



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.12.2002
KOM(2002) 725 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM BEDRE KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABSRETTEN

INDHOLDSFORTEGNELSE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM BEDRE KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABSRETEN

1.	Indledning	3
2.1.	Styrke det forebyggende arbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne.....	5
2.2.	Opfølge og lette en korrekt gennemførelse af direktiver	7
2.2.1.	Forbedre åbenheden omkring og kendskabet til fællesskabsretten.....	7
2.2.2.	Øge samarbejdet inden gennemførelsesfristens udløb	7
2.2.3.	Forbedre meddelelsen af gennemførelsesbestemmelserne	9
2.3.	Styrke informeringen af offentligheden om fællesskabsretten	9
3.	Kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten og behandling af overtrædelser..	10
3.1.	Anvende de til rådighed stående metoder effektivt afhængig af, hvor grove overtrædelserne er	11
3.2.	Klager og betydningen heraf for kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten	13
3.3.	Et bedre samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen om undersøgelsen af overtrædelser (streng overholdelse af EF-traktatens artikel 10)	14
3.4.	Sikre, at fællesskabsretten i højere grad overholdes	15
3.5.1.	Hurtigere meddelelse om manglende gennemførelsesbestemmelser.....	18
3.5.2.	Fremme proceduren med at bringe gennemførelsesbestemmelserne i overensstemmelse med direktivet	19
4.	Forebygge gentagne overtrædelser	20
5.	Konklusioner og afsluttende bestemmelser	21

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM BEDRE KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABSRET TEN

1. INDLEDNING

For at sikre, at Fællesskabets politikker reelt gennemføres og giver de forventede resultater og derved skaber tillid hos borgerne, skal institutionerne i dag bestræbe sig på ikke blot at forbedre retsforskrifternes kvalitet, men også efterfølgende at sikre en effektiv kontrol med gennemførelsen. I lyset heraf lægges der i *hvidbogen om nye styreformer i EU*¹ vægt på dels kvaliteten af Fællesskabets retsforskrifter, dels en forbedret kontrol af gennemførelsen af disse.

Dette er naturligvis to sider af samme sag. Den redaktionelle kvalitet af retsforskrifterne, der er omhandlet i Kommissionens meddelelse om *bedre lovgivning*², er et væsentligt element, der har indflydelse på både medlemsstaternes evne til at gennemføre fællesskabsretten, forskrifternes effektivitet og Fællesskabets kontrol med gennemførelsen heraf. Der bør ved udformningen af forslag til retsforskrifter i højere grad tages hensyn til eventuelle problemer med gennemførelsen heraf og kontrollen hermed, navnlig gennem valget af retsforskrift (direktiv eller forordning) og en forudgående evaluering af de problemer og tvister, der kan forudses i forbindelse med gennemførelsen.

Denne meddelelse har imidlertid til formål at uddybe kontrolaspektet, som Europa-Kommissionen i henhold til traktaten har eneansvar for, nemlig som "traktatens vogter". Den brede offentlighed kender ikke betydningen heraf, selv om det i høj grad er væsentlig for borgernes interesser, hvilket Udvalget om Andragender i Europa-Parlamentet og Den Europæiske Ombudsmand regelmæssigt minder om.

Kommissionens ansvar for kontrollen med anvendelsen af fællesskabsretten er omhandlet i EF-traktatens artikel 211. Artikel 226 indeholder med henblik herpå bestemmelse om *traktatbrudssager*³. Kommissionen har i årenes løb i høj grad udviklet fasen forud for retssagen, der sædvanligvis kaldes "*overtrædelsesproceduren*". Traktatbrudssager og den forudgående overtrædelsesprocedure udgør imidlertid ikke de eneste midler, Kommissionen kan tage i anvendelse for at sikre overholdelsen af fællesskabsretten. Da traktatens bestemmelser om de midler, der kan anvendes, ikke er udtømmende, er det op til Kommissionen hele tiden at tilpasse dem, så den mest effektivt kan opfylde sin opgave og om nødvendigt forny dem for at sikre en bedre gennemførelse af fællesskabsretten.

Selv om den nuværende procedure for kontrol og sagsbehandling har vist sig at være effektiv (kun i 10 % af tilfældene kommer sagerne for Domstolen) (jf. den indrammede tekst på side 4), må man regne med, at der automatisk sker en forøgelse af opgaverne som følge af den fremtidige udvidelse og også tage hensyn til, at fællesskabsretten bliver mere omfattende. I denne meddelelse redegøres der derfor for *forskellige foranstaltninger* for at bedre kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten.

¹ KOM(2001) 428 endelig.

² Meddelelse fra Kommissionen om en handlingsplan om "*bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer*", KOM(2002) 278 endelig.

³ Denne meddelelse vedrører udelukkende anvendelsen af EF-traktatens artikel 226 og den tilsvarende artikel 141 i Euratom-traktaten og ikke traktatbrudssager i forbindelse med andre bestemmelser i fællesskabsretten, f.eks. på konkurrenceområdet.

Først redegøres der for det forebyggende arbejde, der gennemføres via *loyalt og gensidigt* samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, for at undgå overtrædelser (EF-traktatens artikel 10)⁴. Derefter beskrives betingelserne for at sikre en effektiv forvaltning af kontrollen og behandlingen af overtrædelser. Disse foranstaltninger tager udgangspunkt i de erfaringer, der er gjort i årenes løb. I meddelelsen afstikkes rammerne for alle de metoder, der er blevet anvendt i praksis, og hvorledes de udnyttes. Derved opfylder den sin forpligtelse til at oplyse og sikre åbenhed på et område, der er kompliceret, og som Kommissionen har eneansvaret for.

En effektiv procedure⁵

Behandlingen af de formodede overtrædelser af fællesskabsretten sker i flere etaper med henblik på at fjerne al tvivl eller lettere at bringe den pågældende overtrædelse til ophør.

De potentielle overtrædelser registreres først i et fællesregister, uanset hvorfra de stammer: *klager*, der rettes direkte til Kommissionen eller fremsendes af Europa-Parlamentet (via Udvalget for Andragender) eller Den Europæiske Ombudsmand, og *sager*, der *automatisk opdages* ved forudgående eller proaktiv kontrol.

I takt med at undersøgelsen af hver enkelt sag skrider frem, sender Kommissionen først den berørte medlemsstat en "*åbningsskrivelse*", dernæst en "*begrundet udtalelse*", og hvis der intet gøres for at bringe overtrædelsen til ophør, vil sagen blive *indbragt for Domstolen* af Kommissionen i henhold til overtrædelsesproceduren. Disse forskellige etaper gør det muligt at indhente så mange oplysninger som muligt og sikre en meningsudveksling, hvilket i de fleste tilfælde medfører, at overtrædelsen bringes til ophør, og *sagen henlægges*.

I henhold til de statistiske data, der foreligger for 2001, udgør antallet af traktatbrudssager, der medfører fremsendelse af en åbningsskrivelse halvdelen (49 %) af de registrerede, formodede overtrædelser, de begrundede udtalelser udgør lidt over halvdelen (54 %), og der sker retsforfølgning i ca. en tredjedel (36 %) af sagerne. Kommissionen beslutter i sidste instans kun at indbringe 10 % af tilfældene af registrerede, formodede overtrædelser (10,3 %) for Domstolen.

På nuværende tidspunkt registreres der ca. 2 000 nye overtrædelsessager om året; af tekniske årsager lå tallet for 2001 over gennemsnittet (2 179). Dette tal kan sammenlignes med tallene for færdigbehandlede sager, som enten henlægges eller indbringes for Domstolen, således at det samlede antal igangværende sager ligger på ca. 4 000 (3 868 pr. 10.6.2002). Det tal synes ikke særlig højt i lyset af antallet af medlemsstater og omfanget af fællesskabsretten, der ud over traktaten omfatter flere tusinde retsakter (afledt ret). Dette afspejler den korte behandlingstid. Tre fjerdedele af sagerne henlægges, eller der fremsendes en åbningsskrivelse året efter, at de er blevet registreret.

2. Forebyggelse af overtrædelser

Det er medlemsstaterne, der først og fremmest har ansvaret for gennemførelsen af fællesskabsretten (såvel traktaten som den afledte ret (forordninger, direktiver og

⁴ Domstolen har fastslået, at det loyale samarbejde mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne, der er fastsat i artikel 10, skal være gensidigt.

⁵ For nærmere oplysninger om de statistiske data vedrørende proceduren henvises til årsberetningen om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten i 2001 (offentliggjort af Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer).

beslutninger)). Samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne er imidlertid en væsentlig faktor for at sikre en effektiv kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten.

I henhold til EF-traktatens artikel 226 skal Kommissionen udarbejde en administrativ udredning, inden der anlægges sag, hvilket er et udtryk for, at medlemsstaterne og EU-institutionerne skal arbejde loyalt sammen. Formålet med udredningen er at sikre, at Kommissionen orienteres, og at den pågældende medlemsstat frivilligt overholder traktatens krav, og derfor er det afgørende for dens effektivitet, at der skabes tæt kontakt mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat. *Det vil være hensigtsmæssigt at gå videre med at forbedre dette samarbejde i god tid, inden der eventuelt indledes en overtrædelsesprocedure.*

Dette indebærer generelt, at et bestemt antal redskaber i forbindelse med samarbejdet med medlemsstaterne udnyttes eller udvides (2.1). I den forbindelse bør der lægges særlig vægt på opfølgningen af gennemførelsen af direktiverne (2.2). *Det net af kontaktpersoner*, der anbefales i hvidbogen om nye styreformer i EU og i Kommissionens meddelelse om *bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer*, vil udgøre et hensigtsmæssigt forum for videreformidling og drøftelse af de forskellige forbedringer.

2.1. Styrke det forebyggende arbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne

Den forebyggende indsats for at sikre en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten begynder med valget af de mest hensigtsmæssige metoder. Når det er sket, fortsætter indsatsen via samarbejdet om gennemførelsen af retsforskrifterne. Der har allerede i praksis været gjort forsøg med forskellige praktiske samarbejdsmetoder for at forebygge overtrædelser, bl.a.:

- (1) Fortolkningsmeddelelser om et særligt fællesskabsretligt spørgsmål (både vedrørende traktaten og afledt ret)⁶.
- (2) Indførelse af pligt til at give meddelelse om forslag til tekniske bestemmelser som følge af direktiv 98/34/EF (varer) og 98/48/EF (tjenesteydelser i informationssamfundet)⁷ på den del af det indre marked, hvor der ikke er sket en harmonisering.
- (3) Kommissionens regelmæssige offentliggørelse af statistiske data på resultattavlen og årsberetningen om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, der har til formål at få medlemsstaterne til at gøre deres bedste ved at sikre en form for gensidig kontrol med bestræbelserne for at gennemføre fællesskabsretten samt Kommissionens

⁶ F.eks. fortolkningsmeddelelsen vedrørende liberaliseringen på det indre marked og i forbindelse med offentlige kontrakter og for fortolkningsmeddelelsen vedrørende afskaffelsen af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension, EFT C 165 af 8.6.2001, s. 4.

⁷ Gennemførelsen af disse direktiver gør det via en forudgående meddelelse af forslag til nationale, tekniske bestemmelser muligt at indkredse eventuelle hindringer for samhandlen, inden de pågældende bestemmelser træder i kraft og derved i adskillige tilfælde undgå, at der indledes en overtrædelsesprocedure. Denne procedure gør det ligeledes muligt at lægge særlig vægt på princippet om gensidig anerkendelse (ved indførelse af bestemmelser om gensidig anerkendelse). Domstolen har ligeledes vurderet, at manglende meddelelse af en teknisk regel kan gøres gældende i en tvist mellem enkeltpersoner; i så tilfælde er det op til den nationale domstol at nægte at anvende denne bestemmelse og afgøre, hvilke følger dette får for den kontrakt, den har fået fremlagt i medfør af national lov.

rapporter om gennemførelsen af visse direktiver, hvori der er fastsat bestemmelse om sådan rapporter, og som spiller en tilsvarende rolle.⁸.

- (4) Forberedelserne forud for visse store begivenheder, f.eks. i forbindelse med gennemførelsen af infrastrukturprojekter, idet erfaringen har vist, at ved store nationale investeringer har de nationale myndigheder undertiden tendens til ikke i tilstrækkelig grad at tage hensyn til fællesskabsbestemmelserne⁹. Denne fremgangsmåde blev fulgt på området offentlige kontrakter for så vidt angår både traktaten og afledt ret og kan med fordel udvides til også at omfatte forebyggelse af overtrædelser på miljøområdet¹⁰ og eventuelt andre områder.
- (5) Uddannelses- og oplysningsforanstaltninger rettet mod de nationale forvaltninger, domstolene og advokater ved de nationale domstole, f.eks. Grotius II-programmerne på det civilretlige og det strafferetlige område¹¹, eller partnerskaber mellem nationale forvaltninger i forbindelse med udvidelsen¹².
- (6) Anvendelsen af ekspertudvalg og -net, der bistår Kommissionen, eller nedsættelsen af ad hoc-ekspertgrupper på særlige områder for at udveksle oplysninger om god praksis for så vidt angår både traktaten og afledt ret¹³.

Foranstaltninger

- Kommissionen vil udnytte de erfaringer, den har gjort i årenes løb med de bedste metoder og praksis, videreudvikle dem og udvide dem til også at omfatte andre dele af fællesskabsretten for derved at styrke den forebyggende fase i forbindelse med kontrollen.
- Kommissionen vil undersøge mulighederne for at iværksætte et uddannelsesprogram vedrørende fællesskabsretten for de nationale forvaltninger og fagfolk i retsvæsenet (der ville kunne benævnes "Justinien"- eller "Irenio"-programmet)¹⁴.

⁸ F.eks. rapporterne om gennemførelse af Rådets direktiv 98/49/EF af 29.6.1998 om beskyttelse af supplerende pensionsrettigheder for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der flytter inden for Fællesskabet.

⁹ Kommissionen anførte således i sin *grøn bog om offentlige indkøb*, at forventningen om bestemte begivenheder udgør et effektivt forebyggende middel, der i betydelig grad mindsker risikoen for dårlig gennemførelse af fællesskabsretten (f.eks. dialogen med de græske myndigheder i forbindelse med de store arbejdsopgaver med henblik på det kommende OL i 2004 og med de italienske myndigheder med henblik på Vinter-OL).

¹⁰ Med hensyn til en udvidelse til miljøområdet tænkes der navnlig på overholdelsen af forpligtelserne i medfør af direktiv 85/337/EF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

¹¹ Jf. Rådets forordning (EF) nr. 743/2002 af 25.4.2002 om fastlæggelse af en generel fællesskabsramme for aktiviteter med henblik på at lette iværksættelsen af det civilretlige samarbejde og Rådets beslutning af 28.6.2001 (reference 2001/512/RIA, som efterfølges af beslutning 2002/630/RIA) om indførelse af anden fase af tilskyndelses-, udvekslings-, uddannelses- og samarbejdsprogrammet for aktørerne inden for retsvæsenet (Grotius II) på det strafferetlige område.

¹² *Hvidbogen om nye styreformer i EU*, KOM(2001) 428. I hvidbogen om nye styreformer i EU blev muligheden for at udvide disse partnerskaber til alle medlemsstaters forvaltninger allerede nævnt.

¹³ Kommissionen har således nedsat en række grupper bestående af regeringsekspertes i forbindelse med direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere og direktiv 2000/43/EF og 2000/78/EF om bekæmpelse af forskelsbehandling. Disse grupper holder møde inden datoen for gennemførelsen af direktiverne, og de har fungeret som forum for drøftelser og udveksling af god praksis. Med forordning (EF) nr. 1408/71 blev den administrative kommission for vandrende arbejdstageres sociale sikring (CASSTM), der består af regeringsekspertes, nedsat; kommissionen har spillet en meget aktiv rolle forud for Kommissionens fremsættelse af forslag om ajourføring af denne forordning. Også nettet af kontaktpunkter inden for erhvervsuddannelse kan nævnes.

2.2. Opfølge og lette en korrekt gennemførelse af direktiver

I forbindelse med kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten kræver direktiverne en helt særlig opmærksomhed som følge af kravene heri om, at det er op til medlemsstaterne at gennemføre dem¹⁵. Samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale forvaltninger bør derfor udvikles på et meget tidligt tidspunkt i forløbet.

2.2.1. Forbedre åbenheden omkring og kendskabet til fællesskabsretten

Den 31.12.2001 havde medlemsstaterne i gennemsnit givet meddelelse om 97,4 % af de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre direktiverne (for alle sektorer), hvilket var en forbedring i forhold til 2000 (96,6 %). Dette gennemsnit er det højeste siden 1992, selv om det stadig ligger under målsætningen på 98,5 %, der blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i Stockholm, og som gælder for gennemførelsesbestemmelserne vedrørende alene det indre marked.

Kommissionens regelmæssige offentliggørelse af gennemførelsesprocenten har en positiv virkning ved at fungere som kontrol og incitament til at gøre det bedre. Det er muligt yderligere at forbedre dette incitament for alle parter ved at offentliggøre en række frister for gennemførelsen af hvert enkelt direktiv. Det vil ved hjælp af de midler, der bedst når ud til målgruppen, være nyttigt at minde om fristen to måneder inden dens udløb.

Foranstaltninger

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Kommissionen vil via et <i>netsted</i> vedrørende gennemførelsen af fællesskabsretten online offentliggøre alle gennemførelsesfrister, gennemførelsesprocenten for hvert område og for hver medlemsstat samt de nationale gennemførelsesforanstaltninger. Der vil blive mindet om gennemførelsesfristerne ved hjælp af de kommunikationsmidler, der er mest hensigtsmæssige for den pågældende målgruppe. |
|---|

2.2.2. Øge samarbejdet inden gennemførelsesfristens udløb

Bestræbelserne for at finde frem til en bedre styring af gennemførelsen af fællesskabsretten kræver, at direktivernes gennemførelsesfrist på forhånd evalueres bedre og anvendes mere hensigtsmæssigt. Fristen er nødvendig for at gøre det muligt at tilpasse de nationale regler og lette erhvervslivets og arbejdsmarkedets parter forberedelse. Kommissionen og medlemsstaterne, der sammen er ansvarlige for en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten, skal imidlertid også udnytte den til at styrke deres samarbejde og derved sikre en hurtigere og mere effektiv tilpasning af den nationale lovgivning.

Ofte skyldes forsinkelserne i gennemførelsen af direktiverne ikke manglende vilje hos medlemsstaterne, men interne administrative problemer og endog problemer med at forstå EF-retsakterne, der ofte er komplicerede.

Domstolen har i øvrigt i forbindelse med EF-traktatens artikel 10 formelt i sin retspraksis stadfæstet, at der er pligt til at samarbejde i tilfælde af problemer med gennemførelsen af

¹⁴ Efter den berømte jurist fra universitetet i Bologna, der inspireret af romerretten i det 12. århundrede indførte begrebet "jus communis", der bredte sig til hele Middelalderens Europa.

¹⁵ Det skal understreges, at i denne meddelelse omfatter henvisningen til "gennemførelsen" ikke kun direktiver, idet der i forbindelse med visse forordninger og beslutninger undertiden også kræves gennemførelsesforanstaltninger på nationalt plan.

fællesskabsretten, idet dette giver den pågældende medlemsstat mulighed for at lade Kommissionen vurdere problemerne¹⁶.

Det er med henblik herpå, at Kommissionens tjenestegrene i flere år har udviklet praksis med såkaldte *pakkemøder*; de benævnes sådan, fordi de gør det muligt sammen med de relevante nationale forvaltninger at se nærmere på eventuelle problemer med gennemførelsen samt alle konstaterede eller formodede overtrædelser på et bestemt område i en medlemsstat. Generelt holdes der kun pakkemøder, efter at der er indledt en traktatbrudssag mod en medlemsstat. De kunne også med fordel holdes på et tidligere tidspunkt.

Selv om der lægges større vægt på kvaliteten af forslag til retsforskrifter og den regelmæssige gennemgang af gældende EF-retsforskrifter, kan fællesskabsretten stadig være kompleks. Kommissionen er derfor rede til at yde medlemsstaterne "*teknisk bistand*" med gennemførelsen af retsforskrifter. Pakkemøderne kan anvendes til sammen med den berørte medlemsstat at gennemgå de problemer, den eventuelt er stødt på i forbindelse med gennemførelsen af EF-retsforskrifter, og belyse dem. De udvalg, der er nedsat i medfør af visse fællesskabsforskrifter kan på samme måde udgøre et hensigtsmæssigt forum. En sådan bistand kan bestå i, at medlemsstaten forud for gennemførelsen af retsforskriften anmoder Kommissionens tjenestegrene om at se nærmere på de planlagte gennemførelsesbestemmelser. Det siger sig selv, at dette ikke forhindrer Kommissionen i eventuelt senere at påpege fejl i forbindelse med gennemførelsen.

En anden mulighed for på et tidligt tidspunkt at samarbejde vil være, at Kommissionens tjenestegrene i visse særlige tilfælde udformer en række "punkter til overvejelse i forbindelse med gennemførelsen", som de nationale forvaltninger vil få forelagt. Medlemsstaterne skal være med til at udforme disse punkter, som det vil være gavnligt at nævne i grunddokumentet.

Det er imidlertid undertiden svært for Kommissionen at finde frem til, hvem den skal drøfte problemerne med. De organer i medlemsstaterne, der har ansvaret for gennemførelsen af direktiverne, varierer afhængig af det område, der behandles, og af hver medlemsstats organisation. Gennemførelsen kræver ofte også, at flere administrative og/eller retlige organer involveres. I føderale medlemsstater eller medlemsstater med regioner bliver antallet af involverede organer endnu større. Dette problem kunne løses ved, at de medlemsstater, hvor der ikke findes hensigtsmæssige "koordineringsorganer", oprettede sådanne, således at Kommissionen fik et enkelt kontaktpunkt i forbindelse med spørgsmål om gennemførelsen, problemer ved gennemførelsen af fællesskabsretten samt koordineringen med ministerier og regionale og lokale myndigheder. Disse generelle kontaktpunkter skal have til opgave at oprette det net af kontaktpersoner, som Kommissionen ønsker (jf. andet afsnit i indledningen). Det fælles "formandskab for pakkemøderne" er allerede et eksempel på sådanne instanser.

Foranstaltninger

- Kommissionen har til hensigt at udbrede brugen af *pakkemøder*. Den vil bestræbe sig på at få hver medlemsstat til at oprette et enkelt koordineringsorgan, der er ansvarligt for gennemførelsen af fællesskabsretten.
- Kommissionens tjenestegrene tager kontakt med de berørte medlemsstater en måned efter, at direktivet er vedtaget, og foreslår bl.a. at yde "*teknisk bistand*" i tilfælde af problemer

¹⁶ Dom af 15.1.1986, Kommissionen mod Belgien, sag C-52/84, Sml. 1986, s. 89, punkt 16, og dom af 2.2.1989, Kommissionen mod Tyskland, sag C-94/87, Sml. 1989, s. 175.

med gennemførelsen. De vil være rede til at gennemgå foreløbige udkast til gennemførelsesforanstaltninger og vil, så vidt der er behov herfor, afholde et pakkemøde.

- Kommissionens tjenestegrene udformer sammen med de nationale forvaltninger en række "*punkter til overvejelse i forbindelse med gennemførelsen*".

2.2.3. *Forbedre meddelelsen af gennemførelsesbestemmelserne*

Retningslinjerne for meddelelsen af gennemførelsesbestemmelserne har hidtil aldrig været præciseret, idet medlemsstaterne kun havde pligt til at meddele Kommissionen dem. Dette har længe vist sig at skabe forsinkelser og unødvendige problemer¹⁷.

I forbindelse med bestræbelserne for at skabe en mere effektiv kontrol med såvel gennemførelsen som at de nationale gennemførelsesforanstaltninger er i overensstemmelse med direktivet, bør der fastsættes retningslinjer for meddelelsen af gennemførelsesbestemmelserne, som der systematisk skal henvises til i forbindelse med hvert forslag til direktiv, og der skal være pligt til at vedlægge en "overensstemmelsestabel".

Adgangen til fællesskabsretten og kontrollen med, at gennemførelsesbestemmelserne er i overensstemmelse med direktivet, kan lettes via elektronisk meddelelse af gennemførelsesbestemmelserne, hvilket vil blive udviklet i forbindelse med "*Eurlex III*"-projektet, der har til formål at forbinde de nationale databaser med officielle publikationer ved hjælp af ét enkelt netsted vedrørende fællesskabsret.

Foranstaltninger

- Kommissionen vil i forslagene til direktiv medtage følgende:

- Medlemsstaterne får pligt til at lade meddelelsen af gennemførelsesforanstaltningerne (på nationalt og/eller regionalt eller lokalt plan) være ledsaget af en "*overensstemmelsestabel*".
- En standardmåde for elektronisk meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger (*fælles elektronisk formular*).
- Generalsekretariatet i Kommissionen bliver den centrale instans, hvortil meddelelserne sendes.

- Kommissionen vil gennemføre "*Eulex III*"-projektet, der har til formål at koble de nationale databaser sammen i et net for at gøre det muligt elektronisk at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger.

2.3. Styrke informeringen af offentligheden om fællesskabsretten

En bedre informering af offentligheden eller større deltagelse i beslutningsprocessen vil forbedre kvaliteten af beslutningerne. Det kan også forebygge problemer med fortolkningen og efterfølgende tvister. Det er formålet med de pressemeddelelser, Kommissionen udsender om igangværende overtrædelsesprocedurer, som indeholder nyttige oplysninger til andre personer end klageren, som er berørt af samme problem. Netstedet vedrørende gennemførelsen af fællesskabsretten (jf. afsnit 2.2.1), der er forbundet med den juridiske

¹⁷ F.eks. ubegrundet iværksættelse eller videreførelse af overtrædelsesproceduren, problemer med at få adgang til gennemførelsesbestemmelserne og problemer med at kontrollere, at de er i overensstemmelse med direktivet.

database EUR-LEX, vil blive udformet således, at den brede offentlighed får adgang hertil, og vil løbende indeholde ajourførte oplysninger om beslutninger og debatten om gennemførelsen af fællesskabsretten i medlemsstaterne.

EU's politik på forskellige områder kan desuden være med til at skabe specifikke muligheder for informering af borgerne og deres deltagelse i en effektiv gennemførelse af politikkerne. Det er tilfældet med f.eks. Århus-konventionen om adgang til miljøinformation, deltagelse i offentlige beslutningsprocesser og klageadgang i miljøspørgsmål, der er et godt eksempel på bestræbelserne for at informere og åbne op for offentligheden. Denne konventions første to "søjler" vedrørende henholdsvis adgang til miljøinformation og deltagelse i offentlige beslutningsprocesser har Kommissionen allerede fremsat forslag til direktiv om til Europa-Parlamentet og Rådet¹⁸. Medlemsstaternes konkrete gennemførelse af disse direktiver skal, når den lovgivende magt har vedtaget dem, evalueres for eventuelt at give inspiration til andre områder af fællesskabsretten.

Foranstaltninger

- Netsiden vedrørende gennemførelsen af fællesskabsretten indeholder generelle oplysninger om gennemførelsen og adgangen til retsfor skrifterne og kan læses af personer, der ikke er specialister; netsiden er forbundet med den juridiske database EUR-LEX.
- Gennemførelsen af direktiverne med henblik på at gennemføre Århus-konventionen vil blive evalueret for så vidt angår en effektiv informering og deltagelse af offentligheden.

3. KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABSRETEN OG BEHANDLING AF OVERTRÆDELSER

Udviklingen af samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne for at forhindre tilfælde af manglende overholdelse af fællesskabsretten kan ikke træde i stedet for Kommissionens ansvar for kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, behandlingen af overtrædelser og eventuel iværksættelse af en traktatbrudssag. I denne meddelelse redegøres der for, hvorledes Kommissionen *prioriterer* i forbindelse med forvaltningen af de forskellige metoder, der er omhandlet i traktaten (3.1). I den forbindelse vil behandlingen af klager, der er et væsentligt middel til at afsløre overtrædelser (3.2), og det samarbejde med medlemsstaterne, der er nødvendigt for at undersøge sager (3.3), blive nævnt. Der vil først blive set nærmere på den konkrete behandling af overtrædelser, idet der sondres mellem tilfælde, hvor Fællesskabets retsakter, uanset om de finder direkte anvendelse eller ej, ikke er blevet overholdt (3.4) og den særlige situation, hvor der ikke er givet meddelelse om gennemførelsen af direktiver, eller gennemførelsesbestemmelserne ikke er i overensstemmelse med direktiverne (3.5).

¹⁸ Forslag til ændring af direktiv 90/316/EF, hvori medlemsstaterne i medfør af artikel 6 får pligt til at oprette retlige eller administrative klagemuligheder i tilfælde af afslag på adgang til oplysninger. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF. Jf. KOM(2002) 498 og 839 endelig.

3.1. Anvende de til rådighed stående metoder effektivt afhængig af, hvor grove overtrædelserne er

I henhold til Domstolens faste retspraksis har Kommissionen skønsmæssige beføjelser for så vidt angår vurdering af overtrædelser¹⁹. Den afgør således selv, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at gribe ind. Den Europæiske Ombudsmand har understreget, at disse beføjelser ikke må anvendes arbitrært²⁰, og samtidig regelmæssigt i sine udtalelser mindet om Kommissionens skønsmæssige beføjelser²¹.

Kommissionens opgave som "vogter" af traktaten og dermed hele fællesskabsretten (EF-traktatens artikel 211) giver den følgende ansvaret for at vedtage de interne organisatoriske foranstaltninger, der er nødvendige for effektivt og upartisk at udføre denne opgave i overensstemmelse med traktaten.

Kommissionen har i den forbindelse i hvidbogen om nye styreformer i EU gjort opmærksom på, at den har til hensigt at gennemføre kontrollen og behandlingen af overtrædelser på en effektiv og retfærdig måde på grundlag af en række kriterier for prioriteringen af, hvor alvorlig den potentielle eller påviste overtrædelse af retsforskrifterne er²². Kriterierne er baseret på de indsamlede erfaringer og udgør en præcisering af de rammer, der er opridset i hvidbogen. De medfører, at følgende overtrædelser, uanset om der kun er formodning herom (f.eks. som følge af klager), eller de er blevet konstateret, betragtes som grove:

a) Overtrædelser, der rækker ved selve grundlaget for fællesskabsretten:

- De strider mod principperne om fællesskabsrettens forrang og en ensartet gennemførelse af fællesskabsretten (der er tale om systematiske overtrædelser, der f.eks. hindrer, at præjudicielle spørgsmål kan fremlægges for Domstolen, eller at de nationale domstole ikke kan give fællesskabsretten forrang, eller at der ikke sikres en effektiv klageadgang på nationalt plan; eksempler på sidstnævnte form for overtrædelse er en manglende gennemførelse af direktivet om klageadgang i en medlemsstat, eller tilfælde af national retspraksis, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, således som den tolkes af Domstolen).

- De krænker menneskerettighederne eller de grundlæggende friheder, der er knæsat i den materielle fællesskabsret, og som vil kunne skabe tvivl om mulighederne for reelt at udnytte disse friheder (f.eks. alvorlige krænkelse af retten til de fire former for fri bevægelighed, krænkelse af EU-borgernes stemmeret, afslag på adgang til beskæftigelse eller på at nyde godt af de sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder, der følger af fællesskabsretten, forhold, der skader såvel menneskers sundhed som miljøet, der kan give problemer for menneskers sundhed).

¹⁹ Dom af 1.6.1994, Kommissionen mod Tyskland, C-317/92, Sml. 1994 I, s. 2039 og dom af 10.5.1995, Kommissionen mod Tyskland, C-422/92, Sml. 1997 I, s. 1097.

²⁰ Kritiske bemærkninger til klagen i sagen P.S. Emfietzoglou – Macedonian Metro Joint Venture (ref. 995/98/OV).

²¹ Jf. Den Europæiske Ombudsmands undersøgelse på eget initiativ i 1997 af de administrative procedurer, Kommissionen anvender til behandlingen af klager over medlemsstaternes overtrædelser af fællesskabsretten.

²² Hvidbogen om nye styreformer i EU. Prioriteter ved behandling af mulige overtrædelser af EU-retten.

- De skader i alvorlig grad Fællesskabernes interesser (ikke at træffe foranstaltninger for at bekæmpe svig, og dette får følger for EU's budget, og overtrædelse af fællesskabsretten i forbindelse med en foranstaltning, hvortil der ydes finansiel støtte via EU's budget)²³.

b) Overtrædelser, der forhindrer, at fællesskabsretten fungerer effektivt:

- De skaber tvivl om EU's enebeføjelser, f.eks. på det handelspolitiske område, eller de forhindrer i alvorlig grad, at der gennemføres en fælles politik.

- Gentagne overtrædelser i en medlemsstat over et givet tidsrum eller i forhold til samme instrument i fællesskabsretten; der er tale om bl.a. tilfælde, hvor det som føle af en række punktuelle klager fra enkeltpersoner eller som følge af navnlig Kommissionens kontrol afsløres, at der systematisk sker en dårlig gennemførelse af fællesskabsretten.

- De er grænseoverskridende, således at denne dimension gør det mere kompliceret for EU-borgere at gøre deres rettigheder gældende.

- Medlemsstaten efterkommer ikke en dom, Domstolen har afsagt mod en medlemsstat som følge af en sag om manglende gennemførelse af fællesskabsretten (proceduren i medfør af EF-traktatens artikel 228), som Kommissionen har indbragt.

c) Overtrædelser, der består i manglende gennemførelse af et direktiv, eller i, at national lov ikke er i overensstemmelse med direktivet, da de kan forhindre en lang række borgere i at udnytte fællesskabsretten; disse overtrædelser udgør en potentiel kilde til adskillige traktatbrud. Ovennævnte kriterier hjælper Kommissionen med at optimere anvendelsen af forskellige metoder, der i sig selv bidrager til så hurtigt som muligt at skabe en situation, der er i overensstemmelse med traktaterne. Formålet med Kommissionens kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten og behandlingen af overtrædelser er ikke at "straffe" en medlemsstat, men at vende tilbage til en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten.

Når det i forbindelse med undersøgelsen af en overtrædelse konstateres, at overtrædelser konkret opfylder disse prioriteringskriterier, vil overtrædelsesproceduren straks blive iværksat, medmindre det ved hjælp af et andet middel er muligt hurtigere at bringe overtrædelser til ophør. De øvrige tilfælde - der ikke prioriteres så højt - vil blive behandlet ved hjælp af en række supplerende metoder, hvilket uddybes i de følgende afsnit, men uden at det kan udelukkes, at der eventuelt vil blive iværksat en overtrædelsesprocedure. På den måde opnås der den ønskede effektivitet - hurtigere og mere effektiv indgriben, herunder i tilfælde, hvor overtrædelsesproceduren ikke udgør den mest hensigtsmæssige metode - samtidig med at der sikres en rimelig behandling for så vidt angår medlemsstaterne og de forskellige kanaler, via hvilke de formodede overtrædelser opdages (klager, sager, der automatisk opdages, og sager, som Europa-Parlamentet eller Den Europæiske Ombudsmand fremlægger).

I forbindelse med årsberetningen om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, der drøftes af Kommissionen i juni, vil der blive foretaget en evaluering af anvendelsen af prioriteringskriterierne. Af årsberetningen vil det fremgå, hvorledes den fremtidige kontrol med fællesskabsretten og behandlingen af overtrædelser vil ske, og der vil kunne drages en række konklusioner for så vidt angår forskrifternes kvalitet. Der vil ligeledes blive taget hensyn til årsberetningens konklusioner ved vedtagelsen af det årlige arbejdsprogram hvert år

²³

I sådanne tilfælde har Kommissionen i medfør af den nye finansforordning, der træder i kraft fra januar 2003 pligt til at suspendere den finansielle bistand til den pågældende foranstaltning.

i september. De vil blive fremlagt under den offentlige drøftelse på plenarmødet i Europa-Parlamentet.

Foranstaltninger

- Kommissionen tager udgangspunkt i prioriteringskriterierne for overtrædelsernes grovhed for at vælge de metoder, der gør det muligt for den hurtigt og på retfærdig vis at forvalte kontrollen og behandlingen af overtrædelserne i en åben dialog med såvel borgere som medlemsstater.
- Der vil hvert år blive foretaget en evaluering af anvendelsen af prioriteringskriterierne i forbindelse med drøftelsen af årsberetningen om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten.

3.2. Klager og betydningen heraf for kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten

Kommissionen har således ved flere lejligheder understreget, at klager udgør et vigtigt middel til at opdage overtrædelser af fællesskabsretten.

Selv om antallet af registrerede klager steg betydeligt i tidsrummet 1996-1999, faldt det i 2000. Antallet af klager steg igen fra 2000 til 2001, men lå fortsat under maksimumstærsklen i 1999²⁴.

Selv om hovedårsagen til de registrerede overtrædelser er klager, afstedkommer de kun et meget begrænset antal fremsendelser af *åbningsskrivelser*. I 2001 mundede kun 7 % af de klager, Kommissionen registrerede, ud i, at der blev fremsendt en åbningsskrivelse, og 1 % i, at der blev fremsat en *begrundet udtalelse*²⁵ (jf. det indrammede på side 4). De registrerede klager sorteres således effektivt, så at de sager, der fortjener at blive behandlet, bliver det for derved hurtigt at løse problemerne med hævdede overtrædelser af fællesskabsretten²⁶. I et stor antal tilfælde vil undersøgelsen forud for retssagen som følge af klager i tilstrækkelig grad tiltrække medlemsstaternes opmærksomhed til, at de kan rette op på situationen.

Kommissionen har i en meddelelse til Ombudsmanden og Europa-Parlamentet om forbindelserne med klager i sager om overtrædelse af fællesskabsretten [KOM(2002) 141 endelig] bekræftet, at den har til hensigt at behandle alle klager fra borgere og om nødvendigt tage fat på den anførte overtrædelse. I forbindelse med registreringen af de klager, Kommissionen modtager, foretages der ingen udvælgelse, men hvilke foranstaltninger der

²⁴ Det høje tal i statistikken i 2001 skyldes, at det i 2001 på grund af Ombudsmandens udtalelse om dårlig administration i forbindelse med sagen om metroen i Thessaloniki blev besluttet systematisk at registrere al post vedrørende fællesskabsretten fra civilsamfundet som en klage, uanset om en potentiel undersøgelse viser, at den ikke er begrundet, indtil der vedtages en kodificeret udgave af bestemmelserne om behandling af klager [KOM(2002) 141].

²⁵ Jf. den 19. årsberetning om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, bilag 2.

²⁶ Hvis der ses nærmere på, hvad der iværksatte overtrædelsesprocedurer (jf. den 19. årsberetning om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, bilag 1), og der ses bort fra 2001, er antallet af procedurer, der blev iværksat på grundlag af en klage mindre end antallet af procedurer, der blev iværksat på grundlag af Kommissionens tjenestegrenes initiativ ("*sager, der automatisk opdages*"). Hvis der dertil føjes de sager, hvor der ikke blev givet meddelelse om overtrædelser, afstedkommer klagerne et mindretal af de iværksatte overtrædelsesprocedurer. Af de sager, der når så langt, at der fremsendes en begrundet udtalelse, er der for alle årene færre, der er baseret på klager, end der er blevet opdaget automatisk, når der ses bort fra sager, hvor der ikke er blevet givet meddelelse om gennemførelsesbestemmelserne.

træffes som følge af klagerne afhænger af prioriteringskriterierne, der er omhandlet under 3.1, og af muligheden for at behandle klagerne ved brug af supplerende metoder. For at gøre sagsbehandlingen mere effektiv samler Kommissionen de klager, der vedrører samme overtrædelse af fællesskabsretten i samme overtrædelsesprocedure.

Generelt er Kommissionens forbindelser med klagerne omfattet af *den administrative adfærdskodeks*, Kommissionen har vedtaget. I henhold til adfærdskodeksen har klager, der retter henvendelse til Kommissionen, ret til at få et svar, der svarer til deres forventninger, også selv om dette går videre end Kommissionens beføjelser.

Det sker hyppigt, at en borger ønsker et enkelt, praktisk råd snarere end at gøre opmærksom på en overtrædelse. Det sker også ofte, at klagerne henvender sig til Kommissionen for at opnå økonomisk erstatning for overtrædelser af fællesskabsretten, som kun en national domstol kan tilkende. Ofte henvender klagerne sig også til Kommissionen for at få erstatning i medfør af en bestemmelse i national ret, hvor EU ikke har beføjelse til at gribe ind.

Kommissionens pligt til at svare, der er fastsat i adfærdskodeksen, skal anvendes til at give borgerne et omhyggeligt og relevant svar ledsaget af nyttige, praktiske råd (f.eks. mulige klagemuligheder på nationalt plan og betingelser for at opnå erstatning). Kommissionen har ikke til opgave at træde i stedet for parternes advokater, men skal sørge for at være neutral og objektiv i sine svar. Det netsted, hvorfra der er adgang til fællesskabsretten, indeholder en række nyttige oplysninger og mærkepunkter.

Foranstaltninger

- Klagere vil klart blive holdt orienteret om den videre behandling af deres klage, hvilket er i overensstemmelse med løfterne i meddelelsen til Den Europæiske Ombudsmand og Europa-Parlamentet. Navnlig begrundelsen for beslutninger, der træffes i forbindelse med undersøgelse af en overtrædelse, vil klart og tydeligt blive forklaret.
- Der vil klart blive sondret mellem korrespondance, der vil kunne medføre, at der indledes en traktatbrudssag, og anden korrespondance. Alle henvendelser vil blive behandlet i overensstemmelse med den administrative adfærdskodeks.

3.3. Et bedre samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen om undersøgelsen af overtrædelser (streng overholdelse af EF-traktatens artikel 10)

Samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale forvaltninger skal løbende opretholdes, idet det udgør et vigtigt element for at gøre kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten effektiv. Et sådan samarbejde kan fremme medlemsstatens bestræbelser for at bringe overtrædelsen til ophør og derved hurtigere sikre det ønskede resultat.

Ved undersøgelsen af overtrædelser forårsager problemerne med at samle alle elementer vedrørende overtrædelsen ofte betydelige forsinkelser på grund af manglende eller utilstrækkeligt samarbejde med de nationale forvaltninger på alle niveauer. De koordineringsorganer, der allerede er blevet foreslået oprettet (jf. afsnit 2.2.2), bør i den forbindelse spille en nyttig rolle.

Da proceduren er kontradiktorisk, er det undertiden nødvendigt at minde den pågældende medlemsstat om, at den i henhold til EF-traktatens artikel 10 har pligt til loyalt at samarbejde. Hvis der tydeligvis og vedvarende er tale om ond vilje fra medlemsstatens siden, er en procedure for overtrædelse af EF-traktatens artikel 10 uundgåelig. Anvendelsen af denne

bestemmelse skal for at være effektiv være målrettet (f.eks. ved at samle samme medlemsstats overtrædelser på et givet område), og proceduren skal gå hurtigt, idet der højst må gå fire måneder mellem åbningsskrivelsen og indbringelsen af sagen for Domstolen, og endelig skal der på hensigtsmæssig vis skabes opmærksomhed omkring sagen.

Foranstaltninger

- Når medlemsstaterne ikke selv træffer foranstaltning til at sikre overholdelsen af deres forpligtelser eller letter udførelsen af Kommissionens opgave, navnlig når den pågældende medlemsstat tøver med at samarbejde om overtrædelsesproceduren, vil der mere systematisk og hurtigere blive gjort brug af EF-traktatens artikel 10 samt de øvrige berørte retsgrundlag i traktaten.
- Når det er hensigtsmæssigt, kan tiltaget støttes af det ansvarlige kommissionsmedlem og/eller Kommissionens formand, der retter direkte henvendelse til medlemsstaten.

3.4. Sikre, at fællesskabsretten i højere grad overholdes

Generelt består en manglende overholdelse af fællesskabsretten enten i en overtrædelse af traktaten, forordninger og beslutninger eller en "dårlig gennemførelse" af direktiver. Sidstnævnte situation udgjorde den væsentligste årsag til fremsendelse af åbningsskrivelser og begrundede udtalelser samt sagsanlæg i 2001 som følge af klager (de fleste sager) eller på Kommissionens eget initiativ. Den situation, hvor en medlemsstat ikke giver meddelelse om gennemførelsesbestemmelser, eller gennemførelsesbestemmelserne ikke er i overensstemmelse med direktivet (afsnit 3.5), vil blive behandlet særskilt.

I hvidbogen om nye styreformer i EU blev det anført, at medlemsstaterne og EU-institutionerne i fællesskab har ansvaret for, at fællesskabsretten gennemføres korrekt, selv om det i sidste ende er Kommissionen, der skal sikre dette. Det blev fremhævet, at det er de nationale domstole og udenretslige instanser i medlemsstaterne, der har det direkte ansvar for at sikre erstatning i tilfælde af overtrædelser, og først derefter blev der taget fast på betingelserne for at sikre, at Kommissionens kontrolindsats bliver mere effektiv. Her har vi valgt den modsatte rækkefølge for at vise, hvorledes de supplerer hinanden, idet det er Kommissionen, der skal tage de metoder, der supplerer overtrædelsesproceduren, i anvendelse for hurtigt at sikre, at overtrædelsen bringes til ophør, uden at dette nødvendigvis fører til umiddelbar erstatning til en skadelidt enkeltperson. Det er via de udenretslige instrumenter og de nationale domstole, at en borger direkte skal kunne opnå erstatning.

a) Metoder, der supplerer overtrædelsesproceduren

For at behandle sager vedrørende manglende overholdelse af fællesskabsretten er der blevet indkredset en række *supplerende* metoder, der gør det muligt hurtigt og effektivt at behandle sager. En sag, der behandles ved brug af en supplerende metode, kan Kommissionen på et hvilket som helst tidspunkt tage op, og der kan indledes en overtrædelsesprocedure. De positive resultater, der er opnået, gør det anbefalelsesværdigt hyppigere at anvende disse metoder og udvide dem til andre dele af fællesskabsretten. I årsberetningen om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten redegøres der for anvendelsen af disse metoder og de opnåede resultater.

Følgende supplerende metoder kan nævnes:

- (1) I tilfælde af mange og gentagne overtrædelser af fællesskabsbestemmelserne på et givet område har det nogle gange vist sig mere effektivt at indlede en *samlet forhandling* med den pågældende medlemsstat end at indlede en overtrædelsesprocedure²⁷.
- (2) Problemløsningsnettet, der benævnes "SOLVIT"²⁸ har vist sig at være effektivt for så vidt angår det indre marked. I en henstilling fra Kommissionen²⁹ fastsættes principperne for SOLVIT-centrenes arbejde og hvilket ansvar de hver især har samt de frister, inden for hvilke de fremlagte sager skal behandles (principielt ti uger). Nettet blev reformeret efter Kommissionens evaluering heraf, hvor der blev fundet³⁰ en række måder at forbedre systemet på, således at det kommer til at udgøre et reelt fællesskabsinstrument til udenretslig løsning af daglige problemer i forbindelse med etableringen af det indre marked³¹. Visse klager, der ikke skaber problemer med manglende overensstemmelse mellem national ret og fællesskabsretten, vil kunne behandles af SOLVIT-nettet.
- (3) "*Pakkemøderne*" udgør som allerede anført et middel til løbende at sikre dialogen og samarbejdet mellem Kommissionen og de relevante myndigheder i en medlemsstat med henblik på at se nærmere på en "pakke" sager og finde udenretslige løsninger herpå. Møderne er et konkret udslag af subsidiaritetsprincippet, fordi de har en uddannelsesmæssig funktion for de nationale (men også de regionale og lokale) myndigheder.
- (4) For så vidt angår gennemførelsen af direktiver, der har givet et meget stort antal EU-borgere en række rettigheder, og hvor der er behov for at behandle hver enkelt sag³² og finde konkrete løsninger, kan *ad hoc-kontaktpunkter* vise sig at være effektive.

²⁷ Bl.a. kan nævnes problemerne med indregistrering af biler på tværs af grænserne, hvor sådanne forhandlinger med de berørte myndigheder ledsaget af en fortolkningsmeddelelse har været med til at løse de tilbagevendende problemer, enkeltpersoner støder på i forbindelse med indregistrering af deres bil.

²⁸ "*Effektiv problemløsning i det indre marked*", meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, KOM(2001) 702 af 27.11.2001.

²⁹ Kommissionens henstilling af 7.12.2001 om principper for anvendelsen af "SOLVIT" - problemløsningsnettet for det indre marked.

³⁰ "*Effektiv problemløsning i det indre marked*", meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, KOM(2001) 702 af 27.11.2001.

³¹ En lang række oplysningsaktiviteter har til formål at udbrede kendskabet til SOLVIT-nettet blandt EU-borgerne og mellemmand, der får kendskab til tilfælde af dårlig gennemførelse af fællesskabsretten, der skal forelægges SOLVIT-nettet. En database med brugervenlig adgang har siden 22.7.2002 gjort det muligt for SOLVIT-centrene (et center for hver national forvaltning) at registrere en række detaljer om de sager, de har fået forelagt, og udveksle oplysninger.

³² Et effektivt eksempel i forbindelse med det indre marked er den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser. Der er tale om et system af kontaktpunkter eller koordinatore, der er ansvarlige for gennemførelsen af direktiverne vedrørende lovregulerede erhverv, som EU-borgerne har mulighed for at henvende sig til, når en medlemsstat ikke anerkender de rettigheder, borgerne har i medfør af fællesskabsretten. Det nylige forslag til direktiv om erhvervskvalifikationer, der kodificerer og forenkler femten gældende direktiver vedrørende lovregulerede erhverv, stadfæster og indeholder bestemmelser om disse kontaktpunkter, idet det præciseres, at de skal informere Kommissionen om de behandlede sager inden to måneder at regne fra fremlæggelsen af sagen.

- (5) Oprettelsen af *uafhængige, specialiserede nationale myndigheder* bidrager i visse tilfælde til at gøre det lettere for Kommissionen at udføre sine opgaver som traktatens vogter³³.

b) Udenretslig løsning af problemer med overtrædelser

De berørte parter bør også være opmærksom på mulighederne på nationalt plan for at finde en udenretslig løsning på problemer med overtrædelser af fællesskabsretten, f.eks. anvendelse af en mægler på lokalt, regionalt eller nationalt plan. Kommissionen har i sin hvidbog om nye styreformer i EU foreslået, at medlemsstaterne lader de nationale eller regionale ombudsmænd eller mæglere³⁴, der findes, arbejde sammen i net. Nogle af dem kunne uddannes til navnlig at lytte til og behandle klager på miljøområdet og inden for beskyttelse af sundheden.

c) Anlæggelse af sag ved en national domstol

Alle borgere har mulighed for at indbringe en sag for en national domstol, der er den første vogter af fællesskabsretten. EU-institutionerne og medlemsstaterne selv kan i medfør af princippet om loyalt samarbejde gøre mere for at fremme denne mulighed.

I den forbindelse fortjener to nylige eller kommende initiativer fra Kommissionen at blive fremhævet:

- Forslaget til Rådets direktiv om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager³⁵.
- Kommissionen er ved at udarbejde et forslag til det fremtidige direktiv om domstolsadgang, der er udformet i overensstemmelse med Århus-konventionen. Det vil indeholde en række retningslinjer for ikke-statslige organisationers domstolsadgang i forbindelse med miljøsager.

På visse områder vedrørende gennemførelsen af fællesskabsretten, der giver anledning til mange tvister som f.eks. miljøområdet, bør det være muligt mere effektivt end i dag at indbringe en sag for en national domstol, og det er derfor nødvendigt, at Kommissionen tager retlige initiativer her.

Foranstaltninger

- Kommissionen fremmer udviklingen af supplerende systemer for behandling af overtrædelser af fællesskabsretten i samarbejde med medlemsstaterne og afhængig af det særegne for hvert område. Hvis det viser sig, at en sag, der ikke opfylder *prioriteringskriterierne* (jf. 3.1), vil kunne behandles hurtigere og mere effektivt ved at anvende en række supplerende metoder, bør dette fremmes.

³³ F.eks. de uafhængige, nationale myndigheder inden for konkurrence, beskyttelse af data og offentlige indkøb, som visse medlemsstater har oprettet. De nationale og regionale ombudsmænd, der findes i de fleste medlemsstater, kan også bidrage hertil.

³⁴ Jf. foregående fodnote.

³⁵ KOM(2002) 13 endelig af 18.1.2002. Direktivet forventes formelt vedtaget inden udgangen af december 2002.

- Kommissionen har til hensigt at vedtage et forslag til direktiv om gennemførelsen på fællesskabsplan af tredje "søjle" i Århus-konventionen og overvejer muligheden for et supplerende initiativ for i medlemsstaterne at få oprettet udenretslige mekanismer til behandling af klager.

3.5 Forbedre meddelelsen af gennemførelsesbestemmelserne og kontrollere, at disse er i overensstemmelse med direktiverne

Specielt i forbindelse med direktiverne kan overtrædelsen først og fremmest skyldes, at gennemførelsen ikke sker til tiden; i så tilfælde kan borgerne på ingen måde nyde godt af direktiverne, medmindre direktivet har "en direkte virkning". Overtrædelsen kan også skyldes, at gennemførelsesbestemmelserne ikke er i overensstemmelse med direktivet. I så tilfælde kan gennemførelsen give adskillige problemer. Der sondres mellem disse to situationer i forbindelse med overtrædelsesproceduren.

3.5.1. Hurtigere meddelelse om manglende gennemførelsesbestemmelser

Når fristen for gennemførelsen af et direktiv er udløbet, kan der iværksættes en overtrædelsesprocedure for manglende meddelelse af gennemførelsesbestemmelserne, selv om Kommissionen og medlemsstaten fortsat skal have kontakt med hinanden.

For i højere grad at sikre en ensartet gennemførelse af fællesskabsretten har Kommissionen siden 1990 vedtaget særlige interne regler, der gør det muligt for den at sikre en systematisk kontrol med meddelelsen af gennemførelsen af direktiver.

Systemet tager udgangspunkt i, at det medlem af Kommissionen, der har ansvaret for det pågældende område, samt kommissionsformanden bliver bemyndiget til at sende en åbningsskrivelse til de medlemsstater, der ikke har gennemført direktiver til tiden, og som ikke har meddelt Kommissionen de nationale gennemførelsesbestemmelser. Eftersom dette system er blevet afprøvet og har vist sig at fungere, kan det udvides til den fase, hvor der sendes en begrundet udtalelse, fordi medlemsstaten ikke har svaret (og/eller kun givet delvis meddelelse om sine gennemførelsesforanstaltninger). I disse tilfælde består overtrædelsen alene af en overskridelse af fristen for gennemførelse af direktivet eller fristen for at svare på en åbningsskrivelse, hvilket ikke giver mulighed for at vurdere sagens indhold. Denne hurtigere procedure skal gøre det muligt for Kommissionen at træffe beslutning om at indbringe sagen for Domstolen inden seks måneder at regne fra fremsendelsen af åbningsskrivelsen til de berørte medlemsstater.

Oplysningerne i databasen "*Asmodée II*", der vedrører gennemførelsen af direktiver, anvendes, når der skal ses nærmere på, hvorvidt direktiver, hvis gennemførelsesfrist er udløbet, er blevet gennemført. I den forbindelse er der ved at blive udviklet et system for elektronisk informering af medlemsstaterne.

Kommissionen vil se nærmere på muligheden for at udvikle den elektroniske kontakt med medlemsstaterne i forbindelse med overtrædelsesprocedurer som følge af manglende meddelelse af gennemførelsesbestemmelserne.

Foranstaltninger

- Kommissionen har til hensigt at bevare kontakten med medlemsstaten, hvis der er problemer med gennemførelsen af et direktiv, uden at den igangværende overtrædelsesprocedure suspenderes.

- Den systematiske kontrol med gennemførelsen i mangel af reaktion fra medlemsstaten på åbningsskrivelsen vil blive styrket, idet proceduren for bemyndigelse internt i Kommissionen vil blive udvidet til fasen med afgivelse af en begrundet udtalelse. Beslutningen om at indbringe sagen for Domstolen vil i så tilfælde blive truffet seks måneder efter fremsendelsen af åbningsskrivelsen.
- Brugen af elektronisk kommunikation mellem Kommissionen og medlemsstaterne vil blive udvidet.

3.5.2 *Fremme proceduren med at bringe gennemførelsesbestemmelserne i overensstemmelse med direktivet*

Når Kommissionen konstaterer, at de nationale gennemførelsesbestemmelser ikke er i overensstemmelse med direktivet, kan det skyldes, at dens tjenestegrene har undersøgt sagen, eller at den har modtaget klager. Det forhold, at Domstolen i sin retspraksis har erkendt, at en manglende eller dårlig gennemførelse af direktiver har direkte vertikale følger³⁶, er med til delvist at rette op på dette problem. Dette fritager imidlertid ikke Kommissionen fra opgaven med at kontrollere.

Kommissionen giver behandlingen af denne type overtrædelse prioritet (jf. afsnit 3.2, prioriteringskriterier afhængig af overtrædelsens alvor). Overtrædelser af denne art, som strider mod princippet om fællesskabsrettens forrang og om en ensartet gennemførelse af fællesskabsretten, fratager borgere og erhvervslivet de fordele, de hver især skulle have af fællesskabsretten. Da risiciene for, at de nationale gennemførelsesbestemmelser ikke er i overensstemmelse med direktiverne, øges med antallet af medlemsstater, lægger Kommissionen i forbindelse med udvidelsen særligt vægt på at forhindre dette (jf. afsnit 2.2.3 med anvendelsen af "overensstemmelsestabeller") og at opdage det på et tidligt tidspunkt.

På anmodning af Europa-Parlamentet udarbejder Kommissionen allerede *gennemførelsesrapporter* i forbindelse med visse direktiver. Udarbejdelsen af disse rapporter forudsætter, at alle medlemsstaternes gennemførelsesforanstaltninger og -teknikker generelt gennemgås. Dette giver således god lejlighed til at finde frem til tilfælde af ukorrekt gennemførelse af direktivet, men også problemer med gennemførelsen. Hvis bestemte fællesskabsnormer skaber tilbagevendende problemer, når de skal gennemføres i national lov, vil Kommissionen se nærmere på årsagerne hertil og foreslå hensigtsmæssige løsninger og eventuelt overveje at tage et initiativ på det retlige område.

Foranstaltninger

- Kommissionen prioriterer i forbindelse med dens opgave som traktatens vogter overtrædelser som følgende af gennemførelsesbestemmelsernes manglende overensstemmelse med direktivet. Sådanne overtrædelser vil systematisk blive behandlet inden for en kort frist.
- På visse områder vil praksis med gennemførelsesrapporter i forbindelse med direktiver blive systematiseret. Rapporterne sendes til Europa-Parlamentet.

³⁶

Hvis bestemmelserne i et direktiv ud fra dets indhold forekommer at være uden afvigelser og tilstrækkelig præcist, kan enkeltpersoner gøre det gældende over for en medlemsstat, når denne ikke har gennemført direktivet inden for den fastsatte frist eller ikke har gennemført det korrekt, også selv om fristen for at klage i henhold til national ret er udløbet (dom af 25.7.1991, C-208/90, Emmott mod Minister for Social Welfare og Attorney General, Sml.1991 I, s. 4269).

- I tilfælde af tilbagevendende problemer med gennemførelsen af et bestemt direktiv vil Kommissionen overveje et retligt tiltag for at løse problemerne.

4. FOREBYGGE GENTAGNE OVERTRÆDELSER

Kommissionens opgave som "traktatens vogter" forudsætter også, at Kommissionen selv træffer alle foranstaltninger for at undgå, at disse overtrædelser gentager sig eller fortsætter. I henhold til traktaten har Kommissionen mulighed for at anmode Domstolen om at pålægge en medlemsstat, der fortsat ikke træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dommen i en traktatbrudssag, en tvangsbøde eller et fast beløb (EF-traktatens artikel 228)³⁷. Inden for rammerne af EF-traktaten findes der imidlertid ingen generel sanktion for overtrædelse af fællesskabsretten, og der er heller ikke mulighed for at pålægge sanktioner, der vil kunne forhindre en gentagelse af den konstaterede overtrædelse.

Selve overtrædelsesproceduren giver dog mulighed for at begrænse risikoen for, at overtrædelser gentager sig. Det drejer sig konkret om at opnå, at medlemsstaten afgiver en række minimumsgarantier for ikke igen at foretage overtrædelser, når det ikke har været muligt at bringe overtrædelserne til ophør, idet den allerede blev begået på det tidspunkt, da medlemsstaten besluttede at tilslutte sig Kommissionens holdning (f.eks. hvis der er indgået en offentlig kontrakt og arbejdet udført, selv om der i strid med fællesskabsretten er blevet krævet og udstedt en importtilladelse), f.eks. a) at den pågældende medlemsstat erkender, at den har begået en overtrædelse, og b) at medlemsstaten lover at føre en proaktiv forebyggelses- og informationspolitik (f.eks. ved at give de nødvendige "instrukser" til de pågældende myndigheder, navnlig decentraliserede myndigheder, således at disse fortolker og gennemfører en bestemmelse i traktaten eller i afledt ret korrekt).

Kommissionen har desuden til hensigt at offentliggøre en oversigt over bestemte typer overtrædelser, den har konstateret, og hvor sagen er blevet henlagt (uden at nævne de berørte medlemsstater) for derved at sikre borgerne og erhvervslivet en bedre oplysning om deres rettigheder, men også de nationale myndigheder (centrale og lokale) om, hvordan fællesskabsretten gennemføres korrekt.

En af de mest effektive måder at bekæmpe gentagelser eller fortsættelse af overtrædelser på, i forbindelse med hvilke Domstolen allerede har afgivet dom, er at informere borgerne om den ret til erstatning, som Domstolens retspraksis giver³⁸. Dette giver reelt mulighed for at via den skadeserstatning, den nationale domstol tilkender, at sanktionere overtrædelser af fællesskabsretten eller manglende gennemførelse af direktiver. Selv om denne retspraksis og

³⁷ For så vidt angår retningslinjerne for og metoderne til beregning af tvangsbøden har Kommissionen vist, at den foretrækker et fast beløb (EFT nr. C 63 af 28.2.1997, s. 2-4).

³⁸ Allerede i 1960 understregede Domstolen i sin dom af 16.12.1960, Humblet mod den belgiske stat, C-6/60, Sml. 1954-1964, s. 207, at hvis den i dom konstaterer, at "en ved lov eller administrativt tilbleven retsakt, som hidrører fra myndighederne i en medlemsstat, strider mod fællesskabsretten, er denne stat [...] forpligtet til både at ophæve den pågældende retsakt og at råde bod på de ulovlige virkninger, den eventuelt har frembragt". Ved dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. mod Italien, sag C-6/90 og C-9/90, Sml. 1991 I, s. 5357, stadfæstede Domstolen, at der skal være adgang til at gøre erstatningskrav gældende mod en medlemsstat, hvis denne har overtrådt fællesskabsretten. I den pågældende sag drejede det sig om Italiens manglende gennemførelse af direktiv 80/987/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens. I dom af 5.3.1996, Brasserie du Pêcheur mod Forbundsrepublikken Tyskland og The Queen mod Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd m.fl., Sml. 1996 I, s. 1029) blev princippet fra dommen i sagen vedrørende Francovich bekræftet og udvidet.

de positive følger heraf for de skadelidte i en medlemsstat nu anerkendes af fagfolk i retsvæsenet, er det ikke nødvendigvis tilfældet med borgerne og erhvervslivet.

Kommissionen minder således i sine pressemeddelelser i forbindelse med henlæggelsen af vigtige overtrædelsessager om, at henlæggelsen ikke påvirker hverken skadelidte enkeltpersoners rettigheder eller den sag om skadeserstatning, den pågældende kan anlægge ved en national ret. Den vil udsende en fortolkningsmeddelelse om retten til skadeserstatning som følge af en medlemsstats overtrædelse af fællesskabsretten.

Foranstaltninger

- Kommissionen vil henlægge sager om en overtrædelse, der er blevet bragt til ophør, ved at medlemsstaten har afgivet løfter og truffet foranstaltninger for at undgå en gentagelse af overtrædelsen.
- Den offentliggør en oversigt over bestemte typer overtrædelser, den har konstateret, og hvor den har henlagt sagen.
- I pressemeddelelser vedrørende henlæggelse af vigtige overtrædelsessager vil skadelidte borgeres ret til at klage ved en national ret blive nævnt. Der vil blive udsendt en oplysende meddelelse om retten til skadeserstatning.

5. KONKLUSIONER OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

De tiltag, Kommissionen foreslår for at forbedre kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, forekommer beskedne i lighed med alt, hvad der har med gennemførelsen at gøre. De er imidlertid af afgørende betydning. En korrekt gennemførelse og overholdelse af retsforskrifterne udgør en af de største udfordringer for så vidt angår såvel den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, der skal sikre en rimelig kontrol med overholdelsen af lovgivningen som borgernes tillid til EU's evne til at sikre, at det sker.

Dette er så meget desto vigtigere i forbindelse med udvidelsen, f.eks. når der fremover skal sikres ensartethed mellem 25 sæt nationale gennemførelsesbestemmelser for det samme direktiv. Det vil uden tvivl være nødvendigt at sætte ind med flere ressourcer end i dag såvel på EU-plan som i medlemsstaterne. Med denne meddelelse ønsker Kommissionen at ændre indstillingen til kontrollen, idet det ikke er tilstrækkeligt blot at gribe ind mod overtrædelserne. De må også forebygges. Samarbejdet fratager imidlertid ikke Kommissionen som traktatens vogter opgaven med strengt og ved brug af de bedste metoder at minde medlemsstaterne om deres forpligtelser.

Disse fælles bestræbelser vedrører ikke kun EU-institutionerne og medlemsstaterne. Denne meddelelse er også rettet til EU-borgerne. De mindes om, at de på deres måde gennem information, deltagelse og domstolsadgang aktivt kan bidrage til skabelsen af et retsfællesskab. I tråd med hvidbogen om nye styreformer i EU kan alle de påtænkte foranstaltninger iværksættes uden at afvente en ændring af de nuværende traktater. De står imidlertid ikke vejen for andre forbedringer vedrørende gennemførelsen af fællesskabsretten som f.eks. det forslag, Kommissionen netop har fremlagt for Det Europæiske Konvent med henblik på at ændre overtrædelsesprocedurernes forløb, således at medlemsstater, der ikke vil følge en begrundet udtalelse, selv kan indbringe sagen for Domstolen.

Kommissionen redegør for gennemførelsen de foranstaltningerne i denne meddelelse i sin årsberetning om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, der er rettet til Europa-

Parlamentet. Årsberetningen offentliggøres i EFT, C-udgaven, og på Fællesskabernes Europa-server på følgende adresse:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/report99_en.htm

Årsberetningen kan også fås ved anmodning herom til Kommissionens tjenestegrene, "*EU Info Points*" og "*Euro Info Centre*".

Denne meddelelse er rettet til Europa-Parlamentet, Rådet, medlemsstaterne og Den Europæiske Ombudsmand. Den offentliggøres i EFT, C-udgaven, og på Fællesskabernes Europa-server på ovennævnte adresse.