KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.11.2008
KOM(2008) 777 endelig

25. ÅRSBERETNING FRA KOMMISSIONEN

OM KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABSRETTEN (2007)

{SEK(2008) 2854}
{SEK(2008) 2855}

25. ÅRSBERETNING FRA KOMMISSIONEN

OM KONTROL MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABSRETTEN (2007)

1. INDLEDNING

I september 2007 vedtog Kommissionen meddelelsen "Et resultatorienteret Europa – anvendelse af fællesskabsretten"[1], hvori det hedder: "Kommissionen vil i sin årsberetning sætte øget fokus på strategiske spørgsmål, vurdering af lovgivningens aktuelle situation i forskellige sektorer, prioriteter og programmering af kommende tiltag" for at "bidrage til institutionernes strategiske dialog om, i hvilket omfang fællesskabsretten tjener sit formål, og om problemer og mulige løsninger".

Denne beretning omhandler udfordringer ved anvendelsen af fællesskabsretten og opstiller tre prioriterede indsatsområder: 1) forebyggelse, 2) information og problemløsning for borgerne og 3) prioritering af behandlingen af klager og overtrædelser. Den understreger endvidere betydningen af et stærkt partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne i de ekspertgrupper, der forvalter anvendelsen af de retlige instrumenter, og et proaktivt samarbejde for at løse problemer.

Yderligere oplysninger om situationen på de forskellige områder af fællesskabsretten samt fortegnelser og statistikker vedrørende alle overtrædelsessager findes i arbejdspapirer fra Kommissionens tjenestegrene, som er vedlagt denne beretning[2].

2. DEN NUVÆRENDE SITUATION – SPØRGSMÅL OG UDFORDRINGER

Kommissionen har som traktatens vogter bemyndigelse til og ansvar for at sikre overholdelse af fællesskabsretten, og den skal kontrollere, at medlemsstaterne overholder traktatreglerne og Fællesskabets lovgivning. EF-traktatens bestemmelser, 10 000 forordninger og over 1 700 direktiver, som gælder for 27 medlemsstater, udgør et betydeligt regelværk. Der vil uundgåeligt opstå mange spørgsmål og udfordringer i forbindelse med fællesskabsrettens anvendelse. På nogle områder er der særlige gennemførelsesproblemer, der gennemgås i de følgende afsnit.

2.1. Klager og overtrædelser

Overtrædelsesproceduren er afgørende for at sikre, at fællesskabsretten anvendes korrekt. Ca. 70 % af klagerne kan afsluttes, inden der sendes en åbningsskrivelse, ca. 85 % afsluttes inden den begrundede udtalelse, og hele 93 % afsluttes inden sagen indbringes for Domstolen.

Hvis man sammenligner perioden 1999-2002 med 1999-2006 faldt den gennemsnitlige behandlingstid for overtrædelser regnet fra registrering af sagen til indbringelse af sagen for EF-Domstolen i henhold til EF-traktatens artikel 226, fra omkring 28 måneder til 23 måneder. Det tog i gennemsnit omkring 15 måneder at behandle overtrædelsessager vedrørende

---

1 KOM(2007) 502 af 5.9.2007.

2 SEK(2008) 2854 og SEK(2008) 2855.

manglende indberetning af nationale gennemførelsesforanstaltninger. Den gennemsnitlige behandlingstid for sager baseret på klager og foranstaltninger på eget initiativ faldt fra 39 måneder til 35 måneder. I 2007 blev 7 sager genstand for fornyet sagsanlæg ved EF-Domstolen i medfør af EF-traktatens artikel 228 sammenlignet med 10 i 2006.

Ved udgangen af 2007 behandlede Kommissionen over 3 400 klager og overtrædelsessager. Det samlede antal sager steg med 5,9 % i forhold til 2006 med en stigning på 32,3 % i sager om manglende anmeldelse af gennemførelsesbestemmelser. Klager udgjorde 35,9 % af det samlede antal sager, eller to tredjedele af alle sager om andre forhold end forsinket gennemførelse, hvilket er et fald på 8,7 % i forhold til 2006. Antallet af sager indledt på eget initiativ faldt med 9,4 %. I januar 2007 havde Kommissionen gennemsnitligt modtaget 99,07 % af de krævede meddelelser om gennemførelsesbestemmelser for alle vedtagne direktiver, og tallet steg til 99,46 % ved udgangen af året. Det skal sammenlignes med 98,93 % stigende til 99,06 % i 2006. Hvad angår direktiver, der skulle være gennemført i 2007, var 64,55 % af meddelelserne imidlertid forsinkede.

2.2. Andragender

Antallet af andragender til Europa-Parlamentet med anmodning om oplysninger fra Kommissionen afhænger delvis af borgernes interesser. Selv om de fleste andragender ikke vedrører eller fører til overtrædelsesprocedurer, giver de Europa-Parlamentet og Kommissionen nyttige oplysninger om borgernes interesser.

Miljøet står fortsat for det største antal (146 ud af ca. 420 – navnlig om luft-, vand- og støjforurening) efterfulgt af 89 andragender vedrørende beskæftigelse, sociale anliggender og ligestilling (arbejdsmarkedslovgivning (30), ligestilling (28), arbejdstageres frie bevægelighed og social sikring (25)).

Over 20 andragender vedrørte offentlige udbud (navnlig byudviklingsprojekter i Spanien), omkring 20 vedrørte anerkendelse af eksamensbeviser (navnlig turistguider og skiinstruktører), 15 vedrørte tjenesteydelser og finansielle institutioner (betalinger inden for Fællesskabet). Disse andragender førte til Europa-Parlamentets rapport om "Equitable Life". På området retfærdighed, frihed og sikkerhed var der over 30 andragender. Der var 21 andragender om transport, 16 om beskatning og toldunion (flest om indirekte beskatning af biler og direkte dobbeltbeskatning) og 11 om landbrug.

2.3. Sektoranalyse

Der er fortsat en betydelig arbejdsbyrde vedrørende klager og overtrædelser inden for miljø, indre marked, beskatning og toldunion, energi, transport og beskæftigelse, sociale anliggender, ligestilling og sundhed samt forbrugerspørgsmål og retfærdighed, frihed og sikkerhed med et stigende antal retsregler af stor interesse for borgerne.

Nedenfor følger en analyse af nøglespørgsmål i udvalgte sektorer, der dækker en række emneområder. Der gives flere oplysninger i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om "Situationen i de enkelte sektorer"[3].

Inden for *landbrug* er der over 2 400 lovgivningsforanstaltninger, mest forordninger. Reglerne har været forholdsvis stabile, men er dog hyppigt blevet ajourført og regelmæssigt revurderet.

---

[3] SEK(2008) 2854.

Det meste af lovgivningen finder direkte anvendelse og vedrører finansiel markedsstøtte, der forvaltes gennem proceduren for forskriftsmæssig regnskabsafslutning for at undgå ukorrekte betalinger fra Fællesskabets budget. Det betyder, at retssager snarere indledes af medlemsstaterne mod Kommissionen end omvendt. Forvaltningen sker via mere end 140 udvalg og ekspertgrupper. Der blev indført en forenkling gennem forordningen om en fælles markedsordning og gennem reformer i vin-, frugt- og grøntsektorerne. Vanskelighederne med anvendelsen af krydsoverensstemmelsessystemet for direkte støtteordninger er blevet løst. Opmærksomheden er flyttet til målene for "sundhedstjek", nemlig en mere effektiv og enkel direkte støtte, modernisering af markedsstøtten og de krav, der følger af klimaændringen, bioenergiproduktion, vandforvaltning og biodiversitet.

Det indre marked og tjenesteydelser giver fortsat anledning til en række problemstillinger og overtrædelsesprocedurer, f.eks. om grænseoverskridende investeringer og bestemmelser om sundhedstjenester. Forsinket gennemførelse af direktiver er fortsat et problem, idet der er indledt 206 overtrædelsesprocedurer[4] omfattende forsinkelser på markederne for finansielle instrumenter, selskabsret og hvidvaskning af penge, faglige kvalifikationer og offentlige udbud. De seneste tal viser en betydelig forbedring, der dog stadig skal bekræftes som en varig tendens. Der skal fortsat gøres en stor indsats med forvaltningsinstrumenter, f.eks. gennem god brug af det tredelte netværk af udvalg inden for finansielle tjenesteydelser samt ekspertgrupper om selskabsret og bekæmpelse af hvidvaskning af penge.

For at sikre *fri bevægelighed for varer, der endnu ikke er omfattet af harmonisering*, skal medlemsstaterne og Kommissionen træffe en række detaljerede præventive foranstaltninger og samarbejde om meddelelse om og gennemgang af udkast til nye tekniske regler på basis af direktiv 98/34. På den måde sikres der overensstemmelse mellem de nationale bestemmelser og fællesskabslovgivningen, og det bidrager til klarhed, effektivitet og generelt til bedre lovgivning. De fleste problemer løses inden for få måneder. Direktivet gælder også for nationale bestemmelser om tjenesteydelser i informationssamfundet.

Reglerne om fri bevægelighed for varer er forholdsvis stabile bortset fra problemet med for sen gennemførelse, der medførte 227 nye overtrædelsesprocedurer i 2007. En af hovedudfordringerne er fortsat behovet for regelmæssig teknisk opdatering. Gennemførelse af REACH-forordningen om kemikalier vil i nogle år få prioritet med henblik på opstart af agenturet og netværket af kontaktpunkter.

Inden for *sundhed og forbrugerbeskyttelse* medførte en forsinket gennemførelse af direktiver over 330 overtrædelsesprocedurer. Inspektioner og andre specifikke foranstaltninger spiller fortsat en central rolle for at sikre fødevaresikkerheden. Der lægges særlig vægt på at styrke samarbejdet inden for netværket for forbrugerbeskyttelse for effektivt at støtte forbrugernes interesser.

Der sker fortsat en hurtig udvikling af retsreglerne på *transportområdet*. Forsinket gennemførelse er fortsat problematisk. Det er fortsat højt prioriteret at forbedre informationsudvekslingen og problemløsningen med medlemsstaterne. Der gøres gode fremskridt med overgangen til en fællesskabsordning for "Open Skies"-aftalerne med De Forenede Stater. Indførelsen af rettigheder for flypassagerer, herunder rettigheder for bevægelseshæmmede passagerer, må forventes at blive nøje overvåget. Inspektioner er fortsat den vigtigste garanti for luftfarts- og søfartssikkerheden.

---

[4] Alle tal er for 2007, medmindre andet fremgår.

EU-lovgivningen udvikler sig også hurtigt i *energisektoren*. Koordineret sikkerhed for gasforsyninger er en nøgleudfordring på samme måde som en rettidig og korrekt anvendelse af den tredje pakke af direktiver om det indre marked for elektricitet og gas, og kontrol- og inspektionsindsatsen bør fortsætte for at sikre, at reglerne for stråling og nuklear sikkerhedskontrol overholdes.

Inden for *told, direkte og indirekte beskatning* førte reglernes brede anvendelsesområde og den begrænsede harmonisering til et stort antal overtrædelsesprocedurer og indbringelser af anmodninger om præjudicielle afgørelser for EF-Domstolen i spørgsmål om beskatning generelt og moms i særdeleshed. Der er en betydelig stigning i sager om ikke-diskriminering inden for direkte beskatning. På toldområdet er udfordringen at forenkle lovgivningen og strømline procedurerne.

Inden for *beskæftigelse, sociale anliggender og ligestilling* er det betydelige antal overtrædelsesprocedurer på grund af forsinket gennemførelse faldet. Der var imidlertid fortsat en stor arbejdsbyrde, hvad angår social sikring, fri bevægelighed, arbejdsmarkedslovgivning og ligestilling/ikke-diskrimination. Erhvervsbetingede sygdomme og arbejdsulykker udgør en risiko for den offentlige sundhed, og der skal lægges stor vægt på direktiverne om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, herunder direktiverne vedrørende bygge-, søfarts- og minesektoren.

Hvad angår *informationssamfundet*, var der fortsat mange tilfælde af ukorrekt gennemførelse og anvendelse af rammebestemmelserne fra 2002 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og Kommissionen fremlagde en pakke med instrumenter for at ændre og supplere de eksisterende rammer. Gennemførelsen af det senest ændrede direktiv om audiovisuelle medietjenester kan give anledning til et øget antal klager. Den sene gennemførelse af direktivet om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer medførte en forsinkelse på næsten to år for overensstemmelsesvurderingen.

Regelsættet på *miljøområdet* er bredt og ambitiøst, finder anvendelse på meget forskellige situationer i medlemsstaterne, administreres af mange forskellige forvaltningsorganer, der agerer på forskellige niveauer, og giver anledning til stor offentlig interesse. Mange problemer skyldes forsinket og ukorrekt gennemførelse af direktiver, hvilket medførte 125 nye overtrædelsesprocedurer i 2007. Hertil kommer de sektormæssige udfordringer, der er nøje beskrevet i meddelelsen om "Gennemførelse af Det Europæiske Fællesskabs miljølovgivning"[5].

Der er udfoldet bestræbelser på at forenkle og modernisere tidligere lovgivning om affald, vand, luft og industriens emissioner for at hjælpe medlemsstaterne med at takle problemer med anvendelse af lovgivningen. Rammedirektivet om affald blev revideret for at afklare definitionerne og konsolidere og forenkle. Der er kritiske forsinkelser inden for affaldsforvaltning, navnlig på grund af uhensigtsmæssige investeringer. Det er ligeledes nødvendigt yderligere at udvikle infrastrukturen i tusinder af store befolkningscentre for at sikre overensstemmelse med byspildevandsdirektivet. Rammedirektivet for vand er et godt eksempel på et forsøg på at forenkle og konsolidere forskellige love. Der må forventes en øget arbejdsbyrde, da fristerne for gennemførelse af forskellige bestemmelser udløber.

---

[5] KOM(2008) 773.

Der er alvorlige problemer i forbindelse med omfattende manglende overholdelse af grænseværdierne for luftkvaliteten, navnlig svovldioxid og partikler i mange byer. Der er gjort en stor indsats for at forenkle og strømline reglerne for industriens emissioner. Men der har været omfattende forsinkelser med udstedelsen af tilladelser for tusinder af industrianlæg, og det er en konstant udfordring at bevare "de bedste tilgængelige teknikker" og holde de tilhørende referencedokumenter ajourført. Mens antallet af overtrædelser af direktivet om vurdering af miljømæssige virkninger er højt men stabilt, er der et stigende antal sager vedrørende direktivet om strategisk miljøvurdering. Med hensyn til klimaændringer er fuld gennemførelse af emissionshandelsordningen, herunder de toårige indberetningsforpligtelser, en af de store udfordringer. Der gøres fortsat fremskridt med anerkendelse af beskyttede områder i henhold til fugledirektivet og habitatdirektivet, men det er nødvendigt med en yderligere indsats for at forbedre sundheden for visse levesteder og arter.

På området *retfærdighed, frihed og sikkerhed* er reglerne blevet betydeligt udbygget. Den største udfordring er at sikre en rettidig og korrekt gennemførelse af meget af den senest vedtagne lovgivning og samtidig administrere en stor mængde korrespondance, klager og et stigende antal overtrædelsessager. Afslutningen i 2008 af undersøgelsen om gennemførelsen af ti direktiver om indvandring og asyl kan give anledning til overtrædelsesprocedurer, hvilket også gælder for udviklingen af rettigheder for tredjelandsstatsborgere. Det store antal undersøgelser af og klager over grundlæggende rettigheder, statsborgerskab og fri bevægelighed for personer forventes at fortsætte.

3. PRIORITEREDE AKTIONER

3.1. Aktion 1: Styrkelse af de forebyggende foranstaltninger

For at sikre en effektiv gennemførelse af fællesskabsretten i EU-27 er det vigtigt at styrke indsatsen for at hindre, at der opstår overtrædelser. Der indledes overtrædelsesprocedurer, når det konstateres, at borgere og virksomheder er blevet afskåret fra de fordele, der følger af lovgivningen. Der kræves fortsat en indsats fra Kommissionen og medlemsstaterne for at rette op på denne situation.

a) Bedre lovgivningsinstrumenter

Der gøres en stor indsats for at sikre, at lovgivningen er klar, enkel, anvendelig og mulig at håndhæve. Endvidere lægges der ved udarbejdelsen af forslag stor vægt på aspekter som gennemførelse, forvaltning og håndhævelse både i den fase, hvor der foretages konsekvensanalyser, men også i den øvrige del af lovgivningsprocessen. Retningslinjerne for konsekvensanalyser ændres for at sikre, at gennemførelses- og kontrolforanstaltningerne samt valg af retligt instrument undersøges grundigt.

Der vil blive foreslået forordninger for tekniske gennemførelsesbestemmelser, når det er hensigtsmæssigt. Der er f.eks. vedtaget forordninger for roamingpriser, fremlagt forslag til forordninger for kosmetik og byggevarer, og der overvejes forordninger for dyrevelfærd, biocider og tekstiler. Hvad angår motorkøretøjer, er der nu gennemført rammebestemmelser via Kommissionens forordninger. Forordninger bruges til at gennemføre direktiver for de lovregulerede erhverv og gennemføre tekniske standarder for miljøvenligt design af energiforbrugende produkter. Der er vedtaget forordninger om harmonisering af brug af kemiske stoffer via REACH, og der er foreslået forordninger for at styrke den gensidige anerkendelse, hvad angår fri bevægelighed for varer.

Europa-Parlamentet og Rådet bør bidrage til at skabe klarhed og forenkling i lovgivningen ved behandlingen af Kommissionens forslag inden for rammerne af proceduren med fælles beslutningstagning.

b) Forberedelse af en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten

Kommissionen og medlemsstaterne arbejder på at forbedre gennemførelsen af direktiver. Det er Kommissionens mål at sikre, at gennemførelsesplaner, der er baseret på en risikoanalyse, som identificerer de foranstaltninger, der er nødvendige i forhold til de forventede gennemførelsesproblemer, ledsager forslag til nye direktiver gennem lovgivningsprocessen. Kommissionen vil oprette netværk for de personer i medlemsstaterne, der har ansvaret for gennemførelse af alle nye direktiver, og for onlineudveksling af spørgsmål og svar.

Der arrangeres workshopper om gennemførelse for mange nye direktivers vedkommende, herunder vedrørende lovregulerede erhverv, forsikring, bankvæsen, værdipapirer, selskabsret, regnskab og revision i det indre marked. Der afholdes fortsat pakkemøder om gennemførelse på forskellige områder. Hyppige møder i De Europæiske Tilsynsmyndigheders Gruppe og kontaktgruppen om direktivet om audiovisuelle medietjenester hjælper med gennemførelsesproblemer. Ekspertgruppen vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af industriforurening omdannes til ekspertgruppen vedrørende industriemissioner med større beføjelser inden for gennemførelse. Der blev afholdt seks ekspertgruppemøder i 2007, og der er planlagt endnu seks i 2008 om gennemførelse af tjenesteydelsesdirektivet.

Det kan være nødvendigt med længere gennemførelsesperioder for mere komplekse instrumenter, som f.eks. en treårig periode som foreslået for forsikringsselskabers solvens (solvens II). Under særlige omstændigheder kan der indfases forskellige gennemførelseselementer med forskellige tidsfrister, hvilket muliggør en bedre sporing, identifikation af forsinkelser og en tidlig afhjælpende indsats.

Kommissionen arbejder også sammen med medlemsstaternes forvaltninger og implicerede parter om rettidig gennemførelse og korrekt håndhævelse af forordninger gennem udvikling af bedre procedurer i medlemsstaterne, en standardiseret klageformular og retningslinjer for forordningen om flypassagerers rettigheder.

c) Vurdering af gennemførelsesforanstaltningers overensstemmelse og forebyggelse af ukorrekt gennemførelse

Der anvendes en række instrumenter for at undgå manglende overensstemmelse mellem national lovgivning og fællesskabslovgivning og sikre at, medlemsstaternes forvaltninger gennemfører fællesskabslovgivningen korrekt. Disse instrumenter omfatter overensstemmelsesvurderinger af gennemførte retsakter, udvalgs- og ekspertgruppemøder, inspektioner, spørgeskemaer, gennemførelsesrapporter, fact finding-missioner, forhåndsmeddelelse af udkast til nye tekniske forordninger og undersøgelser eller analyser.

Overensstemmelsesvurderinger er risikobaserede, og der tages hensyn til erfaring med gennemførelsens pålidelighed, foranstaltningens indhold, forberedelsen af gennemførelsen og rapportering fra implicerede.

Overensstemmelsesvurdering spiller en vigtig rolle på mange områder, herunder miljølovgivning og andre områder som f.eks. foderstoffer og fødevarer, som kræver kontrol af medlemsstaternes kontrolsystemer gennem inspektioner foretaget af Levnedsmiddel- og

Veterinærkontoret. Der foretages også andre former for inspektioner på områder som f.eks. sø- og luftfartssikkerhed og nuklear sikkerhedskontrol.

d) Aktiv forvaltning: udvalgs og ekspertgruppers rolle

Omkring 260 udvalg og 1 200 ekspertgrupper forvalter regelsættet, opdaterer tekniske krav og hjælper med at identificere behovet for lovgivningsmæssige ændringer. De arbejder med fortolkende retningslinjer, adfærdskodekser, særlige vanskeligheder og fremgangsmåder for at gøre gennemførelsen af lovgivningen mere effektiv. Der kommer også mange bidrag fra ngo'er, erhvervslivet og andre aktører. Alene på landbrugsområdet blev der i 2007 afholdt 256 møder i 31 forvaltningsudvalg og forskriftsudvalg og 118 møder i rådgivende grupper og ekspertgrupper. Der blev vedtaget 38 retningslinjer om plantebeskyttelsesmidler, og der er gjort en stor indsats via ekspertmøder, vejledning og uddannelse om fødevaresikkerhed. Hvad angår finansielle tjenesteydelser, støtter udvalg på tre niveauer en fælles fortolkning og anvendelse af lovgivningen og forbedrer den praktiske styring.

3.2. Aktion 2: Informationsformidling og problemløsning for borgere og erhvervsliv

Det betydelige anvendelsesområde for den omfangsrige fællesskabsret, der finder anvendelse i 27 medlemsstater, giver naturligt nok anledning til mange spørgsmål, forespørgsler og klager. Borgere og erhvervsliv er bedst tjent med, at der findes hurtige og uformelle løsninger. Mange problemer håndteres bedst gennem en indledende informationsudveksling og et samarbejde om at løse problemet. Kommissionen henvender sig til borgerne gennem Europe Direct, borgernes vejviserservice, ECC-Net, Euro-jus og i stort omfang gennem Kommissionens tjenestegrene.

Fællesskabsretten stiller visse mekanismer til rådighed for borgerne, hvis de ønsker at klage over virksomheder, som f.eks. de specifikke klageprocedurer for flypassagerers rettigheder, tvistbilæggelsen i forsyningspligtdirektivet på telekommunikationsområdet og samarbejde om håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse. Kommissionen koordinerer SOLVIT-netværket, hvor medlemsstaterne arbejder sammen for at løse grænseoverskridende problemer forårsaget af offentlige myndigheders potentielle fejlagtige anvendelse af lovgivningen om det indre marked uden at gå rettens vej.

Endvidere har Kommissionen iværksat projektet EU-pilot for at kunne give hurtigere og bedre svar på spørgsmål og foreslå løsninger på problemer som følge af anvendelsen af EU-lovgivningen, der kræver stadfæstelse af den faktiske eller retlige situation i en medlemsstat. Femten medlemsstater deltager. Projektet blev indledt den 15. april 2008. I midten af september var der over 130 sager i systemet på områder som f.eks. sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, social sikring og fri bevægelighed for arbejdstagere, visa, fri bevægelighed for personer, beskyttelse af personoplysninger, offentlige udbud, miljølovgivning, fri bevægelighed for varer og indirekte og direkte beskatning. Der vil blive foretaget en første evaluering af projektet efter et år.

Disse instrumenter er et vigtigt tilsagn fra Kommissionen og medlemsstaterne om bistand til borgerne og erhvervslivet, der arbejder tættere sammen for fuldt ud at udnytte EU's muligheder.

3.3. Aktion 3: Forvaltning af klager og overtrædelser – prioritering efter sektor

En effektiv håndhævelse af fællesskabsretten i et EU med 27 medlemsstater kræver, at Kommissionen klar fastslår, hvor hovedindsatsen for håndhævelse skal lægges. Målet er at opnå så stor nytte som mulig for borgere og erhvervsliv. I den henseende må Kommissionen give højeste prioritet til de overtrædelser, der har de største følger for almenvellet. Kommissionen vil også behandle andre sager via problemløsningsmekanismer, som f.eks. SOLVIT eller EU-Pilot. Ofte kan sådanne sager, hvor et samarbejde med medlemsstaterne om fastlæggelse af den faktiske og retlige situation for en klage kunne være nyttigt, behandles mere effektivt via sådanne mekanismer, og på den måde kan der opnås et bedre resultat for den enkelte borger. Om nødvendigt vil der blive indledt overtrædelsesprocedurer. I 2007-meddelelsen opstillede Kommissionen generelle prioriterede områder med mulighed for at udvikle prioriteringskriterier for en given sektor. På den måde vil Kommissionen sikre, at der følges op på alle spørgsmål, og den vil vurdere, hvordan der bedst kan nås et hurtigt og godt resultat, samtidig med at den bevarer retten til at indlede formelle procedurer for overtrædelse af fællesskabsretten og sikrer overholdelse af garantierne i meddelelsen fra 2002 om forbindelserne med klagere[6].

Eksempler på prioriterede områder, som uddybes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om "Situationen i de enkelte sektorer" (SEK(2008) 2854), er følgende:

- *Det indre marked og tjenesteydelser* – de strategiske prioriteter fokuserer på brud på fællesskabsretten (1), der krænker grundlæggende rettigheder med stor betydning for borgernes rettigheder, (2) der truer sektorlovgivningens generelle anvendelse, eller som vedrører vigtig retspræcedens, eller (3) der kan få store økonomiske følger for det indre marked eller en specifik sektor på dette marked. I sektoren for tjenesteydelser var indsatsen koncentreret om sager med klar diskrimination på grund af nationalitet eller følger for kategorier af tjenesteudbydere i vigtige sektorer.

- *Finansielle tjenesteydelser* – emner, som f.eks. investeringsrestriktioner baseret på nationale sikkerhedsovervejelser, eller som påvirker pensionsordninger.

- *Arbejdstageres rettigheder, arbejdsmarkedslovgivning, social sikring og ikke-diskrimination* – hvis der er store følger for borgerne, kan prioritering bringe størst nytte for det største antal borgere. Der vil blive anvendt supplerende foranstaltninger for at hjælpe borgerne med at finde løsninger på deres individuelle problemer, og den samlede situation vil blive overvåget med henblik på eventuelle nye tiltag.

- *Grundlæggende rettigheder, fri bevægelighed for personer, indvandring, asyl, statsborgerskab og civilret* – der vil fortsat blive givet prioritet til løsning af problemer, der har store følger for grundlæggende rettigheder og fri bevægelighed og civilretlige områder inden for ægteskabssager og forældremyndighed. Der vil blive anvendt supplerende foranstaltninger for at hjælpe borgere med at finde løsninger på deres individuelle problemer, og den overordnede situation vil blive overvåget med henblik på om nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger.

- *Miljø* – samlet behandling af lignende individuelle overtrædelser via horisontale sager, f.eks. om affaldsforvaltning og luftforurening; store infrastrukturprojekter, navnlig

---

[6] KOM(2002) 141.

projekter der modtager fællesskabsmidler; overtrædelser, hvor borgerne i betydelig grad eller gentagne gange udsættes for direkte skade eller en alvorlig forringelse af deres livskvalitet[7].

- *Transport* – passager- og driftssikkerhed samt bæredygtige politikker med bred virkning.

- *Energi* – foranstaltninger med betydelig virkning for bekæmpelsen af klimaændringer, og som garanterer en sikker og konkurrencedygtig energiforsyning.

- *Informationssamfund* - emner af systematisk betydning for de nationale myndigheders funktion, forbrugerbeskyttelsesområder (som f.eks. det europæiske nødkaldsnummer 112) inden for telekommunikation, regler for reklame-tv, beskyttelse af mindreårige og forebyggelse af opildnelse til racehad i medier samt ikke-diskriminerende adgang til informationer i den offentlige sektor.

- *Konkurrencepolitik* - effektiv konkurrence i liberaliserede netværksindustrier, som f.eks. energimarkeder, herunder ikke-diskriminerende adgang til infrastruktur, og inden for finansielle tjenesteydelser. Inddrivelse i tilfælde af ulovlig statsstøtte.

4. ÆNDRING AF LOVEN I LYSET AF ERFARINGEN

EU's regelværk udvikler sig løbende i lyset af den erfaring, der følger af anvendelsen. Der er behov for at styrke processen om bedre lovgivning, finde det mest hensigtsmæssige svar på de enkelte problemer på det relevante tidspunkt i processen, så det sikres, at oplysningerne om anvendelsen kan indgå i den juridiske revision.

På nogle områder, som f.eks. partiklers bidrag til luftforureningen eller behandling af spildeolier, kan lovgivningsmæssige ændringer forbedre målsætningerne, ændre materielle bestemmelser, udskyde gennemførelsen eller indføre mere fleksible krav som svar på de konstaterede vanskeligheder. På andre områder gennemføres der en betydelig opgradering, administrativ forenkling og forbedret forvaltning, f.eks. hvad angår toldkodeksen. Strukturelle vanskeligheder i forbindelse med liberalisering af gas- og elektricitetsmarkedet er blevet taklet gennem den tredje lovgivningspakke. Den lovgivningsmæssige afklaring og omarbejdelse er på forskellige udviklingsstadier, hvad angår udviklingen af mærkning og salg af fødevarer og foder og plantebeskyttelse. Der er sket eller er ved at ske en betydelig lovgivningsmæssig udvikling inden for gensidig anerkendelse af fri bevægelighed for varer og i sektorer som automobiler og medicinsk udstyr, lægemidler og forsinkede betalinger med særligt fokus på mindre virksomheder.

5. KONKLUSION

Denne rapport understreger behovet for et fortsat proaktivt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne for at sikre den generelle forvaltning af lovgivningen og arbejde i partnerskab for at sikre hurtige og effektive svar til borgerne og afhjælpe overtrædelser, hvilket også er blevet understreget af Europa-Parlamentet. En samordnet indsats fra Kommissionens og medlemsstaternes side, der er skræddersyet til specifikke udfordringer, vil give de bedste resultater. Kommissionen vil fortsat opmærksomt forfølge

[7] Se også KOM(2008) 773.

overtrædelser og arbejde tæt sammen med Europa-Parlamentet med henblik på at rapportere om og drøfte udviklingen for gennemførelsen af fællesskabsretten.

At sikre en effektiv gennemførelse af fællesskabsretten er fortsat en stor udfordring, hvilket de mange sene gennemførelser af direktiver vidner om. Nogle områder af fællesskabsretten giver fortsat anledning til et stort antal klager fra borgere og virksomheder over krænkelse af deres rettigheder i henhold til fællesskabsretten. I det kommende år vil Kommissionen navnlig koncentrere sig om følgende foranstaltninger:

- Takling af problemet med de mange forsinkede gennemførelser af direktiver;
- Styrkelse af forebyggende foranstaltninger, herunder det fortsatte behov for at udvikle analysen af gennemførelsen og overensstemmelsen, når der udarbejdes konsekvensanalyser;
- Bedre information og uformel problemløsning til gavn for borgere og erhvervsliv; og
- Prioritering af de vigtigste sager og et tæt samarbejde med medlemsstaterne for hurtigere at kunne afhjælpe overtrædelser.