



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.12.2004
KOM(2004) 839 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

21. ÅRSBERETNING OM KONTROLLEN MED GENNEMFØRELSEN

AF EU-RETTE (2003) OVERSIGT

{SEK(2004) 1638}

Europa-Kommissionen udarbejder hvert år en beretning om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten. Det sker efter anmodning fra Europa-Parlamentet (beslutning af 9. februar 1983) og medlemsstaterne (erklæring nr. 19, pkt. 2, der er knyttet til Maastricht-traktaten, som blev undertegnet den 7. februar 1992). Beretningen imødekommer samtidig opfordringer fra Det Europæiske Råd eller forskellige ministerråd.

1. BAGGRUND

Kommissionen skal ved varetagelsen af sin særlige rolle som traktaternes vogter drage omsorg for og kontrollere, at medlemsstaterne gennemfører EU-retten på en ensartet måde, jf. EF-traktatens artikel 211. I henhold til EF-traktatens artikel 226 kan Kommissionen gribe ind over for medlemsstater, der vedtager eller opretholder lovgivning eller bestemmelser, der strider imod EU-rettens grundlæggende principper som fastsat i traktaterne.

Som påpeget i hvidbogen om nye styreformer i EU¹, som Kommissionen udsendte i 2001, ligger hovedansvaret for gennemførelsen af EU-retten hos de nationale myndigheder og domstole. Samarbejdet mellem medlemsstaternes forvaltningsorganer og Kommissionen er afgørende for at kunne sikre en effektiv kontrol med gennemførelsen af EU-retten. Denne forpligtelse til at samarbejde er udtrykkelig fastsat i EF-traktatens artikel 10.

Hovedformålet med overtrædelsesproceduren, særlig inden der anlægges sag ved EF-Domstolen, er ad frivillighedens vej at få medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe det omstridte forhold i overensstemmelse med EU-retten. I alle faser forud for en domstolsbehandling søger Kommissionen at fremme forbindelserne mellem sine tjenestegrene og de nationale myndigheder. Den har desuden gjort en indsats for at styrke samarbejdet med medlemsstaterne ved hjælp af supplerende eller alternative metoder, der kan bane vej for en løsning af det pågældende problem.

Kontrollen med gennemførelsen af EU-retten er afgørende for at værne om retsstaten i almindelighed, men den er samtidig med til at gøre princippet om et retsfællesskab håndgribeligt for borgerne og virksomhederne i EU. De mange klager fra individuelle borgere i medlemsstaterne er en vigtig kilde til at afdække overtrædelser af EU-retten. Kommissionen har truffet foranstaltninger for at lette registreringen af klager og fremskynde sagsbehandlingen. Klagerne har således online adgang til en elektronisk klageformular². Derudover er Kommissionens Generalsekretariat ved at udvikle et nyt internetbaseret redskab, som skal gøre det lettere at indgive klage.

I den 21. årsberetning og de tilhørende bilag fra Kommissionens tjenestegrene gør Kommissionen status over sit arbejde med at kontrollere gennemførelsen af EU-retten i 2003. Årsberetningen har to formål:

- at give medlemsstaterne, borgerne og erhvervslivet en oversigt over den igangværende indsats for at sikre de fordele, der er ved et retsfællesskab
- at meddele Europa-Parlamentet, hvordan Kommissionen varetager sin traktatfastsatte opgave at drage omsorg for den korrekte gennemførelse af EU-retten.

¹ Nye styreformer i EU – En hvidbog, KOM(2001) 428.

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

1.1. Statistisk oversigt for 2003

Pr. 31. december 2003 var der 3 927 overtrædelsessager. Sagsbehandlingen var blevet indledt i 1 855 sager. Der var blevet fremsat en begrundet udtalelse i 999 sager. 411 sager var blevet indbragt for EF-Domstolen, og i 69 tilfælde var der iværksat en procedure efter artikel 228 (se bilag II, tabel 2.3).

Der var en stigning på 15 % i **det samlede antal overtrædelsessager** indledt af Kommissionen i 2003 - fra 2 356 i 2002 til 2 709 i 2003.

De statistiske data for 2003 viser en nedgang i antallet af **klager** til Kommissionen - fra 1 431 i 2002 til 1 290 i 2003, svarende til en nedgang på 9,85 %. Tallene for 2003 svarer nogenlunde til dem, der blev målt mellem 1999 og 2001, så stigningen i antallet af klager i 2002 kan betragtes som atypisk. Det er fortsat klager, der udløser hovedparten af de overtrædelsessager, Kommissionen indleder mod medlemsstaterne. Sagerne vedrører primært sektorerne miljø (493 klager), det indre marked (314 klager) og told og skat (119 klager). Pr. 31. december 2003 var der 1 158 verserende klagesager.

Kommissionen indledte i 2003 færre sager på eget initiativ, nemlig 253 (mod 318 i 2002) - svarende til en nedgang på 20,44 %.

Antallet af **sager for manglende meddelelse** er næsten fordoblet i forhold til 2001 og 2002. De statistiske data for 2003 viser en stigning på 92,1 % i forhold til 2002 (fra 607 sager til 1 166). Tallene for 2003 omfatter ikke kun de foranstaltninger til gennemførelse af direktiver, som medlemsstaterne ikke har meddelt, men også de tilfælde, hvor tekniske forskrifter ikke er blevet meddelt i overensstemmelse med direktiv 98/34/EF (varer). Antallet af verserende sager på dette område er ikke kun et udtryk for den interne disciplin, medlemsstaterne underkaster sig for at overholde de frister, de selv har været med til at fastsætte, men hænger også sammen med stigningen i antallet af gældende direktiver.

Pr. 31. december 2003 var 524 af de 1 166 sager stadig ikke færdigbehandlet (mod 71 i 2002).

Kommissionen har slået til lyd for en mere effektiv kontrol med selve gennemførelsen i national ret og krævet, at de nationale gennemførelsesforanstaltninger er i overensstemmelse med de retsakter, de gennemfører. Der er taget skridt til at forbedre kommunikationen mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Når medlemsstaterne meddeler gennemførelsesforanstaltninger, skal de i mange tilfælde vedlægge en "sammenligningstabel".

For at fremme gennemførelsen af EU-direktiver i national ret er Generalsekretariatet desuden ved at udvikle en database, der skal gøre det muligt at meddele nationale gennemførelsesforanstaltninger elektronisk til Kommissionen. Projektet skal efter planen sættes i produktion i maj 2004.

Kommissionen sendte 1 552 **åbningsskrivelser** i 2003 - svarende til en stigning på hele 56 % i forhold til de 995 åbningsskrivelser, den sendte i 2002. Antallet af **begrundede udtalelser** steg dog mindre kraftigt (9,4 %) - fra 487 i 2002 til 533 i

2003. Mens 48,94 % af de åbningsskrivelser, der blev sendt i 2002, resulterede i begrundede udtalelser, var det kun 34,34 % i 2003. Dette viser, at stadig flere sager løses, allerede når der er sendt en åbningsskrivelse.

Antallet af **sager indbragt for EF-Domstolen** steg til 215 i 2003 (mod 180 i 2002) - svarende til en stigning på 19,4 %. Denne stigning skal sammenholdes med stigningen i antallet af begrundede udtalelser i 2003.

48,36 % af de sager, der blev indledt i 2003, var endnu ikke færdigbehandlet den 31. december 2003.

2 329 sager blev afsluttet.

1.2. Forbedringer i fasen, inden der anlægges sag for EF-Domstolen

Som nævnt i de tidligere beretninger har Kommissionen arbejdet på at begrænse den tid, der går, fra den vedtager en beslutning om at indlede en overtrædelsesprocedure, og indtil beslutningen meddeles til den pågældende medlemsstat. I denne forbindelse planlægger den en intern revision af den videre løbende kontrol med gennemførelsen af EU-retten i det udvidede EU.

Der er iværksat en præventiv fremgangsmåde for at forbedre det forebyggende arbejde og styrke samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne og informationen til borgerne. Målet er at styrke samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne gennem jævnlige kontakter mellem medlemsstaternes faste repræsentationer og Generalsekretariatet samt medlemsstaternes myndigheder og Kommissionens tjenestegrene.

Kommissionen sørger også for, at offentligheden systematisk får adgang til flere oplysninger (via webstedet EUROPA). Der er igangsat en række uddannelsesprojekter om konkurrencelovgivningen og indre og retlige anliggender for at styrke de nationale myndigheder og de retlige strukturer, der har særlig betydning for de enkelte myndigheders virksomhed.

Nationale eksperter er blevet indbudt til møder med Kommissionens tjenestegrene for at drøfte spørgsmål vedrørende gennemførelsen, bl.a. på teleområdet, inden de pågældende direktiver skal gennemføres. Mange generaldirektorater udnytter de eksisterende udvalg og komitéer eller kontaktnet til dette formål. Der er med gode resultater blevet afholdt pakkemøder med de nationale administrationer for at drøfte vanskeligheder ved gennemførelsen. Der blev i 2003 afholdt en række seminarer, hvor Kommissionen forklarede de kompetente nationale myndigheder sit syn på en korrekt gennemførelse af særlig komplekse miljødirektiver for at forebygge, i stedet for at rette op på, en forkert gennemførelse. Der blev afholdt tilsvarende seminarer for de tiltrædende medlemsstater.

Der er iværksat flere tiltag for at opnå en bedre intern koordinering og en mere effektiv sagsbehandling. Der er indført skærpede regler på en række områder, bl.a. et varslingsystem for klager og sager, Kommissionen tager op på eget initiativ, og hvor der er gået ni måneder, siden de blev registreret. De prioriteringskriterier, der er

fastsat for behandlingen af klager i meddelelsen fra 2002³, gælder også for behandlingen af sager i øvrigt. Kommissionen bestræber sig på at udarbejde lovgivning på en måde, der letter gennemførelsen, for at foregribe eventuelle problemer ved gennemførelsen. De vejledninger og fortolkningstekster, der er blevet anvendt, har vist sig at være nyttige for både Kommissionen og medlemsstaterne. Som eksempel kan nævnes vejledningen om gennemførelsen af direktiv 2001/42/EF⁴ om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (direktivet om strategisk miljøvurdering).

Kommissionens tjenestegrene begyndte primo 2003 at anvende SOLVIT-nettet til løsning af klager i det indre marked⁵. 23 sager (3 andragender og 20 klager), hvor nationale myndigheder efter alt at dømme anvendte lovgivningen om det indre marked forkert, blev indbragt for SOLVIT i 2003 (ca. 12% af SOLVIT's samlede sagsmængde).

For så vidt angår fremtidige lovgivningstiltag, gøres der en indsats for at sætte øget fokus på forhold, der vil kunne skabe vanskeligheder ved gennemførelsen. Det sker ved hurtigt at etablere kontakter mellem de berørte tjenestegrene, før nye direktiver vedtages. Kommissionen sender hyppigt påmindelser til medlemsstaterne, inden en gennemførelsesfrist udløber, og på visse områder udsendes der standardpåmindelser, når et direktiv er vedtaget. Inden for det indre marked er der afholdt pakkemøder med flere medlemsstater, hvor man specifikt har drøftet gennemførelsen af direktiver.

Kommissionens tjenestegrene bruger naturligvis en del tid på at gennemgå de bestemmelser, medlemsstaterne vedtager til gennemførelse af direktiver. Det er en central del af kontrollen med gennemførelsen, og med ti nye medlemsstater vil arbejdsbyrden vokse kraftigt. Den femte årsoversigt over gennemførelsen og håndhævelsen af EU's miljølovgivning, resultattavlen for det indre marked og de regelmæssige rapporter om gennemførelsen af EU's lovpakke for elektronisk kommunikation⁶ er eksempler på de oplysninger, Kommissionen offentliggør om gennemførelsen af direktiver.

Kommissionen arbejder også på at forbedre sine interne arbejdsmetoder. De generaldirektorater, der er ansvarlige for bestemte sager, kan ved forberedelsen af retsakter aftale med Den Juridiske Tjeneste, hvordan arbejdet fordeles mest hensigtsmæssigt. Dette er en del af et bredere initiativ for at øge den enkelte sagsbehandlers ansvar, så den tilgang, Kommissionen anbefaler, bliver så proaktiv som muligt og tjener til at forebygge problemer eller løse dem uden retlige skridt.

1.3. Gennemførelse af direktiver

Pr. 31. december 2003 havde medlemsstaterne i gennemsnit meddelt 98 % af de nationale foranstaltninger, de skulle vedtage til gennemførelse af direktiver for alle

³ Kommissionens meddelelse "Bedre kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten" (KOM(2002) 725).

⁴ EFT L 197 21.7.2001, s. 30.

⁵ Nærmere oplysninger fås på <http://europa.eu.int/solvit>.

⁶ Kommissionens 2003-rapport om gennemførelsen af EU's lovpakke for elektronisk kommunikation (KOM(2003) 715 af 19. november 2003).

sektorer. Generalsekretariatet offentliggør hver anden måned de seneste oplysninger på webstedet EUROPA⁷. Antallet af overtrædelsessager både for manglende overensstemmelse mellem de nationale gennemførelsesforanstaltninger og de berørte direktiver og for ukorrekt anvendelse af de nationale gennemførelsesforanstaltninger er uændret i forhold til 2002.

Nærmere oplysninger om situationen i de enkelte sektorer og en grafisk oversigt over de klager og overtrædelser, Kommissionen behandlede i 2003, fås i tabellerne i bilag A.

1.4. Sager indbragt for Domstolen i henhold til EF-traktatens artikel 228 (2003)

Som traktaternes vogter skal Kommissionen også tage de fornødne skridt til at sikre, at medlemsstaterne ikke begår gentagne overtrædelser. Kommissionen kan i henhold til EF-traktatens artikel 228 anmode EF-Domstolen om at pålægge en medlemsstat, der efter en dom ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige til at efterkomme sine forpligtelser, at betale et fast beløb eller en tvangsbøde. Som de tidligere år er det interessant at se udviklingen i sager indbragt for EF-Domstolen i henhold til artikel 228 (se bilag A).

1.5. Åbenhed

Kommissionen har fortsat sine bestræbelser på at nå målet om at skabe øget åbenhed, primært ved at bruge internet til informationsbrug for den brede offentlighed. Siden den 17. januar 2001 har Kommissionen offentliggjort de afgørelser, den har truffet om at sende åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, om at indbringe sager for EF-Domstolen og om at afslutte sager (opdelt efter land og sektor).⁸

Som noget nyt er der på Kommissionens websted en tidsplan for gennemførelsen af direktiver, hvor direktiverne, der er rettet til medlemsstaterne, er opstillet efter gennemførelsesdato (år og måned).⁹

EU-borgerne kan også se udviklingen i meddelelsen af nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiver, opdelt efter medlemsstat og sektor.¹⁰ Disse oplysninger om medlemsstaternes meddelelser af nationale gennemførelsesforanstaltninger offentliggøres hver anden måned.

1.6. Modernisering af it-redskaber

For at forbedre redskaberne til at kontrollere gennemførelsen af EU-retten har Generalsekretariatet taget fat på at udvikle en ny internetbaseret elektronisk database over meddelelser og en ny internetbaseret udgave af sit interne overvågningsredskab, databasen over overtrædelser (ASMODEE-databasen). Den nye udgave af det interne overvågningsredskab sættes i produktion 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. Forberedelse af udvidelsen af EU

Siden den 1. maj 2004 har Den Europæiske Union haft 25 medlemsstater. Ti nye lande er tiltrådt ved, hvad der var den hidtil største udvidelse i Fællesskabets historie.

De tiltrædende lande skulle gennemføre gældende fællesskabsret fuldt og helt inden tiltrædelsen, så alle borgere i det udvidede EU har samme rettigheder og pligter. I betragtning af dette krævende arbejde traf Kommissionen omfattende forberedelser for at sikre, at EU-retten bliver overholdt på alle punkter fra den 1. maj 2004. Kommissionen slog også til lyd for et nært samarbejde med de tiltrædende lande.

Til gældende fællesskabsret hører ca. 1 600 direktiver. Den formelle meddelelse til Kommissionen af gennemførelsesforanstaltningerne hertil skulle formelt ske ved tiltrædelsen. Kommissionen tilbød de tiltrædende lande at benytte den såkaldte *Pre-Notification Database* til at lagre de nationale gennemførelsesforanstaltninger, der blev meddelt uofficielt og elektronisk inden tiltrædelsen. Kommissionen har desuden bestræbt sig på at skabe synergier og at forklare de nærmere procedurer i forbindelse med overtrædelser og kontrol af EU-retten ved en række arrangementer sidst i 2003. Nævnte *Pre-Notification Database* blev flittigt anvendt af de tiltrædende lande fra oktober 2003.

Inden tiltrædelsen blev oplysningerne fra *Pre-Notification Database* overført i den nye internetbaserede database over overtrædelser. Meddelelser til Kommissionen er således blevet betragtet som officielle meddelelser siden den 1. maj 2004, medmindre de nye medlemsstater ikke har ønsket dette. Siden tiltrædelsen er der dermed blev ført samme kontrol med de nye medlemsstater som med de gamle medlemsstater.

Generelt set agter Kommissionen ikke at være mere tilbageholdende med at indlede overtrædelsesprocedurer efter udvidelsen. De nye medlemsstater behandles på lige fod med de gamle medlemsstater. Kommissionen har udpeget en række prioriterede sektorer, nemlig dem, der er anført i lovgivningsprogrammet for 2004.¹¹

¹¹ KOM(2003) 645/5.