



Strasbourg, den 12.12.2023
SWD(2023) 664 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
om harmoniserede krav i det indre marked vedrørende gennemsigtighed i
interesserepræsentation udført på vegne af tredjelande og om ændring af direktiv (EU)
2019/1937**

og

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU)
nr. 1024/2012 og (EU) 2018/1724 hvad angår visse krav fastsat i direktiv (EU)
XXXX/XXXX**

{COM(2023) 637 final} - {SEC(2023) 637 final} - {SWD(2023) 660 final} -
{SWD(2023) 663 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af et forslag til direktiv om harmoniserede krav i det indre marked vedrørende gennemsigtighed i interesserepræsentation udført på vegne af tredjelande.
A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?
<p>Tredjelandes regeringer fremmer i stigende grad deres politiske mål og påvirker beslutningsprocesserne i Unionen gennem interesserepræsentationsaktiviteter. I øjeblikket reguleres interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande, sammen med andre interesserepræsentationsaktiviteter. Nogle medlemsstater søger specifikt at regulere interesserepræsentation på vegne af tredjelande. Lovrammerne er stærkt fragmenteret blandt de 15 medlemsstater, der har indført et åbenhedsregister over interesserepræsentationsaktiviteter, og 12 medlemsstater regulerer slet ikke dette marked. Denne fragmentering skaber flere hindringer i det indre marked for interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande, og underminerer det indre markeds funktion: 1) ulige konkurrencevilkår, da forskellige krav på medlemsstatsniveau påvirker forskellige udbydere af interesserepræsentation på forskellige måder, og 2) unødvendige omkostninger for enheder, der ønsker at operere på tværs af grænserne i det indre marked. Som følge heraf er der risiko for, at forumshopping og regelarbitrage omdirigerer interesserepræsentationsaktiviteter til mindre regulerede medlemsstater.</p> <p>For det andet er omfanget af interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande i medlemsstaterne, stort set ukendt. Medlemsstaterne indsamler ikke konsekvent eller udveksler ikke systematisk oplysninger om disse aktiviteter, hvilket indebærer, at der ikke foreligger oplysninger om omfanget af, tendenserne i og aktørerne bag interesserepræsentation på vegne af tredjelande. Denne manglende gennemsigtighed underminerer de demokratiske processer og påvirker EU-borgernes tillid til integriteten af den offentlige beslutningsproces, da borgerne er bekymrede over virkningerne af udenlandske regeringers indblanding i beslutningsprocesserne i Unionen.</p>
Hvilke resultater skal der opnås?
De generelle mål er at: 1) sikre et velfungerende indre marked for interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande, og 2) bidrage til gennemsigtigheden og integriteten af samt offentlighedens tillid til Unionens og medlemsstaternes beslutningsprocesser med hensyn til tredjelandes indflydelse. De specifikke mål er at: a) lette grænseoverskridende interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande, når de udføres på gennemsigtig vis, og b) forbedre kendskabet til omfanget af, tendenserne i og aktørerne bag interesserepræsentation, der udføres på vegne af tredjelande.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
<p>Medlemsstaternes regler om gennemsigtighed i interesserepræsentation varierer med hensyn til anvendelsesområde, indhold og virkning. Den nuværende situation underminerer det indre marked, navnlig når det drejer sig om interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande. Kun indgreb på EU-plan kan løse de konstaterede problemer, da regulering på nationalt plan allerede fører til, at der skabes hindringer for grænseoverskridende interesserepræsentationsaktiviteter i det indre marked.</p> <p>Spørgsmålet håndteres bedst på EU-plan med henblik på at tilvejebringe harmoniserede gennemsigtighedsforanstaltninger, der gør det muligt at skabe lige vilkår, reducere de eksisterende overholdelsesomkostninger og regelarbitrage samt fremkomsten af yderligere hindringer i det indre marked for interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande. Derimod vil</p>

virkningerne af enhver foranstaltning, der træffes i henhold til national ret, være begrænset til en enkelt medlemsstat og risikerer at blive omgået eller være vanskelige at overvåge i forbindelse med enheder, der udfører interesserepræsentation på vegne af tredjelande fra andre medlemsstater. Dette vil ikke løse de problemer, der er konstateret i hele EU, og forværre de hindringer i det indre marked, der skyldes fragmentering. Det er afgørende at indføre fælles og forholdsmæssige standarder for gennemsigtighed i interesserepræsentation på vegne af tredjelande på EU-plan for at sikre, at sådanne foranstaltninger fastsættes konsekvent i alle medlemsstater med hensyn til alle grundlæggende rettigheder og navnlig er omfattet af omfattende garantier, herunder adgang til domstolene.

Desuden er interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande, et tværnationalt spørgsmål med grænseoverskridende virkninger. Påvirkning af politiske beslutninger og politiske processer i en medlemsstat kan have virkninger uden for den pågældende medlemsstats grænser, i en anden medlemsstat eller på EU-plan. Det forekommer usandsynligt, at medlemsstaterne vil nærme sig ensartede standarder for, hvordan sammenlignelige data om interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande, skal indsamles, eller etablere en systematisk EU-samarbejds mekanisme til udveksling af oplysninger med hinanden og med Kommissionen. Unionens indsats vil således bidrage til at forbedre kendskabet på EU-plan til omfanget af, tendenserne i og aktørerne bag de interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande.

B. Løsninger

Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Der er **tre** politiske løsningsmodeller:

PO1: Ikkelovgivningsmæssigt indgreb med henstillinger til medlemsstaterne om en række foranstaltninger, der skal anvendes på interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande.

PO2.1: Lovgivningsindgreb med målrettede krav for at harmonisere gennemsigtighedskravene for interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande, på grundlag af artikel 114 i TEUF. Denne løsningsmodel vil omfatte interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af regeringer og tilknyttede enheder fra alle tredjelande. Den vil indføre specifikke sikkerhedsforanstaltninger for at imødegå potentielle risici for aktører som civilsamfundsorganisationer, og den vil pålægge enheder målrettede krav (dokumentation, registrering af oplysninger, gennemsigtighedsforpligtelser i forbindelse med interaktioner med offentligt ansatte, sanktioner).

PO2.2: Lovgivningsindgreb med udvidede krav. Sidstnævnte løsning bygger på PO2.1, men går videre end de målrettede krav ved at pålægge enheder udvidede krav, navnlig ved at indføre en ordning med forudgående tilladelse med henblik på at deltage i interesserepræsentationsaktiviteter på vegne af tredjelande.

Den foretrukne løsningsmodel er **PO2.1**.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

- Der er et generelt ønske om en EU-indsats vedrørende interesserepræsentationsaktiviteter, der udføres på vegne af tredjelande.
- Kun fem ud af 15 medlemsstater, der besvarede et spørgeskema, en ud af 11 civilsamfundsorganisationer og ingen af de tre industrisammenslutninger foretrækker PO1. Seks civilsamfundsorganisationer har udtrykt bekymring over, at sådanne henstillinger kan

misbruges.

- Harmoniserede gennemsigtighedskrav, navnlig under PO2.1, er den foretrukne løsning for ni medlemsstater, alle tre industrisammenslutninger og to civilsamfundsorganisationer.
- Udvidede krav, herunder en ordning med forudgående godkendelse/licens som foreslået under PO2.2, støttes kun af fire medlemsstater og en civilsamfundsorganisation. Seks medlemsstater, fem civilsamfundsorganisationer og en repræsentant for industrien har udtrykt modstand mod en sådan mekanisme.
- Interessenterne støtter idéen om at indføre specifikke sikkerhedsforanstaltninger for at imødegå potentielle risici for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. Kun fire civilsamfundsorganisationer argumenterer for at undtage visse enheder fra gennemsigtighedskravene.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 2.1, der anses for at give de bedste resultater på tværs af sammenligningskriterier, forventes at have en positiv virkning i forhold til referencescenariet for det indre marked ved at:

- øge retssikkerheden og skabe lige vilkår, der er nødvendige for at fjerne de hindringer, der er identificeret i det indre marked
- begrænse de økonomiske aktørers omkostninger i forbindelse med flere registreringer i forskellige medlemsstater og fremme interesserepræsentationsaktiviteter på tværs af grænserne
- tilvejebringe tilstrækkelige oplysninger til at forbedre kendskabet til omfanget af, tendenserne i og omkostningerne ved interesserepræsentation på vegne af tredjelands
- øge gennemsigtigheden og integriteten af samt offentlighedens tillid til Unionens og medlemsstaternes beslutningsprocesser med hensyn til tredjelandes indflydelse, samtidig med at den er mindre indgribende med hensyn til indvirkningen på de grundlæggende rettigheder, navnlig med hensyn til foreningsfrihed og frihed for kunst og videnskab, sammenlignet med andre politiske løsningsmodeller
- fremme grænseoverskridende samarbejde mellem nationale myndigheder.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Økonomiske aktører — overholdelsesomkostninger til gennemførelse af forpligtelser vedrørende gennemsigtighed. Disse vil omfatte engangsomkostninger til at gøre sig bekendt med de nye lovrammer og registreringsomkostninger samt tilbagevendende omkostninger i forbindelse med registrering og ajourføring af oplysninger i registret. De samlede omkostninger bør imidlertid være lavere end i referencescenariet, da mindre fragmentering giver effektivitetsgevinster.

Offentlige myndigheder — engangsomkostninger for alle medlemsstater, omkostninger til oprettelse af nye registre og oprettelse af nye eller ændring af eksisterende ordninger i de 12 medlemsstater, der i øjeblikket ikke har indført registre, omkostninger til at ændre eksisterende ordninger og registre for de 15 medlemsstater, der har et åbenhedsregister, og tilbagevendende omkostninger for alle medlemsstater til at føre registrene samt passende forvaltnings-, overvågnings- og håndhævelsesmekanismer. Disse omkostninger forventes delvist at blive opvejet af de effektivitetsbesparelser, der forventes som følge af de harmoniserede forpligtelser, og den strømlinede og styrkede tilsynsproces.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

Lovgivningsmæssige foranstaltninger vil mindske retsusikkerheden og fragmenteringen og undgå, at virksomheder skal registrere sig flere gange. De nye krav vil derfor hjælpe SMV'er med at opskalere deres aktiviteter og stimulere udviklingen af nye tjenester, der tilbydes på EU-plan. Forholdsmæssige gennemsigtighedskrav vil ikke have en negativ indvirkning på innovationskapaciteten, og overholdelsesomkostningerne forventes at blive opvejet af anvendelsen af mere ensartede regler i hele EU.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Øgede engangsomkostninger til uddannelse af personale og oprettelse af nye registre for de 12 medlemsstater, der i øjeblikket ikke har et register, og ændring af de eksisterende i de 15 andre medlemsstater og tilbagevendende omkostninger til vedligeholdelse af IT-værktøjet til registret og overvågning af overholdelsen af gennemsigtighedskraverne for alle medlemsstater bør i et vist omfang opvejes af effektivitetsbesparelser som følge af harmoniserede forpligtelser og indførelsen af en forvaltningssamarbejdsmechanisme på EU-plan, som kan understøttes af eksisterende IT-værktøjer. Nettobesparelse er usandsynlig.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Den øgede gennemsigtighed i interesserepræsentationsaktiviteter på vegne af tredjelande vil i høj grad forbedre kendskabet til omfanget af, tendenserne i og aktørerne bag interesserepræsentationsaktiviteterne, hvilket vil bidrage til at styrke kvaliteten af de oplysninger, der er til rådighed om dette emne, og dermed berige den politiske debat og danne grundlag for fremtidig politikudformning. Den reguleringsmæssige koordinering mellem de kompetente myndigheder vil blive forbedret, og skjult interesserepræsentation på vegne af tredjelande vil blive forhindret. Forslaget vil bidrage positivt til enkeltpersoners ret til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlige myndigheder og til friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Gennemsigtighedskrav kan have en begrænset indvirkning på retten til foreningsfrihed, ytringsfriheden og friheden for kunst og videnskab, men den foretrukne løsningsmodel 2.1 indeholder passende garantier, herunder mod stigmatisering, og er mindre indgribende end PO2.2. Der kan være begrænsede geopolitiske konsekvenser, navnlig risikoen for at tredjelande anvender Unionens politik som påskud til at vedtage mere vidtrækkende love om udenlandsk indblanding. Disse geopolitiske konsekvenser kan afbødes gennem kommunikation og diplomatiske bestræbelser.

Proportionalitet?

De foranstaltninger, der foreslås i den foretrukne løsningsmodel, står i et rimeligt forhold til de fastlagte mål. Begrænsninger af de grundlæggende rettigheder, navnlig med hensyn til foreningsfrihed og frihed for kunst og videnskab, er forholdsmæssige og begrænset til det nødvendige minimum.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

En rapport om gennemførelsen af de lovgivningsmæssige foranstaltninger i den foretrukne løsningsmodel vil finde sted senest 12 måneder efter gennemførelsesfristen, hvis der vælges et direktiv. Kommissionen vil også udarbejde en evalueringsrapport om disse lovgivningsmæssige foranstaltninger senest fire år efter gennemførelsesfristen.