



Meddelande om tillämpningen av gemenskapsrätten - pilotprojekt

Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet

2007-12-04

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 502 slutlig

Meddelande från kommissionen "En europeisk union som bygger på resultat –
Tillämpningen av gemenskapsrätten

Sammanfattning

Europeiska unionens mål kan endast uppnås om gemenskapsrätten tillämpas effektivt i medlemsländerna. Som en del av arbetet med förbättrad lagstiftning ("Better Regulation") har kommissionen presenterat ett meddelande med olika åtgärder för att öka ett korrekt och snabbt genomförande och tillämpning av gemenskapslagstiftningen i medlemsstaterna. Det handlar bland annat om följande:

- 1) förebyggande åtgärder (för att undvika att överträdelseärenden uppstår),
- 2) effektivisering av processen för att reda ut problem/potentiella överträdelser,
- 3) förbättrade arbetsmetoder genom att prioritera viktigare ärenden kombinerat med en snabbare beredning av överträdelser, samt
- 4) förbättrad dialog och transparens mellan institutionerna.

Denna promemoria behandlar endast kommissionens förslag om åtgärder beträffande genomförandet av gemenskapslagstiftningen och införandet av kontaktpunkter i medlemsstaterna för en effektivare handläggning av klagomål. Kommissionen föreslår att det under 2008 genomförs ett pilotprojekt tillsammans med vissa av medlemsstaterna för att pröva den nya arbetsmetoden. Projektet innebär att kommissionen skickar enskilda klagomål

mål till berörd medlemsstat som medges en kortare tidsfrist att lösa problemen och svara klaganden direkt. Resultatet ska meddelas kommissionen, som förbehåller sig rätten att inleda ett överträdelseförfarande avseende olösta frågor som kvarstår. Kommissionens målsättning är att avsevärt förkorta handläggningstiderna för överträdelseärenden.

Regeringen är av uppfattningen att Sverige ska tillhöra kärnan i Europa och föregå med gott exempel. Regeringen, som delar kommissionens uppfattning att det är viktigt att främja en korrekt och effektiv tillämpning av gemenskapsrätten i medlemsstaterna, har för avsikt att delta i pilotprojektet.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Bakgrund

Medlemsstaterna har det främsta ansvaret för att gemenskapslagstiftningen tillämpas korrekt och utan fördröjningar. De ansvarar för den direkta tillämpningen av EU-lagstiftningen, för tillämpningen av den nationella lagstiftning varigenom gemenskapslagstiftningen införlivas och för de många administrativa beslut som fattas enligt denna nationella lagstiftning. De nationella domstolarna spelar även en viktig roll när det gäller att säkerställa att lagen följs och genom att begära förhandsavgöranden vid EG-domstolen, när så krävs.

Kommissionen har bl.a. till uppgift att övervaka tillämpningen av gemenskapsrätten genom att kontrollera att medlemsstaterna följer fördragets bestämmelser och övrig gemenskapslagstiftning. Kommissionen kan inleda överträdelseförfaranden och därigenom uppmana medlemsstaterna att åtgärda ett obefintligt eller bristfälligt införlivande eller en felaktig tillämpning av gemenskapsrätten. Ett överträdelseförfarande består av flera steg där kommissionen inleder med att skicka en informell skrivelse, sedan en formell underrättelse och slutligen ett motiverat yttrande. Kommissionen kan därefter väcka talan vid EG-domstolen mot en medlemsstat som överträtt gemenskapsrätten. Om medlemsstaten inte följer domstolens dom kan kommissionen vända sig till domstolen en andra gång med yrkande om ekonomiska sanktioner till dess att den berörda medlemsstaten följer domstolens första avgörande.

Processen kan vara mycket långdragen. Det tar i genomsnitt 19 månader till dess att klagomål som inte leder till en formell underrättelse avslutas.

Ärenden som avslutas efter att en formell underrättelse skickats men innan ett motiverat yttrande avgetts tar i genomsnitt 38 månader. Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutas efter att ett motiverat yttrande avgetts men innan ansökan om stämning gjorts vid EG-domstolen är 50 månader. Den sammantagna genomsnittliga handläggningstiden för alla ärenden är således 26 månader.

Förseningar i genomförandet och felaktigheter i tillämpningen av gemenskapsrätten försvagar systemet och minskar möjligheterna att uppnå de mål som fastställs och gör att fördelarna med systemet inte kommer medborgare och företag till del.

I slutet av 2006 behandlade kommissionen över 3 200 ärenden, inklusive klagomål och ärenden på eget initiativ, samt ett stort antal förfrågningar om vägledning och förklaringar i rättsliga frågor. Relativt få av de problem som uppstår kräver avgöranden av EG-domstolen. Omkring 70 procent av klagomålen kan avslutas innan en formell underrättelse skickas, cirka 85 procent avslutas innan ett motiverat yttrande behöver avges och omkring 93 procent avslutas innan EG-domstolen meddelar ett avgörande.

Siffrorna bekräftar att man i de flesta fall kan finna en gemensam lösning, vilket stärker förståelsen och stödet för lagstiftningen och ökar möjligheterna att lagstiftningen tillämpas på ett korrekt sätt i framtiden, så att EU-lagstiftarens syften kan förverkligas.

Förslaget

I syfte att öka ett korrekt och snabbt genomförande av gemenskapslagstiftningen i medlemsstaterna och minska antalet överträdelseärenden redovisar kommissionen i meddelandet fyra områden där förbättringar kan göras, nämligen

- 1) förebyggande åtgärder (för att undvika att överträdelseärenden uppstår),
- 2) effektivisering av processen för att reda ut problem/potentiella överträdelser,
- 3) förbättrade arbetsmetoder genom att prioritera viktigare ärenden kombinerat med en snabbare beredning av överträdelser, samt
- 4) förbättrad dialog och insyn mellan institutionerna.

För att åstadkomma dessa förbättringar föreslår kommissionen åtgärder dels beträffande genomförandet av gemenskapslagstiftningen, dels beträffande effektivare handläggning av klagomål, bl.a. genom ett pilotprojekt.

Genomförande av gemenskapslagstiftningen

Kommissionen framhåller vikten av att genom hela det nationella regelskapandet beakta att gemenskapslagstiftningen blir genomförd, tillämpad och upprätthållen på ett effektivt sätt. Nationella konsekvensanalyser bör innehålla resonemang om lämpliga genomförandeåtgärder utifrån hur effektivitet på bästa sätt kan uppnås. För att främja gemenskapslagstiftningens effektivitet kommer kommissionen å sin sida att, när så är lämpligt, använda förordningar istället för direktiv. Kommissionen förutser även ett ökat samarbete under genomförandefasen via bland annat utvecklandet av riktlinjer, expertgruppsmöten för genomförande och administrativt samarbete. Kommissionen avser även att fortsättningsvis i gemenskapslagstiftningen inkludera krav på angivande av nationella kontaktpunkter för samarbete och information, samt regler om utvärdering av gemenskapslagstiftningens förväntade effekter. Ett annat viktigt verktyg för kontroll av hur gemenskapslagstiftningen genomförs nationellt är medlemsstaternas redovisning av parallelluppställningar, något som kommissionen också i fortsättningen kommer att kräva i de enskilda rättsakterna.

I syfte att förbättra dialog och insyn mellan institutionerna, som alla har ett intresse av att gemenskapslagstiftningen får avsedd effekt, kommer kommissionen i sin årliga rapportering om strategiska frågor att utvärdera existerande rättsliga förutsättningar i olika sektorer, bl.a. sådana rättsområden som ofta är föremål för överträdelseärenden. I en bilaga till meddelandet räknar kommissionen upp ett antal konkreta direktiv som föreslås bli föremål för dialog mellan institutionerna. Exempelvis föreslår kommissionen en noggrannare analys av genomförande och tillämpning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, m.m.; rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, samt förordning (EG) nr 717/2007 om roaming i allmänna mobiltelefonnät i gemenskapen. Kommissionen avser även att fortlöpande publicera information om genomförandeunderskott och överträdelseärenden.

Pilotprojekt för handläggningen av klagomål

Kommissionen kommer under 2008 att genomföra ett pilotprojekt om handläggningen av klagomål som kommer in till kommissionen. Syftet med pilotprojektet är att hitta konstruktiva och snabba lösningar på problem för

att minska antalet överträdelseärenden. Pilotprojektet avser att omfatta sex till tio större och mindre medlemsstater från olika delar av unionen. Varje medlemsstat ska inrätta en kontaktpunkt dit kommissionen skickar inkomna klagomål. Den nationella kontaktpunkten ska styra klagomålet till rätt myndighet/instans i ett försök att lösa frågan eller att förklara medlemsstatens inställning. Medlemsstaten får en kort tidsfrist – cirka tio veckor – att lösa frågan och föreslå eventuell ersättning/skadestånd. Svaret ska skickas direkt till klaganden och resultatet rapporteras till kommissionen. Om någon fråga kvarstår olöst ska kommissionen utreda frågan om eventuellt inledande av ett överträdelseärende.

Efter utvärdering av det första årets verksamhet kan projektet utvidgas till alla medlemsstater. I samband med att dessa åtgärder prövas kommer kommissionen att försöka undvika upprepade samråd med medlemsstaterna och fullt ut utöva sin rätt att självständigt följa upp återstående ärenden.

Många av de frågor och klagomål som medborgare och företag framför beträffande gemenskapslagstiftningen beräknas kunna handläggas effektivare genom det nya pilotprojektet eftersom medlemsstaten redan på ett tidigare stadium har möjlighet att göra förtydliganden av sak- och rättsläget. Om frågan gäller en överträdelse av gemenskapsrätten förväntas medlemsstaten åtgärda problemet inom den fastställda tidsfristen. Därigenom får medlemsstaten möjlighet att, inom sin egna nationella rättsliga och institutionella ram, lösa problem så nära medborgaren som möjligt, i enlighet med gemenskapsrättens krav.

Den nya handläggningen kommer dock att kräva ett starkt politiskt stöd. Kommissionen och medlemsstaterna måste också avsätta tillräckliga resurser.

Kommissionen arbetar även med kompletterande insatser för att förbättra handläggningen, som att inrätta en särskild webbplats (single front office) på nätet.

I arbetet med att förbättra tillämpningen av gemenskapsrätten kommer kommissionen att prioritera följande tre områden:

utebliven anmälan av nationella genomförandeåtgärder,

brott mot gemenskapsrätten av principiell eller särskild betydelse för medborgarna, t.ex. brott mot fördragsprinciper eller grundläggande delar av förordningar eller ramdirektiv,

Kommissionen avser att i sina årliga rapporter från och med 2008 sektorsvis närmare förklara vilka principer man avser att närmare granska i den andra punkten ovan.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringskansliet arbetar kontinuerligt med att förbättra rutinerna för genomförande av gemenskapsrättsliga rättsakter.

Ett deltagande i pilotprojektet bör förbättra möjligheterna för Sverige att påverka utformningen av den nya handläggningen av klagomål i samband med att de nya strukturerna för handläggningen etableras.

En kontaktpunkt kommer att inrättas i Regeringskansliet i enlighet med meddelandet.

Det är i dagsläget mycket svårt att uppskatta hur stor omfattningen är av de klagomål som kommer in till kommissionen. Beträffande pilotprojektet är det främst de överträdelseärenden som härrör från klagomål som är intressanta att studera. Eftersom ett överträdelseärende kan ha sin grund i ett eller flera klagomål från olika personer eller företag går det emellertid inte att av antalet överträdelseärenden dra någon direkt slutsats hur många klagomål som kommit in. I kommissionens tjugofjärde årsrapport om kontroll av gemenskapsrättens tillämpning (2006) går att utläsa att antalet nya registrerade överträdelseärenden mot Sverige under 2006 var totalt 85 varav 35 utgjorde inkomna klagomål, 36 avsåg underlåtelse att anmäla genomförande av direktiv och 14 inleddes på kommissionens eget initiativ. Per den 31 december 2006 fanns totalt 121 pågående överträdelseärenden mot Sverige varav 61 härrörde från klagomål, 24 underlåtelse att anmäla genomförande av direktiv och 36 inledda på kommissionens eget initiativ.

Enligt informella uppgifter från kommissionen fanns per den 14 maj 2007 145 pågående överträdelseärenden mot Sverige varav 101 ärenden var aktiva. Av dessa 101 ärenden härrörde 22 ärenden från klagomål, 32 ärenden inleddes på kommissionen eget initiativ och 47 ärenden avsåg underlåtelse att anmäla genomförandet av direktiv. I alla 101 överträdelseärenden hade en formell underrättelse skickats till Sverige. I 36 av dessa ärenden har ett motiverat yttrande avgetts och 14 ärenden har resulterat i en stämning vid EG-domstolen.

Vid en grov överslagsräkning med beaktande av de genomsnittliga procentsatserna för hela unionen som kommissionen presenterat avslutas i genomsnitt 70 procent av klagomålen innan en formell underrättelse skickas till medlemsstaten. För Sveriges del skulle således uppskattningsvis 75 klagomål ha kommit in medan 53 ärenden (cirka 70 procent) lagts ned innan en formell underrättelse skickats ut. Dessa beräkningar är dock mycket osäkra.

Kommissionen har som målsättning att drastiskt korta handläggningstiden för överträdelseärenden. I fråga om underlåtenhet att anmäla genomförandeåtgärder är målet att det inte ska ta mer än 12 månader från en formell underrättelse översänds till dess att ärendet avslutats eller hänskjutits till EG-domstolen. Motsvarande frist i förfaranden som handlar om att säkerställa att en tidigare dom följts är mellan 12 och 24 månader, med förbehåll för särskilda omständigheter i vissa undantagsfall. För övriga ärenden anser kommissionen det vara svårt att uppställa en tidsfrist eftersom ärendena uppvisar stora skillnader till såväl innehåll som sammanhang, men målsättningen är att de ska behandlas på särskilt sätt för att möjliggöra en snabbare handläggning. Kommissionen avser därför att låta beslut fattas i en snabbare och mer kontinuerlig takt i de flesta steg i förfarandet, för att skapa förutsättningar för en snabbare handläggning av ärenden.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den nya arbetsmetoden bör inte annat än marginellt ha budgetära konsekvenser för Regeringskansliets verksamhet. Den avsedda effektiviseringen av hanteringen av överträdelseärenden bör leda till en minskning av antalet ärenden som formellt inleds mot Sverige

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens uppfattning att det är viktigt att främja en korrekt och effektiv tillämpning av gemenskapsrätten i medlemsstaterna. Både förseningar i genomförandet av direktiv och utdragna handläggningstider av tillämpningsfrågor riskerar att leda till rättsförluster för enskilda och undergräva förtroendet för EU generellt. Det är därför angeläget att stödja kommissionens ansträngningar att förbättra genomslaget av gemenskapsrätten inom ramen för de nationella rättsordningarna. Regeringen ser det vidare som angeläget att delta i det föreslagna pilotprojektet från början för att kunna påverka utformningen av den framtida handläggningen av klagomål.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Intresset bland medlemsstaterna att delta i pilotprojektet är stort. Sannolikt kommer upp emot hälften av medlemsstaterna att anmäla intresse för att delta.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen avser att sammankalla de medlemsstater som anmält intresse för att delta i pilotprojektet till ett möte i januari 2008.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det inte rör sig om förslag till beslut om rättsakt.

3.3 Fackuttryck/termer