



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.11.1997
KOM(97) 619 endelig udg.

97/0330 (CNS)

Forslag til
RÅDETS FORORDNING (EF)
om indførelse af en interventionsmekanisme for Kommissionen
med henblik på at bringe bestemte handelshindringer til ophør

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

I. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Kontekst

A/ Krænkelser af princippet om frie varebevægelser

1. Den frie bevægelighed for varer udgør et af de grundlæggende principper for Det Europæiske Fællesskab. Princippet er indskrevet i traktatens artikel 7 A og garanteres bl.a. ved, at medlemsstaterne overholder bestemmelserne i EF-traktatens artikel 30-36.

Både borgerne og de økonomiske beslutningstagere oplever dagligt fordelene ved de frie varebevægelser. Men de er også meget sårbare over for de problemer, der kan eksistere eller pludseligt opstå.

2. Flere eksempler har vist, at princippet om frie varebevægelser kan blive alvorligt krænket. Disse krænkelser kan antage forskellige former, men de mest spektakulære er uden tvivl dem, hvor der indføres et pludseligt og uberettiget forbud mod import af varer fra andre medlemsstater, eller hvor varer fra andre medlemsstater tilbageholdes eller endda destrueres. Sådanne krænkelser er til alvorlig skade for et velfungerende indre marked og for de økonomiske beslutningstagere, og det er derfor nødvendigt at kunne bringe dem til ophør meget hurtigt.

Over for sådanne alvorlige krænkelser er det nødvendigt for Kommissionen at råde over et effektivt interventionsmiddel, da den ellers risikerer at blive bebrejdet, at den ikke sørger for at beskytte borgernes rettigheder, og at den tolererer overgreb på et af EF's fundamentale principper. De midler, der står til Kommissionens rådighed i dag, gør det ikke altid muligt at rette op på visse umiskendelige krænkelser af EF-retten med den fornødne hurtighed.

B/ De eksisterende aktionsmidler på EF-plan

3. De midler, der i dag kan benyttes til at skride ind over for krænkelser af EF-retten, kan opdeles i to kategorier: på den ene side kan borgerne gøre deres rettigheder gældende ved de nationale domstole, og på den anden side kan Kommissionen og/eller medlemsstaterne indbringe sager for Domstolen som led i et traktatbrudssøgsmål (traktatens artikel 169 og 170).

Skønt Kommissionen tilskynder borgerne og de økonomiske beslutningstagere til at benytte de nationale domstole, må den konstatere, at den modtager et stort antal klager, som har til formål at få Kommissionen til at indlede et traktatbrudssøgsmål. Borgerne benytter sig således til stadighed af deres legitime ret til at anmelde overtrædelser af EF-retten, som er til skade for dem.

Et traktatbrudssøgsmål omfatter to faser. Den første består i en række indledende procedurer (åbningsskrivelse og begrundet udtalelse), mens den anden består i selve sagsanlægget og sagsbehandlingen (ved Domstolen). Der kan gå meget lang tid (fra et til fem år), inden hele forløbet afsluttes med Domstolens dom, hvori der konstateres et traktatbrud.

C/ Anmodningen fra Det Europæiske Råd i Amsterdam

4. I konklusionerne vedrørende handlingsplanen for det indre marked anmodede Det Europæiske Råd i Amsterdam Kommissionen "om at undersøge, hvordan der effektivt kan sikres fri bevægelighed for varer, herunder muligheden af at pålægge medlemsstaterne sanktioner". Det anmodede endvidere Kommissionen "om at fremsætte forslag herom inden næste møde i december 1997". Dette forslag er Kommissionens svar på denne anmodning, men Kommissionen har sørget for at gøre forslaget fleksibelt, således at det eventuelt kan tilpasses de øvrige frihedsrettigheder i det indre marked.

Forslag til forordning om indførelse af en interventionsmekanisme for Kommissionen

5. Skønt Kommissionens interne behandling af de indledende procedurer er blevet væsentligt fremskyndet, forbliver traktatbrudssøgsmålet uegnet til at gribe ind over for visse alvorlige overtrædelser af princippet om frie varebevægelser, som kræver en hurtig indsats. Domstolens sagsbehandling er langvarig, og der går mindst to år, før Domstolen afsiger sin dom og konstaterer, at der eventuelt foreligger et traktatbrud. I mellemtiden råder den økonomiske beslutningstager ikke over nogen bindende retsakt, som vedkommende kan benytte til hurtigt og effektivt at hævde sine rettigheder inden for rammerne af de retsmidler, der findes i medlemsstaterne.

Kommissionen foreslår derfor, at der udstedes en forordning om indførelse af en særlig interventionsmekanisme for Kommissionen, som den kan benytte til hurtigt at skride ind over for bestemte hindringer for den frie bevægelighed for varer.

6. Ifølge forordningen vil Kommissionen kunne rette en beslutning til en given medlemsstat for at få den til at træffe de fornødne foranstaltninger til at afskaffe åbenbare og umiskendelige hindringer for den frie bevægelighed for varer, jf. traktatens artikel 30-36. Denne beføjelse, som tillægges Kommissionen, vil være begrænset til ganske bestemte handelshindringer, som fordrer et hurtigt indgreb.

Indførelsen af den pågældende interventionsmekanisme vil medføre oplagte fordele i forhold til den nuværende situation. En beslutning truffet af Kommissionen vil have umiddelbar retsvirkning for borgerne i forhold til deres nationale retssystem.

I modsætning til den begrundede udtalelse, der fremsættes som led i artikel 169-proceduren, og som kun udgør den ene fase i et traktatbrudssøgsmål, som Domstolen skal tage stilling til, kan borgerne hurtigt gøre Kommissionens beslutning gældende over for de nationale domstole, og ved hjælp af de nationale retsmidler vil de kunne foranstalte, at der træffes foreløbige foranstaltninger ledsaget af tvangsbøder eller bøder for at

hindre en udvidelse eller forværring af handelshindringen, for at bringe den påståede overtrædelse til ophør og for eventuelt at opnå skadeserstatning.

Kommissionen mener, at dens beslutninger vil udgøre et nyttigt redskab for borgerne i forhold til deres nationale retssystemer, således at der kan pålægges effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner. Indførelsen af denne mekanisme vil også kunne tilskynde borgerne til i højere grad at indbringe sager for de nationale domstole, idet den vil give dem mulighed for hurtigt at opnå sanktioner på det rette tidspunkt.

7. Hvis den berørte medlemsstat ikke efterkommer Kommissionens beslutning, kunne det overvejes - i overensstemmelse med anden del af mandatet fra Amsterdam - at benytte en sanktionsmekanisme i form af tvangsbøder, der fastsættes af Kommissionen, når fristen for at efterkomme beslutningen er udløbet.

Det vil dog ikke være hensigtsmæssigt allerede nu at gå videre i denne retning, idet en bødemekanisme af denne art vil være den første af slagsen i fællesskabsretten. Der er derfor behov for en mere tilbundsående analyse af denne mulighed.

8. Det er derfor blevet foretrukket at tage udgangspunkt i den procedure, som traktaten foreskriver på statsstøtteområdet (artikel 93), og hvis første del består i en beslutning svarende til den, der er omhandlet i dette forslag til forordning. Anden del består i en hasteprocedure, hvor sagen kan indbringes direkte for Domstolen.
9. På denne baggrund hedder det i forslaget, at hvis den berørte medlemsstat ikke efterkommer Kommissionens beslutning inden for den fastsatte frist, vil Kommissionen skulle indbringe sagen for Domstolen i henhold til traktatens artikel 169 inden for de meget korte frister, der er fastsat i forordningen.
10. I forbindelse med sin beslutning om at fremsætte dette forslag har Kommissionen - foruden opfordringen fra Det Europæiske Råd i Amsterdam - taget følgende elementer med i betragtning:
 - a) De særlige kendetegn ved det område, som omfattes af interventionsmekanismen, nemlig alvorlige krænkelse af princippet om frie varebevægelser, hvor Kommissionen må forventes at gribe ind.
 - b) Privatpersoners og navnlig de økonomiske beslutningstageres forventninger. Grundet de pågældende handelshindrings grovhed er de til stor skade for disse personer, hvilket nødvendiggør, at EF og medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger.
 - c) Det faktum, at EF-retten ikke indeholder egnede midler til at bringe en ende på bestemte former for handelshindringer med den fornødne effektivitet og hurtighed.
 - d) Opretholdelse af den institutionelle balance som indført ved traktaten.

Retsgrundlag

11. Beføjelsen af Kommissionen til at vedtage en beslutning, der påbyder en medlemsstat at træffe foranstaltninger til hurtigt at bringe en handelshindring til ophør, er et skridt, der er nødvendigt for at kunne realisere en af EF's målsætninger, nemlig den fri bevægelighed for varer, jf. traktatens artikel 7 A, og dermed det indre marked. Procedurene i traktatens artikel 169 og 186 er imidlertid ikke velegnede til at rette op på sådanne hindringer hurtigt nok.

Denne beføjelse indebærer hverken direkte eller indirekte en harmonisering som omhandlet i traktatens artikel 100 A. Forordningen tager nemlig sigte på at indføre et redskab for Kommissionen, som ikke rækker ved medlemsstaternes love og administrative bestemmelser som sådanne.

Da traktaten ikke indeholder den fornødne hjemmel til at udstyre Kommissionen med en sådan interventionsmekanisme, mener Kommissionen, at artikel 235 udgør det eneste egnede retsgrundlag.

Forslaget tager form af en forordning.

II. BEGRUNDELSE AF FORSLAGET UD FRA NÆRHEDSPRINCIPPET

Hvilke formål har den påtænkte foranstaltning set i lyset af EF's forpligtelser?

12. Foranstaltningen har til formål at sikre en hurtig genetablering af de frie varebevægelser, når der er blevet lagt hindringer i vejen for disse varebevægelser til alvorlig skade for det indre marked. Dette tiltag indgår i den strategiske målsætning om at sikre fordelene ved det indre marked og bevare det som et sammenhængende hele.

Hører den påtænkte foranstaltning under EF's enekompetence, eller er der tale om en kompetence, som EF deler med medlemsstaterne?

13. Den påtænkte foranstaltning hører under EF's enekompetence, nemlig beskyttelsen af princippet om frie varebevægelser.

Står EF's muligheder for at intervenere i et rimeligt forhold til målet med interventionen?

14. Svaret er ja, da det foreslåede instrument er begrænset til at bekæmpe åbenbare og umiskendelige krænkelser af princippet om frie varebevægelser, jf. traktatens artikel 30-36, der i alvorlig grad forstyrrer det indre markeds virkemåde, volder alvorlig skade for de økonomiske beslutningstagere og fordrer et øjeblikkeligt indgreb. Det drejer sig således om helt specielle situationer, som det er nødvendigt at afklare med særlige midler. Den foreslåede mekanismes proportionalitet begrundes således primært med, at Kommissionen kan gribe hurtigt ind i de pågældende situationer, og at Kommissionens indgreb har en bindende virkning.

III. GENNEMGANG AF DE ENKELTE ARTIKLER

Artikel 1

15. I denne artikel defineres forordningens begrænsede anvendelsesområde.

Forordningen finder kun anvendelse i forbindelse med hindringer for den frie bevægelighed for varer, jf. traktatens artikel 30-36, og dét i forbindelse med anvendelsen af den primære ret og den afledte ret.

Hindringen skal være forårsaget af en medlemsstats handling eller passivitet. Der er tale om umiskendelig passivitet, når den pågældende medlemsstat undlader at træffe enhver nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning af generel eller specifik karakter for at afslutte aktioner indledt af privatpersoner. Det er klart, at dette ikke er til hinder for udøvelsen af fundamentale rettigheder, som er anerkendt i de nationale retssystemer, f.eks. retten til at strejke. Som led i sin vurdering og fra sag til sag vil Kommissionen undersøge, om den berørte medlemsstat har iværksat alt, hvad retssystemet tillader, for at sikre den fri bevægelighed for varer, dog uden at krænke de pågældende fundamentale rettigheder.

Følgende tre betingelser skal i øvrigt være opfyldt på én og samme gang:

- der skal optræde en alvorlig forstyrrelse af de frie varebevægelser
- denne forstyrrelse skal volde de krænkede personer alvorlig skade
- der skal være behov for et øjeblikkeligt indgreb for at hindre, at forstyrrelsen eller skaden breder sig eller forværres.

16. De mest repræsentative eksempler på de handelshindringer, der er omfattet af denne forordning, er følgende:

- pludselige og uberettigede forbud mod import af varer fra andre medlemsstater
- pludselig indførelse eller genindførelse af importformaliteter, f.eks. licenser og tekniske attester
- destruktion af store mængder varer fra andre medlemsstater, f.eks. på vejene, i butikcentre eller lagerbygninger
- immobilisering af varer for at hindre deres adgang til det nationale område eller for at hindre dem i at cirkulere på dette område. Som eksempler kan nævnes blokering af trafikken ved grænser, på motorveje, i havne eller lufthavne.

Artikel 2

17. I artikel 2 beskrives princippet for Kommissionens interventionsmekanisme:
- a) Kommissionen konstaterer, at der forekommer en handelshindring, der opfylder betingelserne i artikel 1 i udkastet til forordning.
 - b) Kommissionen vedtager en beslutning med bindende retsvirkning.
 - c) Medlemsstaten forpligtes til at træffe de fornødne foranstaltninger inden for en frist, som Kommissionen fastsætter.

Artikel 2 indebærer en forpligtelse for Kommissionen til at vedtage en beslutning, når først den har konstateret en handelshindring, der opfylder betingelserne i artikel 1 i udkastet til forordning.

18. Kommissionens beslutning har direkte gyldighed i det nationale retssystem og har umiddelbar retsvirkning. De personer, der forvoldes skade som følge af den pågældende handelshindring, kan gøre beslutningen gældende over for de ansvarlige nationale instanser, navnlig domstolene.

Via de nationale retsmidler vil de kunne foranstalte, at der træffes foreløbige foranstaltninger, eventuelt ledsaget af tvangsbøder eller bøder, for at hindre en udvidelse eller forværring af handelshindringen, for at bringe den til ophør eller for eventuelt at opnå skadeserstatning.

19. Da der er tale om beslutninger som omhandlet i traktatens artikel 189, er det muligt at anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173.

Domstolens beføjelser som defineret i artikel 169 respekteres i fuldt omfang; af artikel 2 i udkastet til forordning fremgår det nemlig, at Kommissionens mulighed for at gribe ind er en mekanisme, der kan iværksættes uafhængigt af et traktatbrudssøgsmål som omhandlet i artikel 169.

Artikel 3

20. Artikel 3 indeholder en beskrivelse af den procedure, som Kommissionen skal følge for at vedtage en beslutning.

Kontradiktionsprincippet tilgodeses i fuldt omfang, idet Kommissionen skal give den berørte medlemsstat lejlighed til at gøre sit synspunkt gældende, før den vedtager en beslutning. Alle midler bør tages i anvendelse i denne forbindelse, herunder bilaterale møder med Kommissionen.

Grundet den hurtighed og effektivitet, hvormed interventionsmekanismen skal sættes i værk, er der fastsat bindende frister for både den berørte medlemsstat og Kommissionen.

Artikel 4

21. I artikel 4 er der fastsat meget korte og strenge frister, således at Kommissionen hurtigt kan indbringe sagen for Domstolen, hvis medlemsstaten ikke retter sig efter Kommissionen beslutning inden for den fastsatte frist. Denne indstævning skal foregå i overensstemmelse med traktatens artikel 169.

Artikel 5 og 6

22. I artikel 5 præciseres det, at Kommissionen skal offentliggøre de beslutninger, den vedtager i henhold til artikel 2, og udlevere dem til alle interesserede personer, der anmoder herom.

Artikel 6 indeholder forordningens ikrafttrædelsesdato.

Forslag til
RÅDETS FORORDNING (EF)
om indførelse af en interventionsmekanisme for Kommissionen
med henblik på at bringe bestemte handelshindringer til ophør

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 235,

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet², og

ud fra følgende betragtninger:

1. På sit møde i Amsterdam den 16. og 17. juni 1997 anmodede Det Europæiske Råd i sine konklusioner Kommissionen om at undersøge, hvordan der effektivt kan sikres fri bevægelighed for varer, herunder muligheden af at pålægge medlemsstaterne sanktioner. Det anmodede endvidere Kommissionen om at fremsætte forslag herom;
2. i henhold til traktatens artikel 7 A indebærer det indre marked et område uden indre grænser, inden for hvilket den fri bevægelighed for bl.a. varer, som er et af Fællesskabets grundlæggende principper, skal sikres i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 30-36;
3. krænkelse af dette princip, f.eks. i form af tilbageholdelse eller destruktion af varer fra andre medlemsstater eller pludselige og uberettigede forbud mod import af varer fra andre medlemsstater, kan i betydelig grad forstyrre det indre markeds virkemåde og volde meget alvorlig skade for de krænkede personer, uden at procedurerne i traktatens artikel 169 og 186 gør det muligt at råde bod herpå i rette tid;
4. sådanne krænkelse kan ikke blot være et resultat af en medlemsstats handlinger, men også af dens passivitet; sidstnævnte er navnlig tilfældet, når de pågældende hændelser skyldes privatpersoner, over for hvilke medlemsstaten undlader at træffe de efter krænkelse art fornødne foranstaltninger, som står til dens rådighed, og som gør det muligt at sikre varernes frie bevægelighed uden at krænke udøvelsen af de grundrettigheder, som er anerkendt i national ret;
5. hvis der ikke gribes ind øjeblikkeligt, risikerer disse forstyrrelser og skadelige virkninger at vedvare og brede sig eller blive forværret; samhandelsstrømmene og de kontraktlige forhold, der danner grundlag for disse, kan dermed blive afbrudt;

¹ EFT C

² EFT C

6. situationer af denne art kan i øvrigt så tvivl om det indre marked og dets troværdighed;
7. fællesskabsretten indeholder ikke passende midler til effektivt og hurtigt at bringe sådanne hindringer til ophør, og de krænkede personer har ikke adgang til et egnet instrument til at håndhæve deres rettigheder;
8. Kommissionen bør derfor have mulighed for, ved beslutning, at gribe ind over for den pågældende medlemsstat for at få denne til hurtigt og effektivt at råde bod på førnævnte krænkelser af princippet om frie varebevægelser og for at give de berørte personer mulighed for at gøre deres rettigheder gældende i det nationale retssystem;
9. hvis den berørte medlemsstat ikke efterkommer Kommissionens beslutning, bør Kommissionen hurtigt kunne indbringe sagen for Domstolen i overensstemmelse med traktatens artikel 169; der bør derfor fastsættes strenge frister for Kommissionens indledende procedure;
10. traktaten indeholder ikke anden hjemmel for udstedelsen af denne forordning end artikel 235 -

UDSTEDT FØLGENDE FORORDNING:

Artikel 1

1. Denne forordning finder anvendelse på åbenbare, umiskendelige og ubegrundede hindringer for den fri bevægelighed for varer, jf. traktatens artikel 30-36, som skyldes en medlemsstats handling eller passivitet, og som:
 - medfører en alvorlig forstyrrelse af de frie varebevægelser
 - volder alvorlig skade for de krænkede personer og
 - kræver øjeblikkelig handling for at hindre, at forstyrrelsen eller skaden vedvarer, breder sig eller forværres.
2. I denne forordning anses passivitet for at foreligge, når en medlemsstat stillet over for privates handlinger undlader at træffe de efter krænkelsens art fornødne foranstaltninger, som står til dens rådighed, og som gør det muligt at sikre varernes frie bevægelighed uden at krænke udøvelsen af de grundrettigheder, som er anerkendt i national ret.

Artikel 2

Konstaterer Kommissionen, at der i en medlemsstat forekommer handelshindringer, som er omhandlet i artikel 1, retter den en beslutning til den pågældende medlemsstat, hvorved den pålægges at træffe de efter krænkelsens art fornødne foranstaltninger for at bringe handelshindringerne til ophør inden for en af Kommissionen fastsat frist.

Artikel 3

1. Kommissionen indleder procedure senest fem dage efter den dag, hvor den råder over samtlige faktuelle oplysninger vedrørende handelshindringerne.
2. Før den vedtager den i artikel 2 omhandlede beslutning, giver Kommissionen den berørte medlemsstat lejlighed til at gøre sit synspunkt gældende inden for en frist, som Kommissionen fastsætter i forhold til sagens hastende karakter, og som under alle omstændigheder andrager mellem to og fem arbejdsdage regnet fra den dato hvor Kommissionen henvender sig til medlemsstaten.
3. Kommissionen vedtager den i artikel 2 omhandlede beslutning hurtigst muligt og senest ti dage efter udløbet af den i stk. 2 omhandlede frist.

Artikel 4

1. Hvis den medlemsstat, som beslutningen er rettet til, ikke efterkommer beslutningen inden for den fastsatte frist, giver Kommissionen øjeblikkeligt medlemsstaten en frist på tre dage til at fremsætte sine bemærkninger.
2. Er handelshindringen ikke bragt til ophør ved udgangen af den i stk. 1 nævnte frist på tre dage, fremsætter Kommissionen øjeblikkeligt en begrundet udtalelse, som den pågældende medlemsstat påbydes at efterkomme inden for en frist på tre dage.
3. Har medlemsstaten ikke efterkommet den begrundede udtalelse ved udløbet af den i stk. 2 fastsatte frist, kan Kommissionen indbringe sagen for Domstolen.

Artikel 5

Kommissionen offentliggør den beslutning, som den vedtager i henhold til artikel 2 i denne forordning, i De Europæiske Fællesskabers Tidende og meddeler den øjeblikkeligt til alle berørte parter, der fremsætter anmodning herom.

Artikel 6

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

ISSN 0254-1459

KOM(97) 619 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

02 06 10 01

Katalognummer: CB-CO-97-652-DA-C

ISBN 92-78-28266-9

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2986 Luxembourg