



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.12.2004
COM(2004) 839 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

21ste JAARVERSLAG

Over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht (2003)

OVERZICHT

{SEC(2004) 1638}

Het verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht wordt elk jaar opgesteld op verzoek van het Europese Parlement (resolutie van 9 februari 1983) en van de lidstaten (Verklaring nr. 19, punt 2, gehecht aan de op 7 februari 1992 te Maastricht ondertekend Verdrag). Dit verslag vormt tevens een antwoord op verzoeken die binnen de Europese Raad of de Raad voor bepaalde sectoren worden gedaan.

1. OVERZICHT

Bij de uitoefening van haar taak als hoedster van de Verdragen ziet de Commissie toe op de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht door de lidstaten zoals vastgelegd in artikel 211 van het EG-Verdrag. Artikel 226 EG-Verdrag bepaalt dat de Commissie tegen een lidstaat kan optreden indien deze wetgeving of regelgeving goedkeurt of handhaaft die in strijd is met de in de Verdragen vastgelegde fundamentele beginselen van Gemeenschapsrecht.

Het in 2001 door de Commissie gepubliceerde Witboek over Europese governance¹ benadrukt dat de nationale overheden en rechtbanken de eerste verantwoordelijkheid hebben voor de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Voor een doeltreffende controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht is samenwerking tussen de administraties van de lidstaten en de Commissie echter van wezenlijk belang. Deze samenwerkingsplicht is formeel vastgelegd in artikel 10 EG-Verdrag.

Een inbreukprocedure, en met name de fase voorafgaand aan het eigenlijke geding, heeft voornamelijk tot doel de lidstaten ertoe aan te zetten zo snel mogelijk vrijwillig te voldoen aan het Gemeenschapsrecht. In alle stadia van de voorafgaande fase van de procedure probeert de Commissie contacten tussen haar diensten en de nationale administraties te bevorderen. Daarenboven streeft de Commissie ernaar de samenwerking met de lidstaten te verbeteren met aanvullende of alternatieve methoden voor het oplossen van problemen.

Het toezicht op de toepassing van het Gemeenschapsrecht is van vitaal belang voor de rechtsgemeenschap in het algemeen, en helpt de Europese burgers en bedrijven tevens zich een reëel beeld te vormen van het beginsel van de Gemeenschap als rechtsstaat. De talrijke klachten van burgers van de lidstaten vormen een belangrijk middel om inbreuken op het Gemeenschapsrecht te ontdekken. De Commissie heeft de instrumenten en middelen voor het registreren en sneller behandelen van klachten verbeterd. Er kan nu gebruik worden gemaakt van een formulier dat on-line beschikbaar is². Daarnaast werkt het Secretariaat-generaal van de Commissie aan een nieuw internetinstrument dat het indienen van klachten moet vergemakkelijken.

In het 21ste jaarverslag en de bijgevoegde documenten van de diensten van de Commissie wordt een overzicht gegeven van de activiteiten van de Commissie in verband met de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht in 2003. Het doel van het verslag is tweevoudig:

- de lidstaten, het brede publiek en de bedrijven een overzicht te geven van het geleverde werk en bewust te maken van de voordelen van een op de beginselen van de rechtsstaat gebaseerde Gemeenschap;
- het Europees Parlement te informeren over de wijze waarop de Commissie de haar door de Verdragen verleende bevoegdheid om te zorgen voor de correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht uitoefent.

¹ Europese governance: een witboek (COM(2001) 428).

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

1.1. Statistisch overzicht van het jaar 2003.

Op 31.12.2003 waren 3927 inbreukdossiers in behandeling. In 1855 van deze zaken werd een inbreukprocedure ingeleid, in 999 werd een met redenen omkleed advies verstuurd, 411 zaken werden verwezen naar het Hof van Justitie en in 69 zaken werd de procedure van artikel 228 ingeleid. (zie bijlage II, tabel 2.3).

Het **totale aantal** door de Commissie ingeleide **inbreukprocedures** is met 15 % gestegen van 2356 in 2002 tot 2709 in 2003.

De statistieken voor 2003 vertonen een daling van het aantal door de Commissie geregistreerde **klachten** van 1431 in 2002 naar 1290 in 2003, wat neerkomt op een vermindering met 9,85 %. De cijfers van 2003 stemmen min of meer overeen met de in 1999 en 2001 geregistreerde aantallen en de toename van het aantal klachten in 2002 kan dan ook als een afwijking worden beschouwd. De door de Commissie tegen de lidstaten ingeleide inbreukprocedures zijn nog steeds voor het grootste deel gebaseerd op klachten. De belangrijkste sectoren zijn milieu (493 klachten), interne markt (314 klachten) en belastingen en douane (119 klachten). Op 31.12.2003 waren 1158 zaken in behandeling.

Het aantal zaken dat de Commissie in 2003 op basis van eigen onderzoek heeft ingeleid, is gedaald van 318 in 2002 tot 253 in 2003, wat een vermindering is met 20,44 %.

Het aantal **procedures wegens niet-mededeling** is in vergelijking met de cijfers voor 2001 en 2002 bijna verdubbeld. Uit de statistieken voor 2003 blijkt een stijging met 92,1 % ten opzichte van het voorgaande jaar (van 607 tot 1166 zaken). De cijfers voor 2003 hebben niet enkel betrekking op niet meegedeelde omzettingsmaatregelen voor richtlijnen, maar ook op het niet meedelen van de in Richtlijn 98/34/EG (goederen) bedoelde technische normen. Het aantal nieuwe dossiers hangt niet alleen samen met de interne discipline die de lidstaten zichzelf opleggen om de nodige maatregelen te nemen binnen de door henzelf aanvaarde termijnen, maar ook met de toename van het aantal richtlijnen.

Op 31 december 2003 waren nog 524 van de 1166 zaken hangende. In 2002 waren dat er 71.

De Commissie heeft opgeroepen tot een doeltreffender controle op de omzetting zelf en op de conformiteit van de nationale omzettingsmaatregelen. Er werden stappen gezet om de communicatie tussen de Commissie en de lidstaten te verbeteren. In veel gevallen worden de lidstaten verzocht een "concordantietabel" te voegen bij de mededeling van de omzettingsmaatregelen.

Om de omzetting van EU-richtlijnen in de rechtsstelsels van de lidstaten verder te verbeteren, is het Secretariaat-generaal gestart met de ontwikkeling van een databank die de elektronische mededeling van de nationale uitvoeringsmaatregelen aan de Commissie mogelijk moet maken. Dit project moet in mei 2004 van start gaan.

In 2003 werden 1552 **aanmaningen** verstuurd, een aanzienlijke toename met 56 % ten opzichte van de 995 aanmaningen die in 2002 werden verstuurd. Het aantal **met redenen omklede adviezen** steeg echter minder sterk van 487 in 2002 tot 533 in 2003, een vermeerdering met 9,4 %. Waar in 2002 48,94 % van de aanmaningen

gevolgd werden door een met redenen omkleed advies, was dit in 2003 slechts 34,34 %, wat wijst op een toename van het aantal zaken dat wordt geregeld in de aanmaningsfase.

Het aantal **zaken dat bij het Hof van Justitie aanhangig is gemaakt**, steeg van 180 in 2002 tot 215 in 2003, een vermeerdering met 19,4 %. Deze vermeerdering moet worden gezien in het licht van de toename van het aantal met redenen omklede adviezen in 2003.

48,36 % van de in 2003 geopende zaken was op 31 december 2003 nog niet afgesloten.

Het aantal besluiten tot seponering bedroeg 2329.

1.2. Verbeteringen in de precontentieuze procedure

Zoals in de vorige verslagen is gesteld, streeft de Commissie ernaar de termijn tussen de vaststelling van een inbreuk en de kennisgeving aan de lidstaten te verkorten. In deze context wordt een intern onderzoek gepland naar de mogelijkheid van een constante controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht in de uitgebreide EU.

Een preventieve benadering werd ingevoerd met het oog op een betere preventie, een grotere samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten en een betere voorlichting van de burgers. Het doel hiervan is de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten te intensiveren door regelmatige contacten tussen de Permanente Vertegenwoordigingen van de lidstaten en het Secretariaat-generaal en tussen de administraties van de lidstaten en de diensten van de Commissie.

De Commissie zorgt er tevens voor dat steeds meer informatie systematisch aan het publiek wordt meegedeeld (via de EUROPA-website). Er werden opleidingsprojecten gestart op het gebied van mededingingsrecht en justitie en binnenlandse zaken om de nationale administraties en de voor hun specifieke activiteiten relevante gerechtelijke structuren te versterken.

Nationale experts werden uitgenodigd om deel te nemen aan bilaterale bijeenkomsten met de diensten van de Commissie, onder meer op het gebied van telecommunicatie, om de omzettingsproblemen te bespreken voordat de richtlijnen moeten worden uitgevoerd. Vele directoraten-generaal gebruiken hiervoor bestaande comités of contactnetwerken. De pakketvergaderingen om de omzettingsproblemen met de nationale administraties te bespreken hebben goede resultaten opgeleverd. In 2003 werden verschillende seminars georganiseerd waarop de Commissie de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toelichting heeft gegeven bij de opvattingen over een correcte uitvoering van de bijzonder complexe milieurichtlijnen, met het doel een eventuele slechte uitvoering te voorkomen eerder dan deze te moeten corrigeren. Soortgelijke seminars werden georganiseerd voor de toetredende lidstaten.

Er waren verschillende acties om de interne samenwerking te verbeteren en het onderzoek van zaken doeltreffender te maken. Op sommige gebieden werden scherpere regels ingevoerd, zoals een systeem van vroegtijdige waarschuwing voor klachten en op initiatief van de Commissie ingeleide zaken die meer dan negen

maanden tevoren werden geregistreerd. De prioriteitscriteria voor de behandeling van klachten, die werden vastgelegd in de Mededeling van 2002³, worden ook ingevoerd voor de behandeling van de zaken. Er worden inspanningen gedaan om bij het opstellen van wetgeving te anticiperen op problemen bij de tenuitvoerlegging en de wetteksten "uitvoeringsvriendelijk" te maken. Het gebruik van richtsnoeren en interpretatieve teksten is zowel voor de Commissie als voor de lidstaten nuttig gebleken, bijvoorbeeld de leidraad voor de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2001/42/EG⁴ betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's ("richtlijn strategische milieubeoordeling").

Begin 2003 hebben de diensten van de Commissie SOLVIT, het netwerk voor probleemoplossing in de interne markt⁵, voor desbetreffende klachten in gebruik genomen. 23 zaken (3 verzoeken en 20 klachten) waarin de nationale administraties de regels voor de interne markt op een verkeerde wijze leken toe te passen, werden in 2003 naar SOLVIT verwezen (ongeveer 12 % van de door SOLVIT behandelde zaken).

Met betrekking tot toekomstige wetgevende initiatieven wordt gewerkt aan een grotere bewustwording van aspecten die bij omzetting problemen kunnen geven, door het invoeren van snelle contacten tussen de diensten vóór de goedkeuring van nieuwe richtlijnen. Er worden regelmatig herinneringen gestuurd aan de lidstaten vóór het verstrijken van de omzettingstermijnen en op sommige gebieden worden onmiddellijk na de vaststelling van een richtlijn standaardherinneringsformulieren verstuurd. Ter zake van de interne markt werden met verschillende lidstaten speciaal aan de omzetting van richtlijnen gewijde pakketvergaderingen georganiseerd.

Uiteraard besteden de diensten van de Commissie veel tijd aan het onderzoeken van de wetteksten van de lidstaten waarbij richtlijnen worden omgezet. Deze procedure vormt een belangrijk onderdeel van de controle op de tenuitvoerlegging en zal veel meer werk vergen met de toetreding van tien nieuwe lidstaten. Het vijfde jaarlijkse overzicht betreffende de tenuitvoerlegging en handhaving van de communautaire milieuwetgeving, het scorebord voor de interne markt en de regelmatige verslagen inzake tenuitvoerlegging in de sector elektronische communicatie⁶ zijn voorbeelden van de informatie die de Commissie publiceert over de tenuitvoerlegging van richtlijnen.

De interne werkmethoden van de Commissie worden eveneens verbeterd. De belangrijkste directoraten-generaal kunnen voor bepaalde zaken met de juridische dienst afspraken maken over de wijze waarop het werk bij het opstellen van wetteksten in een bepaalde context het best wordt verdeeld. Dit maakt deel uit van een ruimer initiatief om de individuele casemanagers een grotere verantwoordelijkheid te geven voor de ontwikkeling van de door de Commissie gehanteerde strategie om proactief op te treden en problemen te voorkomen of ze op te lossen zonder dat een gerechtelijke procedure moet worden gestart.

³ Mededeling van de Commissie over de verbetering van de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht (COM(2002) 725 def.).

⁴ PB L 197 van 21.07.2001, blz. 30.

⁵ Zie <http://europa.eu.int/solvit> voor verdere informatie)

⁶ Verslag van de Commissie van 2003 over de tenuitvoerlegging van het pakket Europese elektronische-communicatieregelgeving (COM(2003)715 van 19 november 2003).

1.3. Omzetting van richtlijnen

Op 31 december 2003 hadden de lidstaten gemiddeld 98 % van de nationale omzettingsmaatregelen voor alle sectoren samen medegedeeld. Het Secretariaat-generaal publiceert de beschikbare gegevens om de twee maanden op de EUROPA-website⁷. Het aantal inbreukprocedures wegens non-conformiteit van maatregelen van de lidstaten tot tenuitvoerlegging van de richtlijnen of onjuiste toepassing van de uitvoeringsmaatregelen is in vergelijking met 2002 stabiel gebleven.

Voor een grafische voorstelling van alle klachten en inbreuken die de Commissie in 2003 behandelde, wordt verwezen naar de tabellen in bijlage A die de situatie in de verschillende sectoren toelichten.

1.4. Aanhangigmakingen bij het Hof van Justitie op grond van artikel 228 van het EG-Verdrag (ontwikkelingen in 2003)

In haar hoedanigheid van "hoedster van het Verdrag" moet de Commissie tevens alle dienstige maatregelen nemen om de herhaling of voortzetting van inbreuken te voorkomen. Artikel 228 EG-Verdrag biedt de Commissie de mogelijkheid om het Hof van Justitie te verzoeken een lidstaat die geen maatregelen heeft genomen ter uitvoering van een eerste arrest van het Hof waarin een niet-nakoming is vastgesteld, de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom op te leggen. Zoals in de voorgaande jaren is het interessant te zien welke ontwikkelingen de aanhangigmakingen bij het Hof van Justitie op grond van artikel 228 te zien hebben gegeven: hiervoor zij verwezen naar bijlage A.

1.5. Transparantie

De Commissie werkt verder aan het vergroten van de transparantie, hoofdzakelijk door het gebruik van het internet als bron van voor het brede publiek toegankelijke informatie. Sinds 17 januari 2001 publiceert de Commissie de recente besluiten tot het versturen van formele aanmaningen en met redenen omklede adviezen, het aanhangig maken van zaken bij het Hof van Justitie en het seponeren van zaken (per land en sector)⁸.

Een nieuw onderdeel op de website van de Commissie is het tijdschema voor de omzetting van richtlijnen, waarbij de tot de lidstaten gerichte richtlijnen worden gerangschikt volgens de omzettingstermijn (jaar en maand)⁹.

Bovendien kunnen de burgers van de lidstaten de mededeling van nationale maatregelen tot omzetting van richtlijnen per lidstaat en per sector volgen¹⁰. Deze gegevens betreffende de mededeling van nationale uitvoeringsmaatregelen door de lidstaten worden om de twee maanden gepubliceerd.

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

1.6. Modernisering van elektronische hulpmiddelen

Om de hulpmiddelen die voor het toezicht op de toepassing van het Gemeenschapsrecht worden gebruikt te verbeteren, is het Secretariaat-generaal gestart met de ontwikkeling van een nieuwe databank voor elektronische kennisgeving en een nieuwe versie van de databank voor inbreuken ASMODEE, het interne controlemiddel van het Secretariaat-generaal. Beide databanken zijn toegankelijk via internet. De nieuwe versie van het interne controlemiddel wordt in april 2004 in gebruik genomen.

1.7. Voorbereiding op de uitbreiding van de Unie

Per 1 mei 2004 bestaat de Europese Unie uit 25 lidstaten. Tien Oost- en Centraal-Europese staten worden in de Unie opgenomen: de grootste uitbreiding ooit in de geschiedenis van de Gemeenschap.

De toetredende lidstaten hebben de verplichting het 'acquis communautaire' tegen de datum van toetreding volledig en correct om te zetten en uit te voeren, om gelijkwaardige rechten en plichten voor alle burgers van de uitgebreide Europese Unie te waarborgen. De Commissie heeft uitvoerige voorbereidingen getroffen om in het kader van deze grootschalige procedure de volledige eerbiediging van het Gemeenschapsrecht tegen 1 mei 2004 te realiseren. De Commissie heeft ook een nauwe samenwerking met de toetredende landen aangemoedigd.

Het 'acquis communautaire' omvat ongeveer 1600 richtlijnen. Bij de toetreding dienden de omzettingsmaatregelen formeel aan de Commissie te worden meegedeeld. De Commissie heeft de toetredende landen een databank (Pre-Notification Database) ter beschikking gesteld voor het registreren van de uitvoeringsmaatregelen die vóór de toetreding niet-officieel en elektronisch werden meegedeeld. De Commissie heeft ook gezorgd voor samenwerkingsverbanden en heeft de verschillende procedures inzake inbreuken en controle van het Gemeenschapsrecht toegelicht tijdens een aantal bijeenkomsten die in de laatste maanden van 2003 hebben plaatsgevonden. De toetredende landen hebben vanaf oktober 2003 ruim gebruik gemaakt van de Pre-Notification Database.

Vóór de toetreding zullen de in de Pre-Notification Database geregistreerde data worden overgenomen in de nieuwe via internet toegankelijke databank voor inbreuken. De mededelingen aan de Commissie zullen dan ook met ingang van 1 mei 2004 als officiële mededelingen worden beschouwd, tenzij de toetredende lidstaten deze mogelijkheid weigeren. Het toezicht op de toetredende landen zal vanaf de datum van toetreding dan ook op dezelfde wijze verlopen als voor de huidige lidstaten.

Algemeen beschouwd zal de Commissie na de toetreding de inbreukprocedures niet vertragen. Voor de nieuwe lidstaten zal dan ook dezelfde regeling worden toegepast als voor de huidige lidstaten. De Commissie heeft prioritaire sectoren vastgesteld, met name diewelke de Commissie in haar wetgevingsprogramma voor 2004 heeft opgenomen¹¹.

¹¹ COM(2003) 645/5.