



Verkställande av EU-rätten för ett EU som levererar

Statsrådsberedningen

2022-11-15

Dokumentbeteckning

COM(2022) 518

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: Verkställande av EU-rätten för ett EU som levererar

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2016/17:FPM63

Meddelande från kommissionen. EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning, C(2016) 8600

Sammanfattning

I meddelandet beskriver kommissionen sitt arbete för att se till att EU-lagstiftningen följs och att medborgare och företag kan dra nytta av samma rättigheter i hela EU. Eftersom EU-lagstiftningen har en faktisk inverkan på européernas vardag är det en huvudprioritering för kommissionen att EU-lagstiftningen också efterlevs.

Kommissionens åtgärder för bättre efterlevnad påbörjas redan när EU-lagstiftningen utformas och antas. Kommissionens olika efterlevnadsverktyg stödjer medlemsstaterna och syftar till att undvika överträdelser av EU-lagstiftningen. Om överträdelser ändå sker vidtar kommissionen rättsliga åtgärder och inleder överträdelseförfaranden. På sistone har kommissionen initierat nya förfaranden för att skydda unionens grundläggande värden.

Regeringen ser positivt på meddelandet. Det beskriver på ett pedagogiskt och heltäckande sätt det kontinuerliga och ihärdiga arbete som kommissionen och medlemsstaterna bedriver för att efterleva EU-rätten i en föränderlig omvärld. Flera konkreta exempel på effektiv verkställighet ges. Allmänheten får därmed en bättre förståelse för efterlevnadsarbetet och de utmaningar som finns.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Meddelandet antogs den 13 oktober 2022 och utgör en uppföljning av kommissionens meddelande från 2016 ”EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning”.

1.2 Förslagets innehåll

Dra nytta av fördelarna med EU-rätten

EU-rätten är en förutsättning för att fullt ut kunna dra nytta av EU:s politik såsom den inre marknadens funktion, omställningen till en grönare och mer digitaliserad union, skyddandet och främjandet av våra värden och unionens säkerhet samt säkerställandet av lika rättigheter för alla.

Efterlevnaden av EU-rätten möjliggör att EU:s medborgare och företag kan åtnjuta de rättigheter som följer av gemensamt överenskomna regler. På så sätt kan medborgarna förlita sig på att deras rättigheter alltid respekteras, oavsett var de bor inom EU.

Genomförande och tillämpning av EU-rätten: en gemensam insats

Kommissionen säkerställer den korrekta efterlevnaden av fördragen i rollen som ”fördragets väktare”. Denna överordnade funktion ger kommissionen ett centralt ansvar för EU-rättens efterlevnad. Kommissionen använder sig av ett antal efterlevnadsverktyg, däribland överträdelseförfarandet, när den övervakar medlemsstaternas efterlevnad av EU-rätten. Effektiv tillämpning och verkställande av EU-rätten kräver dock att andra berörda aktörer bidrar till det arbetet. Det handlar om ett nära samarbete med främst medlemsstaterna men även med myndigheter, organisationer, företag och allmänhet.

Nationella domstolar har en särskilt betydelsefull roll i efterlevnadsarbetet då de möjliggör en snabb och effektiv verkställighet av EU-rätten. Begäran om förhandsavgörande är en viktig komponent för att upprätthålla principen om EU-rättens företräde och den effektiva och enhetliga tolkningen av EU-rätten. Kommissionen initierar därför överträdelseärenden och intervenerar i mål om dessa rättsprinciper och om domstolarnas oberoende ställning. Kommissionen anordnar även regelbundet EU-rättsliga utbildningar för rättstillämpare i syfte att upprätthålla rättsstatens principer och en korrekt och enhetlig tillämpning av EU-rätten.

Nationella parlament bidrar väsentligt i efterlevnadsarbetet när de antar lagar för att införliva EU-direktiv och anpassa EU-förordningar i nationell rätt. Efter att kommissionen valt att prioritera ärenden om för sent genomförande av direktiv, bland annat genom att fullt ut tillämpa de befogenheter som följer av artikel 260.3 i EUF-fördraget, har denna typ av fördragsbrottsmål minskat betydligt. Trots detta finns det fortfarande ett stort antal överträdelseärenden om för sent genomförande av direktiv. De nationella lagstiftarna har en viktig roll i att tillse att direktiv genomförs korrekt och i tid. Medlemsstaternas anmälan av direktivgenomförande ska förklaras på ett klart, tydligt och fullständigt sätt för kommissionen.

Andra centrala organ i efterlevnadsarbetet är myndigheter på nationell, och regional nivå som kontrollerar, inspekterar och utöver tillsyn samt åklagare, nationella ombudsmän och likabehandlingsorgan. Kommissionen stöttar dessa aktörer på olika sätt (tekniskt, ekonomiskt, utbildningsmässigt) och tillser att de är självständiga och har tillgång till nödvändiga sanktioner för att utföra de uppdrag som följer av EU-rätten.

Smart verkställighet – förhindra överträdelser av EU-rätten redan från början

När kommissionen tar fram nya förslag till lagstiftning utarbetar den genomförandestrategier och tar fram olika verktyg för att undvika problem vid införlivande och tillämpning av EU-lagstiftningen i medlemsstaterna.

Praktiska vägledningar i form av riktlinjer och underlag med frågor och svar underlättar enhetlig tolkning av nya regler och samsyn kring befintliga regler. Olika mötesbaserade verktyg möjliggör utbyte av god praxis och diskussion av problem vid tillämpningen av EU-lagstiftningen i medlemsstaterna. På så sätt kan kommissionen identifiera genomförandeproblem och försöka lösa dem på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Kommissionen anordnar även bilaterala efterlevnadsmöten med medlemsstaterna för att effektivt granska öppna överträdelseförfaranden och EU Pilot-förfaranden inom ett visst politikområde. Mötena ökar förståelsen mellan parterna och möjligheten att hitta lösningar på problem.

Ett annat effektivt efterlevnadsverktyg är sammankoppling av EU:s politik och ekonomiskt EU-stöd i form av de europeiska struktur- och investeringsfonderna, finansiering genom olika EU-program samt bidrag och lån. Inom exempelvis faciliteten för återhämtning och resiliens kan konsekvenserna av covid-19-pandemin mildras och göra Europas ekonomier och samhällen mer hållbara, resilienta och bättre rustade för den gröna och den digitala omställningen. Även om faciliteten inte är ett

verkställighetsverktyg måste vissa prioriteringar uppfyllas för att medlemsstaterna ska erhålla utbetalningar.

2022/23:FPM15

Användningen av villkor för medfinansiering i samband med utbetalningar av medel för EU:s sammanhållningspolitik utgör en annan modell för att påskynda och förbättra medlemsstaternas efterlevnad av EU-lagstiftningen. Det senaste exemplet utgörs av villkorlighetsförordningen, som skyddar EU:s budget från att påverkas av överträdelser av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna.

Därutöver bistår kommissionen medlemsstaterna även med teknisk expertis för att utforma och genomföra resiliensstärkande reformer inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd.

Tidig upptäckt och lösning av överträdelser av EU-rätten

Kommissionen använder sig av rapporter inom olika politikområden för att öka öppenhet och offentliggörande av information om efterlevnad. På så sätt uppmuntras medlemsstaterna att efterleva EU-rätten eller att urskilja områden som kräver ytterligare vaksamhet. Resultattavlor och liknande redogörelser ger allmänheten möjlighet att följa sin medlemsstats resultat och efterlevnadsnivå inom vissa politikområden, ökar medvetenheten bland företag och stimulerar offentlig debatt. Exempel på sådana rapporter är resultattavlan för den inre marknaden, de landsspecifika rapporterna inom den europeiska planeringsterminen, granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, rapporten om rättsstatsprincipen och resultattavlan för rättskipningen i EU.

Kommissionen redogör också för genomförandet av vissa instrument eller olika delar av EU-lagstiftningen. Sådana rapporter informerar allmänheten om områden där deras rättigheter är hotade och bidrar även till att identifiera trender och problem, möjliggör verkställighetsåtgärder mot medlemsstater och utgör underlag till en möjlig översyn av lagstiftningen.

Ett annat verktyg för att skydda EU:s budget är de revisioner kommissionen utför på vissa politikområden för att förvissa sig om att medlemsstaterna följer EU:s regler i praktiken och för att bedöma de nationella kontrollerna. Revisionerna syftar till att identifiera oriktigt genomförda betalningar och att kunna återkräva felaktigt använda belopp från medlemsstaterna. De rekommendationer som följer på kontrollerna bidrar till att de nationella myndigheterna genomför reglerna på ett bättre sätt.

En annan mekanism för regelbunden övervakning tas i anspråk när kommissionen trots förebyggande åtgärder och stöd identifierar en möjlig överträdelse av EU-rätten. Förfarandet före inledandet av ett överträdelseförfarande, EU Pilot, är ett efterlevnadsverktyg som används när det bedöms troligt att en överträdelse kan lösas utan att inleda ett formellt

överträdelseförfarande. Det är exempelvis fallet när kommissionen behöver mer information från medlemsstaterna för att bedöma om det föreligger en överträdelse eller inte eller om ärendet är av teknisk karaktär. EU pilot används däremot inte när överträdelsen är väldokumenterad, uppenbar eller erkänd av medlemsstaten, om den rör känsliga frågor eller om det riskerar att förlänga förfarandet.

2022/23:FPM15

Effektiv användning av överträdelseförfaranden

Kommissionen fortsätter att tillämpa och utveckla den verkställighetsstrategi som fastställs i meddelandet "EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning" från 2016. Överträdelseförfarandets syfte är främst att tillse att medlemsstaterna genomför EU-rätten i det allmännas intresse och inte att lösa överträdelser i enskilda frågor. Detta strategiska tillvägagångssätt fokuserar på systemrelaterade och strukturella problem som påverkar ett stort antal människor eller företag i en viss medlemsstat eller i hela EU. Det kan handla om allmänna principfrågor, såsom felaktigt införlivande av ett direktiv eller förhindrande av förfarandet för förhandsavgörande.

Enskilda fall av felaktig tillämpning av EU-rätten hanteras däremot effektivare av nationella prövningsorgan som kan erbjuda snabba och direkta lösningar. Exempelvis kan endast en nationell domstol (och inte EU-domstolen) ålägga en medlemsstat att betala skadestånd till en person som påverkats negativt av en överträdelse av EU-rätten.

Kommissionens strategiska tillvägagångssätt kräver effektiva, nationella prövningsförfaranden för överträdelser av EU-rätten i form av ett oberoende domstolsväsende. Av den anledningen fokuserar kommissionen särskilt på överträdelser som påverkar det nationella domstolsväsendets förmåga att bidra till en effektiv tillämpning av EU-rätten. Vidare ser kommissionen till att nationella myndigheter och tillsynsorgan har befogenheter och medel för att tillhandahålla effektiv prövning och att deras åtgärder inbegriper lämpliga påföljder.

De flesta överträdelseförfaranden finner en lösning i ett tidigt skede och säkerställer därmed efterlevnad samt sparar resurser. Färre än en tiondel av ärendena når EU-domstolen. Medlemsstaterna är skyldiga att snarast möjligt följa domstolens dom. När detta inte sker kan kommissionen återförvisa ärendet till domstolen och begära att medlemsstaten åläggs ekonomiska sanktioner.

Kommissionen inleder överträdelseförfaranden på eget initiativ, vid ett klagomål eller när medlemsstaten medger att den inte införlivat ett EU-direktiv inom tidsfristen. Ärenden om försenat införlivande av direktiv i nationell rätt är fortsatt en prioritering för kommissionen eftersom förseningarna förhindrar att fördelarna med överenskomna EU-regler blir verklighet. Ärendetypen har minskat över tid och därmed bidragit till färre överträdelseförfaranden totalt sett.

Överträdelseförfaranden på eget initiativ har dock ökat och på så sätt möjliggjort för kommissionen att följa sitt strategiska tillvägagångssätt för kontroll av efterlevnaden. Detta genom att prioritera exempelvis ärenden där direktiv har införlivats felaktigt eller och där hinder för EU:s grundläggande friheter och värden har identifierats.

Under de senaste årens kriser (covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina) har EU-rättens fullständiga efterlevnad utmanats. Nationella prioriteringar har getts företräde på bekostnad av den inre marknadens funktion. En effektiv efterlevnad av EU-rätten är dock en förutsättning för att människor och företag ska åtnjuta den rättssäkerhet och det skydd som EU-rätten möjliggör. Det har blivit tydligt att EU behöver och kan anpassa sig till nya förhållanden. Kommissionen har genom en övergripande strategi av olika åtgärder i medlemsstaterna bidragit till EU-rättens fortlevnad under en kris. EU har levererat mer effektivt tillsammans än vad som hade varit fallet genom endast nationella åtgärder.

Vissa EU-regler har redan en inbyggd flexibilitet som utnyttjades flitigt av kommissionen under covid-19-pandemin (exempelvis den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten eller åtgärderna enligt direktivet om tillfälligt skydd) medan det i andra fall är riktlinjerna till de befintliga reglerna som gör skillnad (exempelvis initiativet med gröna körfält för ett fortsatt flöde av varor på den inre marknaden). Vissa EU-åtgärder visade sig vara mer ändamålsenliga än nationella lösningar (exempelvis EU:s digitala covidintyg). Sammantaget bidrog kommissionens åtgärder till att upprätthålla EU-rättens integritet med nödvändig flexibilitet.

Ibland negligerade dock medlemsstaterna EU:s regler genom protektionistiska åtgärder, exempelvis ensidiga exportrestriktioner för läkemedel eller skyddsutrustning under covid-19-pandemin. Dessa hävdades dock efter att kommissionen vidtagit olika åtgärder. Kommissionen ingrep även för att mildra effekterna av den ryska invasionen av Ukraina, bland annat genom att upphäva importtullarna för export från Ukraina till EU under ett år. Ett ytterligare exempel på kommissionens arbete med att använda sig av EU-rätten som ett kraftfullt svar vid kriser är förslagen till samordnande åtgärder för att minska efterfrågan på gas i syfte att minska energipriserna.

Kriserna har gjort kommissionen uppmärksam på att EU:s regler behöver ha inbyggda flexibilitets- och samordningsmekanismer så att åtgärder kan vidtas inom en på förhand fastställd rättslig ram när det behövs. Därför har kommissionen efter covid-19-pandemin antagit en rad förebyggande åtgärder (såsom en beredskapsplan för transportsektorn, en samordningsmekanism för att hantera hälsohot vid de yttre gränserna, en ny skyddsmekanism vid de inre Schengengränserna, en ny EU-myndighet för beredskap och insatser vid hälsokriser samt ett krisinstrument för den inre marknaden för att upprätthålla rörligheten för varor och personer).

Slutsats

I meddelandet redogör kommissionen för de olika kontrollåtgärder som den vidtagit för att tillse att EU-rätten efterlevs. För att människor och företag ska kunna ta del av EU-rättens fördelar använder sig kommissionen av en rad olika verktyg. Kommissionens smarta och strategiska tillvägagångssätt för kontroll av efterlevnaden har gett konkreta resultat, såsom en renare miljö,

säkrare transporter, bättre konsumentskydd samt upprätthållandet av EU:s grundläggande rättigheter och friheter. Samarbetet med medlemsstaterna är dock avgörande för genomförande och tillämpning av EU-rätten. Vidare är EU-rättens efterlevnad beroende av att medlemsstaterna vidtar lämpliga åtgärder för att komma till rätta med överträdelser.

Nya kriser och efterlevnadsutmaningar innebär att kommissionen ständigt måste utvärdera sina metoder för att förbättra genomförandet och tillämpningen av gemensamt överenskomna regler. I nuläget pågår en inventering inom kommissionen och med medlemsstaterna för att identifiera ändamålsenliga och tillgängliga efterlevnadsinstrument på praktiska problem. En utvärdering görs av systemen för hantering av klagomål, EU Pilot-förfaranden och överträdelser. Kommissionen behöver nya metoder för att kunna övervaka och säkerställa att det ökande antalet förordningar genomförs och tillämpas på ett mer systematiskt och strategiskt sätt.

Öppenhet är viktigt för kommissionen eftersom den bidrar till att allmänheten tar ett större ansvar för medlemsstaternas efterlevnad av EU-rätten. Kommissionen offentliggör därför alltmer information om sin efterlevnadsverksamhet, däribland en årlig rapport om övervakningen av EU-rättens tillämpning, ett offentligt register över överträdelseärenden och pressmeddelanden om överträdelsebeslut. Förbättringsåtgärder har dock identifierats och kommissionen avser därför att öka den information som görs tillgänglig för allmänheten. Kommissionen ämnar även att förbättra samarbetet med medlemsstaterna i syfte att snabbt och korrekt införliva EU-direktiv. Kommissionen kommer att rapportera om resultatet av inventeringen under 2023.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det finns inga motsvarande svenska bestämmelser om efterlevnad av EU-rätten. Meddelandet föranleder således inga ändringar i det svenska regelverket.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Det efterlevnadsarbete som beskrivs i meddelandet synes inte medföra några konkreta finansiella eller administrativa krav för unionen som har någon påverkan på dess budget. Utgångspunkten är att eventuella ökade kostnader för EU-budgeten eller Sveriges nationella budget ska hanteras inom befintliga ramar.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på meddelandet. Det beskriver på ett pedagogiskt och heltäckande sätt det kontinuerliga och ihärdiga arbete som kommissionen och medlemsstaterna bedriver för att efterleva EU-rätten i en föränderlig omvärld. Flera konkreta exempel på effektiv verkställighet ges. Allmänheten får därmed en bättre förståelse för efterlevnadsarbetet och de utmaningar som finns.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet blir inte föremål för beslut i rådet och kräver därför ingen rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte utgör en lagstiftningsakt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen avser att presentera meddelandet vid nästa möte i expertgruppen EU Law Network i december 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

Fackuttryck och termer förklaras löpande i avsnitt 1.2 Förslagets innehåll.