



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.12.2011
KOM(2011) 930 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Andra utvärderingsrapporten för EU Pilot-projektet

{SEK(2011) 1626 slutlig}

1. INLEDNING

Europeiska kommissionen antog år 2007 meddelandet *En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten*¹. I syfte att sörja för en korrekt tillämpning av EU-rätten, tillhandahålla snabbare svar på klagomål och förfrågningar från medborgare och företag, finna snabbare lösningar på problem med tillämpningen av EU-rätten och effektivisera handläggningen och förvaltningen av de befintliga förfarandena föreslog kommissionen i meddelandet att det under 2008 skulle genomföras ett pilotprojekt i vilket kommissionen och en del av medlemsstaterna skulle delta.

Detta projekt – EU Pilot – inleddes i april 2008 i samarbete med de 15 medlemsstater som erbjudit sig att delta. I mars 2010 antog kommissionen en första utvärderingsrapport för projektet², i vilken den noterade följande: ”Även om systemet börjat visa positiva resultat finns det fortfarande många aspekter som kan vidareutvecklas för att förbättra funktionen, öka förståelsen mellan kommissionen och de deltagande medlemsstaterna, påskynda handläggningen av ärendena och öka kvaliteten på resultaten.”³.

Kommissionen fortsatte under 2010 och 2011 att genomföra, komplettera och finjustera EU Pilot-projektet. Nedan anges de viktigaste händelserna i genomförandet av projektet efter antagandet av den första utvärderingsrapporten:

- Med anledning av den på det hela taget positiva utvärderingen av EU Pilot-projektet i utvärderingsrapporten uppmanade kommissionen de 12 övriga medlemsstaterna att ansluta sig till projektet. Tio av dessa har nu gjort detta⁴.
- Sedan mars 2010 tillämpas i EU Pilot-systemet som ett allmänt riktmärke en frist på tio veckor för kommissionens bedömning av medlemsstaternas svar på de frågor som kommissionen skickar via systemet (dvs. samma tidsfrist som tillämpas för medlemsstaternas svar på kommissionens frågor).
- Sedan mars 2010 har tillämpningsområdet för EU Pilot-systemet utvidgats. Systemet används som regel (med förbehåll för vissa begränsade undantag) för alla ärenden som rör genomförandet och tillämpningen av EU-rätten (t.ex. medlemsstaternas lagstiftnings förenlighet med denna). Det används i ett tidigt skede, innan ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i EUF-fördraget eventuellt tas i anspråk.
- Kommissionen har förbättrat it-systemet för EU Pilot-projektet, för att det ska fungera effektivt och vara mer användarvänligt.

Kommissionen angav i den första utvärderingsrapporten att en ny utvärdering av EU Pilot-projektets funktion planerades äga rum 2011. Denna nya utvärdering redovisas i den

¹ KOM(2007) 502. Se särskilt avsnitt III.2.2 (Bättre arbetsmetoder) i meddelandet.

² KOM(2010) 70.

³ Se avsnitt 4 (Allmänna slutsatser) i rapporten.

⁴ De 25 medlemsstater som nu har anslutit sig till projektet är Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Estland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Finland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Sverige, Spanien och Förenade kungariket. Malta håller på med de erforderliga interna förberedelserna och torde börja använda systemet inom kort. Diskussioner med Luxemburg pågår.

föreliggande rapporten (och det arbetsdokument som nämns nedan). I syfte att ge en samlad överblick över hur systemet fungerar omfattar rapporten perioden från inledandet av projektet i april 2008 till september 2011. Rapporten är inriktad på de viktigaste konstaterandena som gör det möjligt att bedöma hur effektivt systemet fungerar. I rapporten redovisas bl.a. uppgifter om antalet ärenden som handlagts, om vilka politikområden ärendena gällde, om ärendehandlingarnas kvalitet och om iakttagandet av tidsfristerna. Närmare statistikuppgifter finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten.

2. ARBETSSÄTT

EU Pilot är kommissionens viktigaste redskap för kommunikation med de deltagande medlemsstaterna i ett tidigt skede (dvs. innan ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i EUF-fördraget eventuellt inleds) i frågor som rör genomförandet och tillämpningen av EU-rätten (t.ex. medlemsstaternas lagstiftnings förenlighet med denna).

När ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i EUF-fördraget kan komma att behöva tas i anspråk använder kommissionen nu som regel EU Pilot innan den tar det första steget i ett sådant förfarande. Detta utgör en avvikelse från tidigare praxis, där kommissionen vid misstanke om överträdelser inledde ett överträdelseförfarande omedelbart genom att skicka en formell förvaltningskrivelse. I undantagsfall (brådskande fall eller fall där det finns ett annat överordnat intresse) kan det fortfarande vara nödvändigt att inleda ett överträdelseförfarande omedelbart, utan föregående kontakter via EU Pilot. I sådana undantagsfall kan kommissionen reagera direkt på en föregiven överträdelse från en medlemsstats sida av EU-rätten och formellt uppmana staten att följa denna. Kommissionen kan lägga in såväl klagomål och förfrågningar från medborgare och företag som ärenden som den tar upp på eget initiativ i EU Pilot-databasen. De senare ärendena omfattar frågor som tagits upp med kommissionen i Europaparlamentets utskott för framställningar eller i skrivelser från ledamöter av parlamentet.

EU Pilot-databasen är uppbyggd på engelska, men flera medlemsstater gör bruk av sin rätt att kommunicera på sitt officiella språk. Om det behövs översättningar, svarar kommissionen för dessa.

Varje enskilt ärende, omfattande en beskrivning av ärendet och kommissionens frågor i detta, skickas till den berörda medlemsstaten via EU Pilot-systemet. De nationella myndigheterna har därefter som regel tio veckor på sig att svara på frågorna så utförligt som möjligt och föreslå en med EU-rätten förenlig lösning på de problem som konstaterats. Om medlemsstaten behöver mer tid på sig för att besvara frågorna, kan den inge en motiverad begäran om förlängning av tioveckorsperioden till kommissionen. Huruvida en sådan begäran ska bifallas beslutas från fall till fall.

I undantagsfall kan det fastställas en kortare tidsfrist än tio veckor. Skälen för detta redovisas för den berörda medlemsstaten.

Inom en period på ytterligare tio veckor prövar kommissionen (vid behov efter översättning) medlemsstatens svar på kommissionens frågor och laddar upp en bedömning av svaren i EU Pilot-databasen. Om det inte går att finna en lösning som är förenlig med EU-rätten, kan ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i EUF-fördraget inledas. Om ett EU Pilot-ärende grundar sig på ett klagomål eller en förfrågan från en medborgare eller ett företag, utformar

kommissionen ett svar till den berörda parten i vilket resultatet av undersökningen i ärendet redovisas. Om så krävs i ett ärende, kan kommissionen be de nationella myndigheterna att tillhandahålla kompletterande upplysningar.

Det kan vara en svår uppgift både för medlemsstaterna och kommissionen att hålla de ovan nämnda fristerna för handläggning av klagomålsärenden och ärenden som kommissionen tagit upp på eget initiativ, men det är av stor betydelse för att det första formella steget i handläggningen av sådana ärenden (dvs. antingen översändande till den berörda medlemsstaten av en formell underrättelse på grundval av artikel 258 i EUF-fördraget eller avslutande av ärendet) ska kunna tas inom en period på högst 12 månader efter det att ett klagomål har registrerats i systemet för registrering av klagomål (Chap, *Complaints Handling – Accueil des Plaignants*) eller efter det att kommissionen har lagt in ett ärende som den tagit upp på eget initiativ i EU Pilot-databasen. Iakttagandet av tioveckorsfristen utgör därför en av aspekterna i bedömningen av såväl medlemsstaternas som kommissionens insatser.

Ansökningar om tillgång till EU Pilot-ärendehandlingar faller under Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar⁵ samt tillämpningsföreskrifterna för den förordningen i kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning⁶.

3. UTVÄRDERING

Utvärderingen av avslutade ärenden gäller perioden mars 2010 till februari 2011 och utvärderingen av statistikuppgifter om EU Pilot-systemets funktion gäller perioden från inledandet av projektet i april 2008 till september 2011.

I utvärderingen redovisas särskilt följande:

- Den bedömning av under perioden mars 2010 till februari 2011 avslutade EU Pilot-ärenden som medlemsstaterna och kommissionen utfört på grundval av kriterierna kvalitet, samarbete och understöd.
- Antalet ärenden som handlagts via EU Pilot samt trenderna i de olika medlemsstaterna (härvid beaktas att inte alla deltagande medlemsstater anslöt sig till projektet samtidigt).
- Ärendenas ursprung och vilka frågor (politikområden) ärendena gällde.
- Den tid det i genomsnitt tog medlemsstaterna och kommissionen att handlägga ärendena (iakttagandet av den allmänna fristen på tio veckor).
- Andelen lyckade resultat i EU Pilot-projektet (hur många av de svar som medlemsstaterna tillhandahöll som kommissionen bedömde som godtagbara, dvs. antalet EU Pilot-ärenden där kommissionen på grundval av de upplysningar den mottagit avslutade ärendet utan att behöva inleda ett formellt överträdelseförfarande

⁵ EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

⁶ EGT L 345, 29.12.2001, s. 94.

enligt artikel 258 i EUF-fördraget). Syftet med EU Pilot-projektet är att med hjälp av bättre samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna snabbare uppnå resultat och finna med EU-rätten förenliga lösningar på problem för medborgare och företag utan att överträdelseförfaranden behöver inledas.

Närmare uppgifter om de ovan nämnda aspekterna av utvärderingen finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

För bedömningen av under perioden mars 2010 till februari 2011 avslutade EU Pilot-ärenden besvarade kommissionen och de deltagande medlemsstaterna ett antal frågor som grundade sig på tre huvudkriterier: **kvalitet, samarbete och understöd**. Av resultatet av bedömningen framgår att medlemsstaterna i huvudsak är nöjda med kvaliteten på de ärendehandlingar som kommissionen lägger in i EU Pilot-systemet (särskilt vad beträffar tydligheten i kommissionens frågor och dess specificering av de problem som konstaterats) och att såväl medlemsstaterna som kommissionen är mycket nöjda med omfattningen av det samarbete och understöd som ligger till grund för projektet.

Antalet ärenden: under perioden april 2008 till september 2011 lade kommissionen sammanlagt in 2 121 ärenden i EU Pilot. För 1 410 av dessa ärenden slutfördes⁷ processen i EU Pilot-systemet under den perioden. Ärendevolymen är inte jämnt fördelad mellan medlemsstaterna. Detta beror både på att vissa medlemsstater får ett större antal ärenden i EU Pilot på grund av att de har ett större antal medborgare (inbegripet företrädare för det civila samhället) och företag än andra medlemsstater och på att inte alla deltagande medlemsstater anslöt sig till EU Pilot-projektet samtidigt (vissa medlemsstater har deltagit i projektet sedan detta inleddes i april 2008 medan andra anslöt sig under 2010 eller 2011). Av de 2 121 ärendena skickades 15,5 % till Italien och Spanien, 8 % till Förenade kungariket, 7,7 % till Tyskland och 6,5 % till Portugal.

I endast 2 % av de ärenden som lades in i EU Pilot tillbakavisade medlemsstaterna kommissionens begäran om handläggning av ärendet. Det rörde sig därvid huvudsakligen om klagomålsärenden där medlemsstaterna ansåg att den klagande inte hade lagt fram tillräckligt med information.

De problem som tas upp i de ärenden som läggs in i EU Pilot gäller i huvudsak samma politikområden i EU-rätten där problem var vanligt förekommande redan före införandet av EU Pilot och fördelningen av ärenden mellan de olika politikområdena är i huvudsak densamma som före införandet av EU Pilot. 33 % av de 2 121 ärendena gällde problem på miljöområdet, 15 % området inre marknaden, 10,5 % beskattningsområdet, 8 % området transport och rörlighet och 6 % området hälsa och konsumentskydd.

Vad beträffar de 2 121 ärendenas **ursprung** härrörde 49 % av ärendena från klagomål från medborgare och företag och 7 % från förfrågningar från medborgare och företag. 44 % av ärendena utgjordes av ärenden som kommissionen tagit upp på eget initiativ.

Vid utvärderingen av vilken **tid** det tar medlemsstaterna och kommissionen att handlägga EU Pilot-ärenden används den allmänna fristen på tio veckor som måttstock. Mätt från det att

⁷ Med *slutfördes* avses att kommissionen efter att ha prövat en medlemsstats svar på kommissionens frågor i ett ärende och medlemsstatens förslag till lösning av de problem som konstaterats bedömer denna lösning antingen som förenlig med EU-rätten eller som oförenlig med denna.

EU Pilot-projektet inleddes i april 2008 tog det i genomsnitt medlemsstaterna 67 dagar att inkomma med svar i ärendena. Detta ligger inom tioveckorsfristen. Mätt från mars 2010⁸ tog det i genomsnitt kommissionen 102 dagar att bedöma medlemsstaternas svar i ärendena och fatta beslut om vad som skulle göras därefter med dessa. Detta ligger över tioveckorsfristen. Det bör noteras att det till största delen är i ärenden där kommissionen behöver kompletterande upplysningar från nationella myndigheter (vilket särskilt är fallet när det gäller komplicerade ärenden) eller där det behövs översättningar som fristen överskrids.

Andelen lyckade resultat: i närmare 80 % av de ärenden för vilka processen i EU Pilot-systemet slutfördes under perioden april 2008 till september 2011 (närmare bestämt i 1 107 av de 1 410 ärenden för vilka processen slutfördes) bedömde kommissionen de svar som medlemsstaterna tillhandahållit som godtagbara, dvs. den ansåg att det inte fanns något behov av att inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i EUF-fördraget, så ärendena kunde avslutas. I drygt 20 % av de ärenden för vilka processen i EU Pilot-systemet slutfördes (i 303 av de 1 410 ärendena) gick det inte att finna någon lösning på de problem som konstaterats som var förenliga med EU-rätten. Vad beträffar dessa 303 ärenden har kommissionen antingen redan inlett ett överträdelseförfarande eller också står den i begrepp att göra detta. I den första utvärderingsrapporten för EU Pilot-projektet angavs andelen lyckade resultat till 85 %. En av anledningarna till att andelen lyckade resultat är något lägre nu kan vara att antalet ärenden i EU Pilot-systemet har ökat, till följd av att antalet deltagande medlemsstater har ökat. En annan anledning kan vara att EU Pilot alltsedan den första utvärderingsrapporten antogs i mars 2010 används i alla ärenden där kommissionen behöver kompletterande upplysningar om sakförhållandena eller lagstiftningen i en medlemsstat (vilket medför att ärendena drar ut på tiden) för att till fullo kunna bedöma en fråga som rör genomförandet eller tillämpningen av EU-rätten (t.ex. medlemsstatens lagstiftnings förenlighet med denna), medan det tidigare inte var nödvändigt för kommissionen att använda EU Pilot innan den tog ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i EUF-fördraget i anspråk.

I förhållande till 2010 konstaterar kommissionen en nedgång i antalet nya överträdelseförfaranden⁹ mot de 15 medlemsstater som deltagit i EU Pilot-projektet sedan detta inleddes. Även för de medlemsstater som anslutit sig till projektet efter mars 2010 kan en nedgång konstateras, men denna är inte lika tydlig. Det går inte att urskilja alla skäl för denna utveckling, men en förklaring är införandet av EU Pilot, som hjälper kommissionen och medlemsstaterna att klargöra och på ett tillfredsställande sätt lösa vissa frågor rörande EU-rättens tillämpning som tagits upp av kommissionen och därmed gör det möjligt att avföra dessa frågor utan att det blir nödvändigt att inleda överträdelseförfaranden. EU Pilot leder på så vis till snabbare resultat för medborgare och företag som ingivit klagomål.

4. SLUTSATSER

Mot bakgrund av kommissionens utfästelser i den första utvärderingsrapporten för EU Pilot-projektet kan följande noteras:

⁸ Sedan dess tillämpas i EU Pilot-systemet som ett allmänt riktmärke en frist på tio veckor för kommissionens bedömning av medlemsstaternas svar på de frågor som kommissionen skickar via systemet.

⁹ Denna uppgift gäller inte ärenden om utebliven underrättelse (dvs. ärenden där de berörda medlemsstaterna inte uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv). EU Pilot används inte för sådana ärenden.

- Projektet har utvidgats till att omfatta fler medlemsstater. Det används nu i full utsträckning av 25 medlemsstater. Tillämpningen av projektet har breddats, finjusterats och förstärkts.
- Projektet har haft och fortsätter att ha en positiv inverkan på kommissionens och de deltagande medlemsstaternas samarbete för att snabbare svara på medborgares och företags förfrågningar och lösa deras problem. I närmare 80 % av de ärenden för vilka processen i EU Pilot-systemet slutförts bedömde kommissionen de svar som medlemsstaterna tillhandahållit som godtagbara, dvs. den ansåg att det inte fanns något behov av att inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i EUF-fördraget, så ärendena kunde avslutas.
- De deltagande medlemsstaterna får genom den mer systematiska användningen av EU Pilot en samlad överblick över handläggningen av frågor som rör EU-rättens tillämpning.
- Arbetsmetoderna och kvaliteten på ärendehandlingarna i EU Pilot har förbättrats tack vare kommissionens och de deltagande medlemsstaternas samarbete. Både kommissionen och medlemsstaterna är fast beslutna att arbeta för att det även fortsättningsvis ska uppnås goda resultat.
- Medlemsstaterna och i synnerhet kommissionen kommer att fortsätta att bemöda sig om att hålla den av kommissionen fastlagda allmänna fristen på tio veckor för handläggning av ärenden.
- Kommissionen har i nära samarbete med medlemsstaterna vidareutvecklat it-systemet för EU Pilot-projektet och klarlagt tillämpningsområdet för systemet, för att förbättra systemets funktion.
- Det finns fortfarande utrymme för förbättringar, särskilt i fråga om iakttagandet av tidsfristerna och i fråga om kvaliteten såväl på kommissionens frågor som på medlemsstaternas svar.

Enligt kommissionens uppfattning utgör EU Pilot inte längre ett projekt i ett tidigt försöksstadium utan ett väl inarbetat arbetssätt som ger kommissionen och de deltagande medlemsstaterna konkreta resultat som är till gagn för medborgarna och företagen. Kommissionens allmänna upplägg är att försöka lösa problem snabbt med hjälp av EU Pilot och att där så krävs inleda och med beslutsamhet driva överträdelseförfaranden. Kommissionen utforskar möjligheterna att utvidga användningen av EU Pilot som instrument för förebyggande och problemlösning till alla medlemsstater och fortsätter att hålla kontakt med de medlemsstater som ännu inte har börjat använda systemet.

Vissa aspekter av EU Pilot-systemets funktion kommer att behandlas i årsrapporterna om kontrollen av EU-rättens tillämpning.