ontwikkeling van het EU IA-systeem

- Maart 2005: Mededeling 'Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union'
- Juni 2005: Herziening Guidelines (SEC(2005)791) + Annexes
- October 2005: Integratie van de het Standaardkostenmodel (SCM) in EU IA-systeem
- November 2005: Common Approach to Impact Assessment
- November 2006: Oprichting van de Impact Assessment Board (IAB)

Achtergrond: de ontwikkeling van het EU IA-systeem

- April 2007: Results of the external evaluation by The Evaluation Partnership
- May 2008: Joint EU/US paper on impacts on trade and investment in impact assessment guidelines
- Third Strategic Review of Better Regulation 2009:
Total number of IAs completed since 2002: > 400
In 2008: 135 IA reports
- January 2009: Revised Commission Impact Assessment Guidelines
- 2009/2010: Audit of the Commission's IA system by the European Court of Auditors expected