



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.12.2009
KOM(2009) 675 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**26. ÅRSBERETNING OM KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF
FÆLLESSKABSRETEN (2008)**

{SEK(2009) 1683}
{SEK(2009) 1684}
{SEK(2009) 1685}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

26. ÅRSBERETNING OM KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABSRETEN (2008)

1. INDLEDNING

Kommissionen anførte i sin meddelelsen fra 2007 "Et resultatorienteret Europa - anvendelse af fællesskabsretten"¹, at den i sine årsberetninger ville sætte øget fokus på strategiske spørgsmål, vurdering af lovgivningens aktuelle situation, prioriteter og programmering af kommende tiltag. I sidste års beretning² blev der sat fokus på et bredt spektrum af aktuelle spørgsmål og problemer i de enkelte sektorer og på prioriterede aktioner i form af: forebyggende foranstaltninger, foranstaltninger til at forvalte fællesskabsretten, problemløsning for borgerne, administration af traktatbrud og ny lovgivning som følge af lovgivningsprocessen.

Opbygningen af dette års beretning består af en nøjere udvælgelse af og nærmere redegørelse om bestemte sektorer på grundlag af det detaljerede billede, der gives i ledsagedokumentet til denne beretning om situationen i de forskellige sektorer. Beretningen henviser især til foranstaltninger, der er truffet i henhold til EF-traktaten. Foranstaltninger truffet i henhold til Lissabontraktaten vil blive behandlet i kommende beretninger. Det er planlagt at udarbejde en meddelelse om anvendelsen af artikel 260 i *Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde* vedrørende Kommissionens bemyndigelse til at anmode Domstolen om at pålægge en medlemsstat finansielle sanktioner i 2010.

2. GENERELLE OPLYSNINGER

2.1. Indledning

Ifølge EF-traktaten har medlemsstaterne det primære ansvar for fællesskabsrettens anvendelse. Kommissionen har kompetencen og ansvaret for at sikre, at fællesskabsretten overholdes. I slutningen af 2008 blev traktatens bestemmelser suppleret med omtrent 8 200 forordninger og lidt under 1 900 direktiver, som gælder for alle 27 medlemsstater.

2.2. Klager og traktatbrudsprocedurer

Traktatbrudsproceduren er afgørende for at sikre, at lovgivningen anvendes korrekt. De seneste tal viser, at ca. 68 % af klager afsluttes, inden det første formelle skridt i traktatbrudsproceduren tages, ca. 84 % af de traktatbrudssager, som bygger på en klage, afsluttes inden den begrundede udtalelse og ca. 94 % afsluttes, inden sagen indbringes for EF-Domstolen.

¹ KOM(2007) 502.

² KOM(2008) 777.

Hvis man sammenligner registreringen af sager i perioden 1999-2003 med perioden fra 1999-2007 faldt den gennemsnitlige behandlingstid for traktatbrud fra omkring 27 måneder til 24 måneder regnet fra indledning af sagen til indbringelse af sagen for EF-Domstolen i henhold til EF-traktatens artikel 226. Det tog i gennemsnit omkring 14 måneder at behandle sager vedrørende manglende indberetning af nationale gennemførelsesforanstaltninger. I 2008 blev ingen sager genstand for fornyet sagsanlæg ved EF-Domstolen i medfør af EF-traktatens artikel 228 sammenlignet med 7 sager i 2007.

Ved udgangen af 2008 behandlede Kommissionen over 3 400 klager og traktatbrudssager. Det samlede antal sager steg med lidt under en procent fra 2007 med et fald på 15 % i sager om manglende indberetning af gennemførelsesforanstaltninger. Klager udgjorde 54 % af det samlede antal sager, eller 64 % af alle sager om andre forhold end forsinket gennemførelse af direktiver, hvilket er et fald på 9 % i forhold til 2007. Antallet af igangværende sager indledt på eget initiativ i slutningen af 2008 faldt med 3 % sammenlignet med 2007.

I gennemsnit var ca. 55 % af de samlede krævede gennemførelsesforanstaltninger i 2008 forsinkede sammenlignet med 64 % i 2007 i en situation, hvor et betydeligt mindre antal direktiver skulle gennemføres i 2008.

2.3. Andragender

Antallet af andragende til Europa-Parlamentet vedrørende korrekt anvendelse af fællesskabsretten afhænger af, om borgerne, erhvervslivet og civilsamfundet beslutter at tilkendegive deres interesser på denne måde. Selv om de fleste andragender ikke vedrører eller fører til traktatbrudssager, giver de Europa-Parlamentet og Kommissionen nyttige oplysninger om borgernes interesser.

Der er modtaget et konstant højt antal andragender om miljø, navnlig vedrørende affaldssektoren. På transportområdet vedrørte et stort antal andragender færdselssikkerhed. På området det indre marked vedrørte næsten halvdelen af andragenderne anerkendelse af eksamensbeviser. Inden for told og skat var det hyppigst forekommende emne for andragenderne beskatning af biler.

Der er også modtaget et stort antal andragender inden for området retlige anliggender, frihed og sikkerhed, især vedrørende forkert anvendelse af fællesskabsretten vedrørende grænseforvaltning (Schengengrænsekodeks), fri bevægelighed for personer og grundlæggende rettigheder.

3. AKTUELLE PROBLEMER MED GENNEMFØRELSE, FORVALTNING OG HÅNDHÆVELSE KAN PÅVIRKE LOVGIVNINGSPROCESSEN

3.1. Indledning

Fællesskabsretten er blevet udviklet i takt med erfaringer med dens anvendelse, fortolkningsafgørelser, ny teknologi, øgede forventninger til effektivitet og nye politiske mål. Processen for lovgivningsændringer styres ved hjælp af en række faser, herunder revision og konsultation, som fører til lovgivningsforslag, vedtagelse, gennemførelse, anvendelse, forvaltning, håndhævelse og fornyet revision og konsultation. Kombinationen af elementer, der fører til en lovgivningsproces, som kan vare fra alt mellem to og tyve år, varierer fra sektor til sektor.

Følgende afsnit viser nogle centrale aspekter af gennemførelsen, forvaltningen og håndhævelsen af fællesskabsret, med angivelse af hvordan de påvirker lovgivningsprocessen, herunder nogle vigtige eksempler taget fra de sektorer, der er beskrevet nærmere i ledsagedokumentet om lovgivningsprocessen og eksempler på sektorer³.

3.2. Forsinkelser i gennemførelse og indberetning – øget planlægning af gennemførelsen og forebyggende tiltag

Forsinkelser i gennemførelsen af direktiver udgør et vidtrækkende problem for rettidig anvendelse af lovgivningen. 55 % af de krævede gennemførelser var forsinkede i 2008 og i mange tilfælde med mere end to år. Det sker derfor jævnligt, at lovgivningsprocessen for vedtagelse og gennemførelse, som er på ca. fire år, forlænges nogle gange med flere år. Forsinkelser mindsker EU's mulighed for at reagere effektivt i borgernes og erhvervslivets interesse. De undergraver sammenhængen i retssystemet, idet de mindsker retssikkerheden, gennemsigtigheden og betingelserne for fair konkurrence. Det opfølgende arbejde, der skal sikre korrekt anvendelse af lovgivningen, forsinkes. Situationen er blevet bedre sidste år, men forbedringen på 15 % for EU-25 sker samtidig med, at der er et fald på 40 % i mængden af krævede gennemførelser. Det fremgår af resultattavlen for det indre marked nr. 19, at der i maj 2009 var 22 direktiver, som skulle have været gennemført for over to år siden, og at mellem én og fem medlemsstater endnu ikke havde fuldstændt gennemførelsen.

Ud over forsinket gennemførelse er der problemer med andre former for meddelelser, der ifølge direktiver er påkrævede, men som gives for sent. I forbindelse med klimaændringer og emissionshandel måtte der f.eks. indledes traktatbrudssager mod mange medlemsstater på grund af for sen meddelelse af nationale tildelingsplaner for 2008–2012. Det videre arbejde med både gennemførelsen af gældende fællesskabsret og ændringer heraf blev forsinket. Denne sene meddelelse bidrog i høj grad til forsinkelser i de efterfølgende faser, som er nødvendige for at opfylde målene for 2020.

For at undgå for sen gennemførelse og delvis for at sikre korrekt gennemførelse har man i de senere år i stigende grad gjort brug af forebyggende foranstaltninger i form af ekspertmøder og dialog mellem Kommissionen og medlemsstaterne om gennemførelse, idet man herved øger muligheden for at løse potentielle problemer, før situationen fastlåses i lovgivningen. Kommissionen og medlemsstaterne føler i langt højere grad ansvar for gennemførelse og anvendelse af lovgivningen, og derved kan man bedre sikre, at formålet med den opfyldes. En godt eksempel er det igangværende arbejdsprogram om gennemførelse af servicedirektivet. En deltaljeret og omfattende plan for gennemførelsen dannede grundlag for mere end 30 bilaterale møder mellem medlemsstater og 13 møder i ekspertgruppen i 2008 om gennemførelse og anvendelse af informationssystemet for det indre marked (IMI) for at muliggøre direkte informationsudveksling mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder.

Ofte udarbejdes der også retningslinjer for gennemførelse og anvendelse af ny lovgivning, hvilket var meget brugt i forbindelse med REACH-forordningen. Der offentliggøres også lister over hyppigt stillede spørgsmål på internettet, såsom spørgsmål vedrørende direktiver om farlige præparater, sprængstoffer og gødning.

³ SEK(2009) 1683.

Det er op til Kommissionen at være meget opmærksom på gennemførelses- og håndhævelsesproblemer ved udarbejdelsen af ny lovgivning, mens Parlamentet og Rådet skal være opmærksomme herpå, når de vedtager den, således at man sikrer en hurtig og korrekt anvendelse af lovgivningen. Europa-Parlamentets revision af gennemførelsen af fællesskabslovgivning og kontakt med nationale parlamenter kan også være med til at skabe bedre resultater.

3.3. Rammelovgivning og dens gennemførelse og forvaltning

Vedtagelsen af ny fællesskabslovgivning er ofte starten på en proces snarere end afslutningen. Rammelovgivning kræver gennemførelsesforanstaltninger. Videnskabelig og teknisk udvikling fører til nye arbejdsmetoder. Forhåndsoplysninger om reguleringstiltag på medlemsstatsniveau kan være med til at forhindre nye hindringer for den frie bevægelighed. Kommissionen og medlemsstaterne kan bedst sikre god forvaltning af anvendelsen af lovgivningen ved regelmæssigt at tage spørgsmål om gennemførelse og anvendelse op til overvejelse.

Som eksempel kan nævnes, at oprindelige direktiver om pesticidniveauet i plantebeskyttelsesmidler, som blev vedtaget i 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne, gradvist har udvidet anvendelsesområdet for EU-reglerne om restkoncentrationer til forskellige afgrøder. Denne proces indebærer et omfattende ekstra arbejde med gennemførelsen med seks gennemførelsesdirektiver fra Rådet, som blev vedtaget fra midten af 1993 til midten af 1997, og yderligere 60 kommissionsdirektiver, som blev vedtaget i de efterfølgende ti år inden vedtagelsen af forordning (EF) nr. 396/2005⁴, som konsoliderer og forenkler fællesskabsretten.

Sideløbende hermed blev der tilrettelagt en gradvis gennemførelse af direktiv 91/414/EØF⁵ om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler ved hjælp af programmer, som blev vedtaget i 1992, 2000, 2002 og 2004, forud for Kommissionens forslag i 2006 om en forordning, som skulle konsolidere og yderligere uddybe fællesskabsretten⁶.

Udvalgsarbejde er ikke den eneste måde at forvalte fællesskabsrettens anvendelse på, idet dette også kan ske ved et samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Dette omfatter bestemmelser om krav om forhåndsmeddelelse af udkast til lovgivningsforslag og procedurer til opfølgning af konstaterede problemer. Alene inden for området tekniske standarder for varer og informationssamfundstjenester⁷ blev der i 2008 administreret over 630 meddelelser samt næsten 200 tiltag fra Kommissionens side og 180 tiltag fra medlemsstaternes side.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 af 23. februar 2005 om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i eller på vegetabiliske og animalske fødevarer og foderstoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/414/EØF (EUT L 70 af 16.3.2005, s. 1).

⁵ Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 230 af 19.8.1991, s. 1).

⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler - SEK(2006) 930 og SEK(2006) 931.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.

3.4. Inspektioner og kontrol – Kommissionens og medlemsstaternes tiltag

Medlemsstaternes og Kommissionens inspektioner og beretninger kan også spille en vigtig rolle, når man skal måle, i hvilket omfang mål opfyldes i praksis, og påpege forskellige former for problemer, som bør løses enten ved hjælp af forvaltningsprocedurer, traktatbrudssager eller lovgivningsændringer.

Inden for luftfartssikkerhed bidrog fællesskabsretten i starten af 2000 til, at medlemsstaterne udviklede programmer for civil luftfartssikkerhed på grundlag af fælles grundlæggende standarder, at der blev indført national revision foretaget af medlemsstaterne og inspektioner foretaget af Kommissionen. Det omfattende inspektionsprogram, der blev udført, bidrog til en forbedring i overholdelsen på ca. 16 % og viste, at der var behov for yderligere harmonisering, præcisering og forenkling. Parlamentet og Rådet vedtog derfor lovgivningsændringer i 2008 for at forbedre reguleringen yderligere og fastlægge grundlæggende principper for en mere omfattende række sikkerhedsprogrammer og intern kvalitetskontrol, som skal vedtages af lufthavnsoperatører, luftfartsselskaber og andre enheder, som gennemfører sikkerhedsforanstaltninger. Sideløbende hermed udvidede Kommissionen peer reviewet i inspektionsprogrammet i forbindelse med en opgradering af inspektionsmetoden.

Et andet eksempel i forbindelse med fødevarer sikkerhed er arbejdet i Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret (FVO), som i 2008 havde planlagt 256 revisioner og inspektioner for at sikre effektive kontrolsystemer og for at evaluere overholdelsen af EU-standarder inden for EU og i tredjelande i forbindelse med deres eksport til EU.

3.5. Konsultation af interessenter, indhentning af oplysninger og aflæggelse af beretninger i forbindelse med lovgivningsarbejdet

Der benyttes en række teknikker til at indhente oplysninger om lovgivningens konsekvenser i praksis og til at teste, om målene opfyldes.

I forbindelse med klimaændringer foreslog Kommissionen i januar 2008 en forbedret og udvidet ordning for handel med drivhusgasemissioner i EU. Forslaget var et resultat af omfattende konsultationer af interessenter i første handelsperiode fra 2005-2007. Disse høringer bekræftede manglen på kontrollerede oplysninger om emissioner, som kunne understøtte de indledende nationale tildelingsplaner, og som førte til: overdreven udstedelse af kvoter og enkelte tilfælde af uventet fortjeneste for industrien, som afkrævede forbrugerne betaling for emissionstildelinger, den selv havde modtaget gratis; meget stor forskel på medlemsstaternes tildelingsmetoder og -niveauer og en for lang og omstændelige proces for Kommissionens godkendelse af de nationale tildelingsplaner. I 2008-forslaget om ændring af lovgivningen foreslås en fuldstændig harmoniseret tilgang til et EU-omspændende loft, der sættes ned hvert år, og som sigter på en emissionsreduktion på 21 % i perioden 2005-2020, samtidig med at kvotetildeling ved auktion gradvis gøres til den mest almindelige metode.

Et andet eksempel vedrører forsinket betaling i forbindelse med handelstransaktioner, som Europa-Parlamentet gjorde opmærksom på i 1994, og som i 1995 førte til en henstilling fra Kommissionen i et forsøg på at opnå forbedringer uden lovgivning. Efter en yderligere konsultationsproces, som bekræftede manglen på tilstrækkeligt fremskridt, foreslog Kommissionen et direktiv, som blev vedtaget i 2000. En rapport i 2006 førte dernæst til en

undersøgelse, en konsultation af det europæiske virksomhedspanel og en offentlig høring i 2008 under webportalen "Kom til orde i Europa". Resultaterne og de undersøgelser, som interesserede parter gennemførte sideløbende i medlemsstaterne, bekræftede, at der var behov for at styrke reglerne yderligere, hvilket Kommissionen foreslog i 2009.

Med hensyn til integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC) indeholdt det oprindelige direktiv fra 1996 en tiårig gennemførelsesplan for udstedelsen af tilladelser til industrianlæg baseret på deres forpligtelse til at gennemføre de bedst mulige teknikker til at kontrollere udledningen af forurenende stoffer. I 1999 sendte Kommissionen medlemsstaterne et spørgeskema, således at de i 2003 kunne aflægge beretning om gennemførelsesperioden 2000-2002. Resultatet førte til en rapport fra Kommissionen i 2005. Heraf fremgik det, at der var betydelige forsinkelser i gennemførelsen, at lovgivningen ikke var tilstrækkelig klar, og at der var behov for både en større koordination og hurtigere gennemførelse og konsolidering af bestemmelserne, hvilket førte til udarbejdelsen af en handlingsplan om gennemførelsen.

I løbet af 2006 og 2007 foretog Kommissionen en yderligere gennemgang af gennemførelsen sammen med alle interesserede parter på grundlag af medlemsstaternes rapporter for perioden 2003-2005 og en række eksterne analyser. Det fremgik tydeligt, at der var behov for en revision af lovgivningen. Kommissionen vedtog derfor i december 2007 et forslag om et omarbejdet direktiv om industrielle emissioner for at konsolidere, udvide og præcisere gældende bestemmelser, reducere emissionsgrænserne og øge overvågningen og håndhævelsen. Handlingsplanen om gennemførelse blev også ajourført, hvilket indebar mere harmoniseret indhentning af data, evaluering og enklere beslutningsprocedurer. Dette skabte et grundlag for at kunne garantere en fuldstændig gennemførelse af gældende bestemmelser frem til 2012, hvor fokus forventes at flytte til gennemførelsen af den planlagte nye lovgivning.

3.6. Forvaltning af lovgivning ved hjælp af ekspertgrupper

Der træffes forebyggende foranstaltninger for at sikre rettidig og korrekt anvendelse af lovgivningen og derved undgå traktatbrudssager. En daglig forvaltning af fællesskabsretten ved hjælp af ca. 250 udvalg og 1 000 ekspertgrupper, gennemførelsestiltag og teknisk ajourføring bidrager dels til at bevare fællesskabsrettens gyldighed og praktiske anvendelse, hvilket er med til at løse problemer, som ellers kunne føre til traktatbrudssager, dels til at løse igangværende traktatbrudssager.

3.7. Problemløsning for borgerne, erhvervslivet og civilsamfundet

Mange spørgsmål om fortolkning og praktisk anvendelse af loven kan behandles hurtigt og effektivt – og med EU-omspændende virkning – gennem det arbejde, Kommissionen og medlemsstaternes eksperter udfører i udvalg og ekspertgrupper. Tanken med tværgående instrumenter i den lettere klasse, såsom SOLVIT og EU-Pilot, er at skabe et hurtigt og direkte værktøj til at løse mere specifikke problemer for borgere, erhvervsliv og civilsamfund vedrørende den fællesskabsret, der gælder for dem.

Andre sektorspecifikke instrumenter, såsom regnskabsafslutning inden for landbrug, der sikrer, at betaling af finansiel støtte afhænger af påviselig overholdelse af reglerne, har vist sig at være effektive håndhævelsesmidler inden for visse områder af fællesskabsretten. Der er også mekanismer i sektorspecifik lovgivning, som giver erhvervsdrivende retsmidler over for

nationale myndigheder. Disse omfatter bestemmelser om telekommunikationsoperatørers appel af afgørelser, som nationale lovgivningsmyndigheder træffer inden for sektoren for elektronisk kommunikation. Der er også bestemmelser om klagemuligheder i forbindelse med offentlige indkøb, som til dels skyldes det konstant store antal klager, Kommissionen modtager, og de deraf følgende traktatbrudssager om overholdelse af fællesskabsregler i individuelle udbudsprocedurer. Sådanne klagemuligheder er et mere direkte og hurtigere retsmidler for de pågældende virksomheder end traktatbrudssager, der føres af Kommissionen, og som i sagens natur ikke som sådan fokuserer på parternes interesse i udbudsproceduren.

Nogen fællesskabsret omfatter også garanti for proceduremæssige retsmidler mellem borgere og erhvervsliv. For eksempel førte væksten og diversificeringen af tjenesteydelser inden for elektronisk kommunikation samt et stigende antal tjenesteudbydere til, at man under forsyningspligtdirektivet indførte en tvistbilæggelsesordning mellem forbrugere og tjenesteudbydere, som er mere fleksibel, billigere og uformel end en retssag. Bedre klagemuligheder i tilfælde af forsinkede flyafgange eller aflyste fly inden for luftfartssektoren er yderligere eksempler. EU's miljølovgivning indeholder allerede bestemmelser om prøvelsesmekanismer i tilfælde af afslag på anmodninger om miljøoplysninger eller om offentlig høring i forbindelse med miljøkonsekvensanalyser og godkendelser i henhold til direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

Der aflægges regelmæssigt beretning om resultaterne af disse ordninger, og den første evalueringsrapport om EU Pilot er ved at blive uarbejdet.

3.8. Traktatbrudssagernes rolle

Kommissionen kan indlede traktatbrudssager på grundlag af forskellige former for krav. En stor del af sagerne vedrører forsinkelser i medlemsstaternes meddelelse af foranstaltninger til gennemførelse af direktiver. Disse sager varer generelt ikke mere end nogle måneder, men de kan føre til en retsafgørelse og anvendelse af finansielle sanktioner, hvis gennemførelsen forsinkes yderligere. Langt størstedelen af sager afsluttes inden det stadium, hvor Retten i Første Instans skal træffe en afgørelse. Det kræver en stor indsats at styre disse sager.

Traktatbrudssager benyttes også, hvis medlemsstaternes love eller forskrifter ikke er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, eller hvis der er tale om dårlig forvaltningspraksis. Kommissionen opdager potentielle brud på fællesskabsret på en lang række måder i forbindelse med sine forskellige opgaver. Disse opgaver omfatter dens eget arbejde med at kontrollere, at medlemsstaternes gennemførelsesforanstaltninger er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, deltagelse i udvalgs- og ekspertgrupper om gennemførelse og anvendelse af fællesskabsretten, korrespondance og klager fra borgere, erhvervsliv og civilsamfundet samt samarbejde med medlemsstaterne om udarbejdelse af beretninger om anvendelsen af fællesskabsretten.

Kommissionen skal sikre kohærens, effektivitet og fair behandling af medlemsstaterne i forbindelse med potentielle overtrædelser, som den bliver opmærksom på. Kommissionen skal tage stilling til, om det er berettiget at træffe specifikke foranstaltninger ved individuelle potentielle overtrædelser, som den bliver opmærksom på, eller om den skal indlede parallelle eller kollektive sager på tværs af en række forskellige faktuelle og juridiske forhold, som kan styrke dens stilling. Den skal vurdere, hvad der er den mest hensigtsmæssige foranstaltning at

træffe på et givent tidspunkt i betragtning af problemernes art og mængde, og hvilke konsekvenser det får for timingen af eventuelle traktatbrudssager.

Erfaringerne viser, at det ofte er mere rationelt og rimeligt at søge at løse problemer, der enten gentager sig eller er udbredte, på en mere systematisk måde. Kommissionens meddelelse fra 2008 om gennemførelse af Det Europæiske Fællesskabs miljølovgivning⁸ indeholder eksempler på systematiske overtrædelser, som Kommissionen enten har eller er ved at gøre noget ved inden for miljøbeskyttelse. Der er tale om overtrædelse af badevands- og drikkevandsstandarder, undladelse af at indsamle og rense byspildevand, accept af illegale affaldsaktiviteter og manglende overholdelse af jagtregler eller undtagelsesbestemmelser på området natur.

Gentagne eller udbredte problemer kan også være tegn på, at lovgivningen ikke er tilstrækkelig klar, hvilket også bedre kan løses ved hjælp af lovgivningsændringer end håndhævelsestiltag. Lovgivningsændringer kan have den yderligere fordel, at det udvikler lovgivningen. Selv i tilfælde, hvor en domstols fortolkning af lovgivningen i et bestemt tilfælde får vidtrækkende konsekvenser for andre medlemsstater, kan det være en fordel at vedtage lovgivningsændringer, som kan være en ekstra garanti for klarhed og tilgængelighed, frem for at lade Kommissionen følge op med traktatbrudssager, som kan resultere i en langvarig og mere indviklet proces med forskelligartede og mindre gennemskuelige følger.

Selv om traktatbestemmelser normalt håndhæves effektivt og direkte ved traktatbrudssager, kan en koordineret indsats mellem Kommissionen og medlemsstater ligeledes være en rationel og konsistent måde, hvorpå man i samarbejde kan løse en lang række problemer. Diversiteten i servicesektoren og de forskelligartede problemer, der opstår i til tider meget forskellig kontekst kan betyde, at en harmoniseret tilgang ikke er hensigtsmæssig, hvorimod den direkte håndhævelse af traktatregler kræver særskilt behandling af den enkelte sag. Derfor vedtog man på fællesskabsplan servicedirektivet i 2006 for at kodificere og specificere de kriterier, der er anført i EF-traktaten, og som gælder etableringsretten og udveksling af tjenesteydelser på tværs af grænserne, og for at iværksætte en omfattende revision af medlemsstaternes godkendelsesordninger og juridiske krav til at optage eller udøve servicevirksomhed. Det var lignende overvejelserne, der lå bag vedtagelsen i 2008 af "varepakken", herunder regler om proceduremæssige aspekter af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse med henblik på varenes frie bevægelighed. Disse foranstaltninger kan naturligvis være ledsaget af fortsat direkte håndhævelse af traktatbestemmelserne gennem traktatbrudssager.

Brugen af traktatbrudssager bør under ingen omstændigheder blive automatisk, da sagerne ikke altid kan styres inden for en streng tidsramme, som alene afhænger af den enkelte sags omstændigheder. De bør snarere anvendes under hensyntagen til mere vidtgående overvejelser såsom: muligheden for at benytte hurtigere og mere effektive måder at løse problemer på, den overordnede retssikkerhed i den pågældende sektor, lignende problemer i andre medlemsstater, hvilket fører til overvejelser om rettidig og retfærdig behandling og de mest effektive metoder til at opfylde fællesskabsrettens overordnede mål.

⁸ KOM(2008) 773.

3.9. Forenkling af lovgivningen – en målsætning om bedre lovgivning

Kommissionens dagsorden for bedre lovgivning og forenkling har ført til lovgivningsændringer for at mindske omkostningerne for producenter, øge gennemsigtigheden og markedsadgangen og for at gøre lovgivningen mere præcis. Med hensyn til f.eks. byggevarer førte kravet om bedre lovgivning til lanceringen af en bred høring om, hvordan direktivet, som blev vedtaget i slutningen af 1980'erne, fungerede. Det resulterede i en omfattende reform, som skulle skabe øget forståelse og adgang, mindske omkostninger til overholdelse og forbedre klarheden og effektiviteten, navnlig for små producenter. Reformen fokuserede på levering af oplysninger om produktgenskaber, præcisering af de garantier, der er affødt af CE-mærkning, udarbejdelse af strengere kriterier for uafhængige organer, der kontrollerer resultater, og indførelsen af større fleksibilitet i kravene om produktprøvning.

Udover at føre til mere klar og forenklet lovgivning kan dagsordenen for bedre lovgivning også betyde, at der i mindre grad gribes til lovgivning, idet der foretages omfattende konsultationer og markedsanalyser, før sagen gøres til et lovgivningsinitiativ som allerede beskrevet i forbindelse med udarbejdelse af fællesskabsret om forsinket betaling i forbindelse med handelstransaktioner.

3.10. Lovgivningens betydning for at sikre gennemsigtighed og adgang til lovgivning

Ved hjælp af et fælles og logisk sæt juridiske bestemmelser på EU- og medlemsstatsplan kan både gennemsigtigheden, forståelsen af lovgivningen og håndhævelsen forbedres. Selv hvor klar lovgivning og retspraksis findes side om side, kan det være berettiget at foretage lovgivningsændringer for at forbedre gennemsigtigheden og adgangen til lovgivningen, præcis som når en række ændringer af fællesskabsretten nødvendiggør en kodifikation. Dette forklarer den forbindelse, der er mellem Domstolens retspraksis og udviklingen af fællesskabsretten, idet en kombination af begge ofte er nødvendig for at nå det ønskede resultat.

4. KONKLUSIONER

I denne beretning gennemgår Kommissionen visse aspekter af status over fællesskabsrettens anvendelse og:

- den foreslår en dialog på tværs af institutioner om årsagerne til den forsinkede gennemførelse og eventuelle løsninger på, hvordan den kan mindskes
- den understreger vigtigheden af, at man ved udarbejdelse af ny lovgivning er opmærksom på planlægningen af gennemførelsen og på håndhævelsesmekanismerne
- den gør opmærksom på det store udvalg af forvaltnings- og håndhævelsesredskaber, der er til rådighed til at sikre korrekt anvendelse af lovgivningen, og forpligter sig til at anvende en gennemsigtig politik for anvendelsen af disse redskaber for at gøre lovgivningen så forståelig, klar og effektiv som muligt

- den bekræfter sine arbejdsprioriteter, der er beskrevet i ledsagedokumentet til denne beretning om situationen i de forskellige sektorer⁹, herunder forvaltningen af traktatbrudssager til størst mulig gavn for borgere og erhvervsliv.

⁹ SEK(2009)1684.