

Folketinget – Europaudvalget

Christiansborg, den 6. februar 2015

Folketingets repræsentant ved EU

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Europa-Parlamentet ønsker en større rolle vedr. kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten

I løbet af 2005 erklærede Europa-Kommissionen, at "bedre lovgivning" skal prioriteres gennem en forenkling af EU's regelsæt. Dette skal opnås gennem en tilbagetrækning af utidssvarende forslag såvel som vedtagende regler. I et arbejdsdokument om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten¹ udarbejdet af Monica Frassoni (Grønne, IT) for Europa-Parlamentets retsudvalg, blev det dog fremhævet, at Kommissionens nuværende fremgangsmåde alene ikke kan sikre bedre lovgivning. Ifølge Frassoni skal en reduktion af antallet af EU-regler kobles sammen med en forbedret implementering af de eksisterende regler.

Arbejdsdokumentet blev behandlet i Europa-Parlamentets retsudvalg² den 16. januar 2006. Ifølge planen skal arbejdsdokumentet udmøntes i en betænkning, som skal vedtages i udvalget i marts/april 2006. Forud for betænkningen er der også planlagt en offentlig høring om emnet i Europa-Parlamentet den 23. februar 2006. Folketinget er blevet bedt om at sende en repræsentant til mødet, som kan redegøre for proceduren for gennemførelse og kontrol af fællesskabsretten i Danmark.

¹ Arbejdsdokumentet og den kommende betænkning tager udgangspunkt i Europa-Kommissionens 21. og 22. beretning om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten.

² Europa-Parlamentets retsudvalg (JURI) har ingen danske medlemmer.

Ifølge retsudvalgets ordfører, Monica Frassoni, er arbejdsdokumentet en skitse til den endelige betænkning. Dokumentet indeholder ordførerens synspunkter på, hvordan kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten kan forbedres. På udvalgmødet indledte Frassoni debatten med at sige, at hun ønsker at få tilbagemeldinger fra udvalgets medlemmer, inden hun præsenterer den endelige betænkning, idet hun ønsker at opnå en bred konsensus. Under den indledende debat fik ordføreren støtte fra samtlige medlemmer i udvalget, der udtalte sig, hvorfor det forventes at den kommende betænkning vil indeholde mange bestemmelser fra arbejdsdokumentet.

Hovedbudskabet i arbejdsdokumentet er, at der mangler kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten i EU. Den dalende tillid blandt EU's borgere til det europæiske projekt er opstået dels som følge af en uensartet retstilstand i medlemsstaterne, og dels som følge af manglende gennemsigtighed og effektivitet i måden hvorpå Kommissionen håndhæver overholdelsen af fællesskabsretten.

Ifølge Frassoni er der mange borgere i Europa, som opfatter Günter Verheugens projekt om en forenkling af fællesskabsretten³ som et udtryk for en deregulering af Unionen – især i forbindelse med social- og miljøpolitikken. Herudover oplever EU nye udfordringer, som følge af udvidelsen, der kun kan løses ved en forbedring af lovkvaliteten. Legitimeringen af hele projektet om bedre lovgivning kan kun opnås, ifølge arbejdsdokumentet, hvis Kommissionen prioriterer lovkvaliteten mindst lige så højt som lovkvantiteten. Frassoni er af den mening, at den største udfordring for lovkvaliteten er medlemsstaternes gennemførelse af de regler som EU's institutioner allerede har vedtaget.

Hvorledes kontrolleres gennemførelsen af fællesskabsretten og hvilke problemer opstår?

Kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten hviler på Kommissionen, som kan betragtes som "traktaternes vogter". Ifølge EF-traktatens artikel 211 er det Kommissionens opgave at sikre at traktatens bestemmelser såvel som de retsakter, der bliver vedtaget af EU's institutioner, bliver overholdt af medlems-

³ Jf. Grundnotatet tilgået Europaudvalget om Kommissionens meddelelse om gennemførelse af Fællesskabets Lissabon-program: En strategi til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer – KOM(2005) 535 endelig: http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/c25cfd89/20050535_1.pdf

staterne. Ifølge Kommissionens hvidbog om "Bedre Regulering" fra 2001, er det dog medlemsstaterne der har hovedansvaret for den praktiske udmøntning og forvaltning af fællesskabsretten gennem den nationale forvaltning og domstolskontrol.

Proceduren i hovedtræk:

Når Kommissionen opdager, at en medlemsstat ikke har gennemført en retsakt, eller at gennemførelsen er mangelfuld, er Kommissionen ansvarlig for at indbringe sagen til EF-domstolen (EF-traktatens artikel 226). Men inden sagen ender i Domstolen indgår Kommissionen i en dialog med den pågældende medlemsstat. Først efter flere advarsler (sendt som såkaldte åbningsskrivelser og begrundede udtalelser) vil Kommissionen henvise sagen til Domstolen.

Såfremt Domstolen finder, at en medlemsstat har overtrådt traktatens bestemmelser ved ikke at gennemføre et direktiv eller ved at implementere et direktiv forkert, vil der blive afsagt en dom mod den pågældende medlemsstat. Det er så op til Kommissionen at sørge for at dommen bliver håndhævet.

Siden Maastricht-traktatens ikrafttræden har Kommissionen også fået beføjelse til at anmode Domstolen om at pålægge en medlemsstat, som ikke har rettet sig efter en afgørelse om manglende gennemførelse, en tvangsbøde (EF-traktatens artikel 228). Dette kan dog først finde sted ved en efterfølgende afgørelse af Domstolen.

Processen, der skal sikre gennemførelsen og overholdelse af fællesskabsretten, kan opdels i tre faser:

1. Notifikation: Efter en medlemsstat har implementeret en retsakt, skal Kommissionen straks underrettes (notificeres).
2. Verificering: Kommissionen er ansvarlig for at sikre, at en medlemsstats implementering er tilstrækkelig.
3. Håndhævelse: Kommissionen skal sikre, at de enkelte bestemmelser i den pågældende retsakt bliver overholdt.

Problemerne ifølge Frassoni:

Notifikation

Kommissionen er fuldstændig afhængig af at medlemsstaterne meddeler hvorledes en retsakt er blevet implementeret i den nationale ret. Ifølge de seneste tal fra Kommissionen er der en stigende tendens til at medlemsstaterne ikke orienterer Kommissionen tilstrækkeligt om gennemførelsen. I 2004 var der således 1519 tilfælde, hvor medlemsstaterne slet ikke notificerede Kommissionen. Dette kan skyldes, at en medlemsstat enten har implementeret et direktiv men ikke meddelt det til Kommissionen, eller at den pågældende medlemsstat endnu ikke har vedtaget national følgelovgivning. Kommissionen bruger, ifølge arbejdsdokumentet, unødigt mange ressourcer i forbindelse med notifikation.

Verificering

Idet Kommissionens har knappe ressourcer er den afhængig af de øvrige institutioner, medlemsstaterne, virksomhederne og borgerne, når den skal til at indlede proceduren om verificering. Typisk kan berørte parter klage til Kommissionen, såfremt de mener, at et direktiv ikke er gennemført efter hensigten⁴. Det er så Kommissionens opgave at undersøge klagerne ved først at tage kontakt til medlemsstaterne. Problemet er ifølge Frassoni, at denne proces er meget lukket. Det er således ikke muligt for borgere eller virksomheder at få indsigt i Kommissionens dokumenter (f.eks. åbningsskrivelser eller begrundede udtagelser til medlemsstaterne). Konsekvensen kan være, at borgerne opfatter processen som "politisk" frem for "juridisk". Det vil især være et problem i de tilfælde, hvor sigtelserne mod medlemsstaterne er droppet uden yderligere begrundelser fra Kommissionen.

Håndhævelse

Såfremt EF-domstolen afgør, at en medlemsstat handler i strid med traktaterne vedrørende utilstrækkelig gennemførelse af fællesskabsretten, påhviler det Kommissionen at undersøge om den pågældende medlemsstat har truffet de nødvendige foranstaltninger til at bringe sagen i orden. Hvis Kommissionen erfarer, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet disse foranstaltninger, kan Kommissionen indlede en procedure til at pålægge medlemsstaten tvangsbøder. Ifølge arbejdsdokumentet er denne procedure kun taget i anvendelse 3 gange siden proceduren blev indført ved Maastricht-traktaten. Hertil har Frassoni bemærket, at processen er meget langtrukket, og derfor har proceduren ikke en afskrækkende effekt på medlemsstaterne. Eksempelvis har en sag mod

⁴ Det er muligt at hente et klageskema fra Kommissionens hjemmeside:

http://www.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions

Grækenland, om dårlig håndtering af spildevand verseret i 13 år før dagsbøder blev indført. Kommissionen anerkender problemet, og har i en meddelelse fra december 2005⁵ besluttet at opkræve et betydeligt engangsbeløb sammen med dagsbøder. Engangsbeløbet skal, ifølge meddelelsen, indkræves selvom en medlemsstat i mellemtiden har rettet sig efter afgørelsen fra Domstolen. Det er Kommissionen forhåbning, at et stort engangsbeløb vil have en afskrækkende effekt overfor medlemsstaterne. Selvom Frassoni hilser meddelelsen velkommen, påpeger hun, at Kommissionen ikke vil bruge den på sager som allerede er indledt (det vil kun gælde sager efter 1. januar 2006).

Arbejdsdokumentets konklusioner

Som nævnt i indledningen ønsker Frassoni, at Kommissionen prioriterer implementering mindst lige så højt som forenklingsprojektet. Hun konkluderede, at Europa-Parlamentet kan bidrage til processen ved at støtte Kommissionen i sin rolle som "traktatens vogter". Hertil ønsker Frassoni, at Europa-Parlamentets aktiviteter i lovgivningsprocessen ikke slutter ved vedtagelsen af en retsakt, men også kan forsætte under og efter implementeringsfasen i medlemsstaterne.

Frassonis forslag:

1. Implementeringen og gennemførelsen af fællesskabsretten skal prioriteres af samtlige institutioner og medlemsstater.
2. Kommissionen skal være hurtigere til at reagere, hvis en medlemsstat ikke notificerer.
3. Europa-Parlamentet skal orientere de nationale parlamenter om problemerne i COSAC, og konkrete forslag bør udarbejdes til at forbedre situationen.
4. Europa-Parlamentets kompetente udvalg bør diskutere og undersøge gennemførelsen af EU-regler. Såfremt udvalget erfarer, at et eller flere medlemsstaterne har problemer med implementeringen, kan udvalget overveje at udarbejde en "name and shame" liste. Det er også blevet for-

⁵ Communication on the Application of Article 228 of the EC Treaty of 14 December 2005 (SEK (2005) 1658):

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/sec_2005_1658_en.pdf

slået, at de kompetente udvalg kan holde møde med repræsentanterne fra medlemsstaterne.

5. Medlemsstaterne skal forpligtes til at udarbejde ækvivalenstabler (concordance tables) i forbindelse med notifikationen af implementeringen. Ækvivalenstabler skal tydeligt kunne vise, hvordan et direktiv er implementeret i den nationale ret.
6. Kommissionens undersøgelser om konkrete sager skal offentliggøres. Idet hele processen skal gøres mere gennemsigtig.
7. Processen i Kommissionen relateret til verificering og håndhævelse skal accelereres.
8. Rådets budgetbesparelser koster! Rådet (og Europa-Parlamentet) har gang på gang skåret ned i ressourcerne til Kommissionen. Institutionerne skal sørge for at Kommissionen har de nødvendige ressourcer til at udfylde sine forpligtelser med hensyn til kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten⁶.
9. Konkrete retningslinier skal udarbejdes for Kommissionen. Tidsfrister og åbenhed i processen skal indføres for dermed at bevise at processen er bundet i juridiske og ikke politiske forhold.

Andre initiativer

Det skal afslutningsvist bemærkes, at der er flere initiativer i Europa-parlamentet vedrørende forbedring af gennemførelsen af fællesskabsretten. Udover Frassonis kommende betænkning om Kommissionens årsrapporter om gennemførelsen af fællesskabsretten, verserer der flere initiativer på Europa-Parlamentet på administrativt niveau, som sigter mod at forbedre implementeringen og gennemførelsen af fællesskabsretten. Det er eksempelvis forslået, at der oprettes et netværk af embedsmænd fra fagudvalg fra de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, som b. la. kan diskutere problemer og "best-practices" i forbindelse med den nationale implementering af EU-direktiver. Hertil har Europa-Parlamentets administration også anbefalet, at henvisninger til følgelovgivning fra medlemsstater samles i en database, således at det er muligt at se hvordan et givet direktiv er implementeret i samtlige medlemslande. Det skulle også være muligt at bruge databa-

⁶ De finansielle overslag der blev vedtaget af Stats- og Regeringsledere i december 2005 vil betyde en reduktion af 7 mia. EUR af Kommissionens budget.

sen til at udveksle oplysninger om implementering mellem de nationale parlamenter.

Med venlig hilsen

Mongin Forrest

Hvis du vil vide mere:

Europa-Parlamentets Retsudvalg

http://www.europarl.eu.int/committees/juri_home_en.htm

Kommissionens hjemmeside om gennemførelse af fællesskabsretten:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm