



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.12.2004
KOM(2004) 839 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TJUGOFÖRSTA ÅRSRAPPORTEN
OM KONTROLLEN AV GEMENSKAPSRÄTTENS TILLÄMPNING (2003)
ÖVERSIKT

{SEK(2004) 1638}

Varje år utarbetar Europeiska kommissionen en rapport om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning på begäran Europaparlamentet (resolution av den 9 februari 1983) och medlemsstaterna (punkt 2 i förklaring nr 19 som fogats till det fördrag som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992). Rapporten är också ett svar på önskemål från Europeiska rådet och Europeiska unionens råd i dess olika konstellationer.

1. ÖVERSIKT

Kommissionen skall då den utövar sitt uppdrag som fördragens väktare säkerställa och kontrollera att medlemsstaterna tillämpar gemenskapsrätten enhetligt i enlighet med artikel 211 i EG-fördraget. Enligt artikel 226 i EG-fördraget får kommissionen vidta åtgärder mot en medlemsstat som antar eller behåller lagar eller föreskrifter som strider mot gemenskapsrättens grundläggande principer enligt fördragen.

I vitboken om styrelseformerna i EU¹, som kommissionen offentliggjorde 2001, framhålls att huvudansvaret för att tillämpa gemenskapsrätten ligger hos de nationella myndigheterna och domstolarna i medlemsstaterna. Samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och kommissionen är ett viktigt inslag i en effektiv övervakning av gemenskapsrättens tillämpning. Skyldigheten att samarbeta följer formellt av artikel 10 i EG-fördraget.

Det främsta målet med överträdelseförfaranden, särskilt den administrativa fasen, är att förmå medlemsstaterna att frivilligt rätta sig efter EG-rätten så snabbt som möjligt. I alla etapper under det administrativa förfarandet försöker kommissionen främja kontakterna mellan sina avdelningar och de nationella myndigheterna. Dessutom strävar kommissionen efter att stärka samarbetet med medlemsstaterna genom kompletterande eller alternativa metoder för problemlösning.

Arbetet med att övervaka EG-rättens tillämpning är centralt för rättssäkerheten i allmänhet, men det bidrar även till att göra principen om en rättsgemenskap till en konkret verklighet för EU:s medborgare och de ekonomiska aktörerna. De många klagomålen från medborgarna i medlemsstaterna är ett viktigt sätt att upptäcka överträdelser av gemenskapsrätten. Kommissionen har stärkt såväl instrumenten som resurserna för att ta emot klagomål och för att handlägga dem snabbare. Följaktligen finns ett klagomålsformulär på nätet². Dessutom håller kommissionens generalsekretariat på att ta fram ett webbaserat verktyg för att underlätta ingivandet av klagomål.

Denna tjugoförsta årsrapport, med de bifogade dokumenten från kommissionens avdelningar, innehåller en redogörelse för kommissionens verksamhet gällande kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning under 2003. Rapporten har två följande två syften:

- Att förse medlemsstaterna, allmänheten och de ekonomiska aktörerna med en översikt över det pågående arbetet med att säkerställa fördelarna med en rättsgemenskap.
- Att informera Europaparlamentet om de sätt på vilka kommissionen utövar den befogenhet den har enligt fördragen för att säkerställa att gemenskapsrätten tillämpas rätt.

¹ Styrelseformerna i EU – Vitbok, KOM(2001) 428.

² http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_sv.pdf

1.1. Statistik för 2003

Det pågick 3 927 överträdelseförfaranden den 31 december 2003. Bland dessa fanns 1 855 ärenden där förfaranden inletts, 999 ärenden där ett motiverat yttrande skickats, 411 ärenden där talan väckts vid EG-domstolen samt 69 ärenden där förfaranden enligt artikel 228 hade inletts (se bilaga II, tabell 2.3).

Det totala antalet överträdelser som kommissionen inledde ökade med 15 %, från 2 356 under 2002 till 2 709 under 2003.

Statistiken för 2003 visar på en minskning av antalet **klagomål** som kommissionen tog emot, från 1 431 under 2002 till 1 290 under 2003. Det motsvarar en minskning med 9,85 %. Siffrorna för 2003 motsvarar i stort de nivåer som registrerades mellan 1999 och 2001, och det högre antalet klagomål under 2002 kan alltså ses som en avvikelse. Klagomålen utgör fortfarande huvuddelen av de överträdelseförfaranden som kommissionen inleder gentemot medlemsstaterna. De vanligaste sektorerna är miljön (493 klagomål), inre marknaden (314 klagomål) samt beskattning och tull (119 klagomål). Det pågick 1 158 ärenden den 31 december 2003.

Antalet ärenden som kommissionen inledde på grundval av egna utredningar sjönk under 2003, närmare bestämt från 318 under 2002 till 253 under 2003, vilket motsvarar en minskning med 20,44 %.

Antalet **förfaranden avseende underlåtenhet att anmäla genomförandeåtgärder till kommissionen** har nästan fördubblats jämfört med 2001 och 2002. Statistiken för 2003 visar på en ökning med 92,1 % jämfört med föregående år (från 607 till 1 166 ärenden). Siffrorna för 2003 omfattar inte bara de genomförandebestämmelser för direktiv som medlemsstaterna inte anmält, utan också ärenden som gäller underlåtenhet att anmäla tekniska standarder enligt direktiv 98/34/EG (varor). Den stora mängden ärenden är inte bara en följd av de krav som medlemsstaterna ställer på sig själva att vidta åtgärder inom de tidsfrister som de själva har godtagit, utan också av det ökande antalet direktiv som trätt i kraft.

Den 31 december 2003 var 524 utav 1 166 ärenden ännu under utredning. Motsvarande siffra för 2002 var 71 ärenden.

Kommissionen har efterlyst större effektivitet vid kontrollen av själva införlivandet och av de nationella genomförandeåtgärdernas överensstämmelse med gemenskapsrätten. Åtgärder har vidtagits för att förbättra kommunikationen mellan kommissionen och medlemsstaterna. I många fall krävs att medlemsstaterna bifogar en "jämförelsetabell" till anmälan av genomförandebestämmelserna.

För att ytterligare underlätta införlivandet av direktiven i medlemstaternas rättssystem har generalsekretariatet börjat utveckla en databas för elektronisk anmälan av nationella genomförandebestämmelser till kommissionen. Enligt planerna skall projektet starta i maj 2004.

Kommissionen skickade 1 552 **formella underrättelser** under 2003, en ökning med hela 56 % jämfört med de 995 formella underrättelserna under 2002. Antalet **motiverade yttranden** uppvisade emellertid en mindre dramatisk ökning, från 487 under 2002 till 533 under 2003, vilket motsvarar en ökning med 9,4 %. Medan

48,94 % av de formella underrättelserna under 2002 ledde till motiverade yttranden, var motsvarande siffra endast 34,34 % för 2003. Det tyder på en ökning av antalet ärenden som avslutas i samband med den formella underrättelsen.

Antalet **ärenden där talan väckts vid EG-domstolen** steg från 180 under 2002 till 215 under 2003 – en ökning med 19,4 %. Ökningen skall ses mot bakgrund av det ökande antalet motiverade yttranden som skickades under 2003.

Den 31 december var 48,36 % av de ärenden som inleddes under 2003 fortfarande under handläggning.

Antalet avslutade ärenden uppgick till 2 329.

1.2. Förbättringar av det administrativa förfarandet

Precis som angetts i tidigare rapporter försöker kommissionen minska ner på tiden mellan beslut i överträdelseärenden och delgivningen till medlemsstaterna av sådana beslut. För detta ändamål planeras en intern utredning av hur kontrollen av EG-rättens tillämpning skall gå till i ett utvidgat EU.

När det gäller att förbättra det förebyggande arbetet, stärka samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna och förbättra informationen till medborgarna har en förebyggande strategi införts. Målet är att stärka samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna genom regelbundna kontakter mellan såväl medlemstaternas ständiga representationer och generalsekretariatet som medlemsstaternas myndigheter och kommissionens avdelningar.

Kommissionen ser även till att allmänheten informeras mer systematiskt (via webbplatsen EUROPA). Utbildningsprojekt har inletts om konkurrensrätt och om rättsliga och inrikes frågor för att stärka kunskaperna om dessa frågor inom relevanta nationella myndigheter och juridiska strukturer.

Nationella experter har bjudits in till bilaterala möten med kommissionens avdelningar på områden som telekommunikationer för att diskutera frågor om genomförandet innan direktiven skall vara genomförda. Många generaldirektorat använder befintliga kommittéer eller nätverk i detta syfte. Paketmöten med nationella myndigheter för att diskutera svårigheter med genomförandet har hållits med framgång. Flera seminarier anordnades under 2003, då kommissionen för medlemsstaternas behöriga myndigheter klargjorde sin syn på ett korrekt genomförande av särskilt komplicerade miljödirektiv i syfte att förebygga, snarare än korrigera, fall av bristfällig tillämpning. Liknande seminarier har anordnats för de blivande medlemsstaterna.

Flera åtgärder har vidtagits för att förbättra den interna samordningen och effektivisera handläggningen av ärendena. Skärpta regler har införts på vissa områden, däribland ett varningssystem för klagomål och sådana ärenden som bygger på kommissionens eget initiativ och där det gått 9 månader sedan ärendet ursprungligen registrerades. Prioriteringskriterier för handläggningen av klagomål

enligt meddelandet från 2002³ har införts. Insatser för att föregripa problem med genomförandet görs redan vid utformningen av lagstiftningen, som måste skrivas på ett sådant sätt att den blir ”genomförandevänlig”. Användningen av riktlinjer och tolkningsmeddelanden har visat sig vara till hjälp för såväl kommissionen som medlemsstaterna. Det gäller exempelvis handledningen om genomförandet av direktiv 2001/42/EG⁴ om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (”direktivet om strategisk miljöbedömning”).

Tidigt under 2003 började kommissionens avdelningar använda SOLVIT – problemlösningssnätverket för den inre marknaden⁵ – för vissa klagomål. Under 2003 hänvisade man 23 fall (3 framställningar och 20 klagomål) där nationella myndigheter verkade tillämpa bestämmelserna för den inre marknaden felaktigt till SOLVIT (ca 12 % av SOLVIT:s ärendemängd).

Med tanke på framtida lagstiftningsinitiativ har man vidtagit vissa åtgärder i form av snabba kontakter mellan olika avdelningar innan nya direktiv antas för att öka medvetenheten om de aspekter som kan ställa till med problem vid genomförandet. Påminnelser skickas ofta till medlemsstaterna före sista genomförandedagen och inom vissa områden skickas standardiserade påminnelser omedelbart efter det att ett direktiv har antagits. När det gäller den inre marknaden har paketmöten som specifikt gällt genomförandet av direktiv anordnats tillsammans med flera medlemsstater.

Naturligtvis ägnar kommissionens avdelningar mycket tid åt att granska lagtexter från de medlemsstater som genomfört direktiv. Detta arbete utgör en viktig del av kontrollen av genomförandet, och arbetsbördan kommer att öka betydligt med tio nya medlemsstater. Den femte årliga genomgången av genomförande och tillämpning av EG:s miljölag, resultattavlan för den inre marknaden och de regelbundna rapporterna om genomförandet på området för elektronisk kommunikation⁶ är exempel på information som kommissionen offentliggör om genomförandet av direktiv.

Kommissionens interna arbetsmetoder har också förbättrats. De generaldirektorat som är ansvariga för specifika ärenden kan komma överens med rättstjänsten om den arbetsfördelning som är mest effektiv vid utarbetandet av lagtexter. Detta ingår i ett mer omfattande initiativ att öka enskilda handläggares ansvar i utvecklingen av den strategi som kommissionen förespråkar, nämligen att vara så förutseende som möjligt när det gäller att försöka att förekomma problem eller lösa dem utan att behöva väcka talan vid domstol.

1.3. Införlivande av direktiv

Den 31 december 2003 hade medlemsstaterna i genomsnitt anmält 98 % av de nationella genomförandebestämmelser som krävs för att införliva direktiven i samtliga sektorer. Generalsekretariatet offentliggör tillgängliga uppgifter varannan

³ Meddelande från kommissionen om bättre övervakning av EG-rättens tillämpning (KOM(2002) 725).

⁴ EGT L 197, 21.7.2001, s. 30.

⁵ Se <http://europa.eu.int/solvit> för ytterligare information.

⁶ Kommissionens rapport om genomförandet av EU:s regelverk på området för elektronisk kommunikation 2003 (KOM(2003) 715 av den 19 november 2003).

månad på sin webbplats på EUROPA⁷. Antalet överträdelseförfaranden avseende bristande överensstämmelse hos de nationella bestämmelser som genomför direktiven och avseende oriktig tillämpning av nationella bestämmelser för genomförande av direktiv var stabilt jämfört med siffrorna för 2002.

För en översikt i tabellform av alla klagomål och överträdelser som kommissionen handlagt under 2003, se de förklarande tabellerna över situationen i de olika sektorerna i bilaga A.

1.4. Talan vid EG-domstolen i enlighet med artikel 228 i EG-fördraget (utvecklingen under 2003)

I sin roll som ”fördragets väktare” skall kommissionen även vidta alla nödvändiga åtgärder för att undvika att medlemsstaterna fortsätter att överträda gemenskapsrätten. Om en medlemsstat inte har följt en tidigare dom kan kommissionen väcka talan vid domstolen och därvid ange ett standardbelopp eller ett vite som den anser att den berörda medlemsstaten skall betala (artikel 228 i EG-fördraget). Precis som under tidigare år är det intressant att notera utvecklingen i fråga om väckande av talan vid domstolen enligt artikel 228, som framgår av bilaga A.

1.5. Insyn och öppenhet

Kommissionen har fortsatt att sträva efter att nå sitt mål att öka insynen, främst genom att använda internet som en källa till lättillgänglig information för allmänheten. Sedan den 17 januari 2001 tillkännager kommissionen nya beslut om att utfärda formella underrättelser eller motiverade yttranden, väcka talan vid domstolen eller avsluta ärenden (per land och per sektor)⁸.

Ett nytt inslag på kommissionens webbplats är en kalender över införlivande av direktiv, där det går att se de direktiv som riktar sig till medlemsstaterna uppdelade efter sista dag för införlivande (år och månad)⁹.

Dessutom kan medlemsstaternas medborgare följa framstegen när det gäller att anmäla nationella bestämmelser för genomförande av direktiv, uppdelat per medlemsstat och sektor¹⁰. Uppgifterna om anmälda nationella genomförande-bestämmelser per medlemsstat offentliggörs varannan månad.

1.6. Modernisering av IT-hjälpmedel

Som ett led i arbetet med att förbättra de hjälpmedel som används för att kontrollera tillämpningen av EG-rätten, har generalsekretariatet påbörjat utvecklingen av en ny webbaserad databas för elektroniska anmälningar samt en ny webbaserad version av generalsekretariatets interna kontrollredskap, överträdelse-/ASMODEE-databasen. Den nya versionen av det interna kontrollredskapet påbörjades i april 2004.

⁷ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions

⁹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#calendar

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

1.7. Förberedelser inför EU:s utvidgning

Från den 1 maj 2004 har Europeiska unionen 25 medlemsstater. Tio stater i Central- och Östeuropa välkomnades i unionen, vilket gör denna utvidgning till den största i EU:s historia.

De tio nya medlemsstaterna är skyldiga att fullständigt och korrekt införliva och tillämpa EG:s regelverk från anslutningsdagen, så att alla medborgare i den utvidgade unionen kan garanteras samma rättigheter och skyldigheter. Med hänsyn till omfattningen av denna process genomförde kommissionen ett genomgripande förberedelsearbete för att se till att gemenskapsrätten följdes från den 1 maj 2004. Kommissionen har även uppmuntrat ett nära samarbete med de nya länderna.

EG:s regelverk omfattar ca 1 600 direktiv. Formella anmälningar av genomförandebestämmelser för detta regelverk skulle lämnas in till kommissionen i samband med anslutningen. Kommissionen erbjöd de blivande medlemsländerna en databas över föranmälningar för att möjliggöra lagring av nationella genomförandebestämmelser som meddelats inofficiellt och elektroniskt före anslutningen. Dessutom verkade kommissionen för att skapa synergieffekter och förklara de detaljerade förfarandena för överträdelser och kontroll av gemenskapsrätten i samband med en rad evenemang som anordnades under de sista månaderna 2003. Databasen över föranmälningar användes flitigt av de blivande medlemsländerna från oktober 2003.

Före anslutningen överfördes uppgifterna i databasen över föranmälningar till en ny webbaserad databas för överträdelser. Meddelanden till kommissionen betraktas därför som officiella anmälningar från den 1 maj 2004, såvida inte den nya medlemsstaten avstår från denna lösning. Från anslutningsdagen kontrolleras de nya medlemsstaterna på samma sätt som de gamla.

Allmänt sett skjuter kommissionen inte upp överträdelseförfaranden efter anslutningen. De nya medlemsstaterna behandlas alltså på samma sätt som de gamla. Kommissionen har identifierat prioriterade sektorer, nämligen de sektorer som omfattas av kommissionens lagstiftningsprogram för 2004¹¹.

¹¹ KOM(2003) 645/5.