



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.11.1997  
KOM(97) 619 slutlig

97/0330 (CNS)

Förslag till  
RÅDETS FÖRORDNING (EG)

om införande av en ingripandemekanism för kommissionen  
för att undanröja vissa handelshinder

(framlagt av kommissionen)



## MOTIVERING

### **I. INLEDNING**

#### **BAKGRUND**

##### **A. Kränkningar av principen om fri rörlighet för varor**

1. Fri rörlighet för varor utgör en av Europeiska gemenskapens grundläggande principer. Detta är föreskrivet i artikel 7a i fördraget och garanteras särskilt genom att medlemsstaterna respekterar artikel 30–36 i EG-fördraget.

Såväl medborgare som marknads aktörer erfar dagligen de fördelar som detta medför. De är dock även särskilt känsliga för de störningar som kan finnas kvar eller plötsligt uppkomma.

2. Olika exempel har visat att principen om fri rörlighet för varor grovt kan kränkas. Dessa kränkningar kan ta olika form, men de mest uppseendeväckande är säkert plötsliga och ogrundade importförbud mot produkter från andra medlemsstater, blockeringar eller t.o.m. förstörelse av dessa produkter. Sådana kränkningar kan leda till att den inre marknads funktion blir allvarligt störd och skapa uppenbara problem för marknads aktörer, som behöver åtgärdas så snabbt som möjligt.

Det är nödvändigt att kommissionen förfogar över effektiva tillvägagångssätt när den ställs inför dessa fall av grov kränkning, för att inte utsätta sig för anklagelser om att inte tillhandahålla något verkligt skydd för medborgarnas rättigheter och att tolerera angrepp mot en av gemenskapens grundläggande principer. Det är dock uppenbart att de möjligheter att agera som för närvarande står till förfogande inte nödvändigtvis räcker till för att undanröja vissa klara överträdelser av gemenskapsrätten så snabbt som krävs.

##### **B. Nuvarande tillvägagångssätt på gemenskapsnivå**

3. Det finns för närvarande två sätt att agera mot överträdelser av gemenskapsrätten: å ena sidan kan enskilda hävda sina rättigheter inför nationell domstol; å andra sidan kan kommissionen och/eller en medlemsstat anhängiggöra ärendet vid EG-domstolen enligt förfarandet för fastställande av fördragsbrott (artiklarna 169 och 170).

Trots att kommissionen uppmuntrar till anhängiggörande vid nationella domstolar, måste den konstatera att den tar emot ett stort antal klagomål som syftar till att den skall inleda förfaranden för fastställande av fördragsbrott. Enskilda medborgare fortsätter på detta sätt att använda sin lagenliga rätt att anmäla överträdelser av gemenskapsrätten som de drabbats av.

Förfarandet för fastställande av fördragsbrott omfattar av två etapper, ett administrativt förfarande (formell underrättelse och motiverat yttrande) och ett rättegångsförfarande (anhängiggörande och förfarande inför domstol). Det kan vara mycket utdraget innan domstolen genom dom slutligen fastställer fördragsbrottet.

### C. Anmodan från Europeiska rådets möte i Amsterdam

4. I slutsatserna om Handlingsplanen för den inre marknaden vid mötet i Amsterdam den 16–17 juni 1997 anmodade Europeiska rådet kommissionen att "undersöka vilka medel som kan användas för att på ett effektivt sätt garantera den fria rörligheten för varor, inklusive möjligheten att införa sanktioner mot medlemsstater" och att "lägga fram de relevanta förslagen före nästa möte i december 1997". Föreliggande förslag är ett direkt svar på detta uppdrag, men kommissionen har sört för att det i förekommande fall och vid rätt tillfälle går att anpassa till den inre marknads övriga friheter, samt till övriga områden inom gemenskapsrätten.

### FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM INFÖRANDE AV INGRIPANDEMEKANISM FÖR KOMMISSIONEN

5. Även om kommissionens interna behandling av det administrativa förfarandet enligt artikel 169 har blivit betydligt snabbare, och även om artikel 186 i fördraget tillämpas, utgör förfarandet för fastställande av fördragsbrott en olämplig metod för att på ett effektivt sätt reagera mot vissa allvarliga hinder för principen om fri rörlighet för varor, vilka kräver brådskande åtgärder. Rättegångsförfarandet innan en fällande dom i en fördragsbrottstalan avkunnas tar alltid lång tid (minst två år). Under denna tid har marknadsaktören ingen officiell handling som skulle kunna hjälpa honom att snabbt och effektivt göra sina rättigheter gällande, inom ramen för de möjligheter att väcka talan som finns inom medlemsstaterna.

Kommissionen föreslår därför att en förordning om införande av en särskild ingripandemekanism antas, i syfte att möjliggöra för kommissionen att snabbt eliminera vissa hinder för fri rörlighet för varor.

6. Enligt denna mekanism skulle kommissionen fatta beslut om att kräva att den berörda medlemsstaten vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja ett klart och tydligt hinder för fri rörlighet för varor enligt artikel 30–36 i fördraget. Detta bemyndigande för kommissionen skulle begränsas till vissa fall som kräver snabb handling.

Införandet av en sådan mekanism innebär tydliga fördelar jämfört med den nuvarande situationen. Ett kommissionsbeslut skulle ha omedelbar rättsverkan inom de nationella rättsordningarna till fördel för medborgarna.

I motsats till det motiverade yttrandet i artikel 169-förfarandet, som inte innebär något annat än en etapp i det förfarande som syftar till att få ett fördragsbrott fastställt av domstolen, skulle enskilda snabbt kunna åberopa detta beslut inför nationell domstol och, genom de möjligheter till rättsprövning som står till buds inom den nationella rättsordningen, få till stånd interimistiska åtgärder kombinerat med vite eller böter för att motverka att hindren sprids eller förvärras. Den påstådda överträdelsen skulle kunna undanröjas och i förekommande fall skulle enskilda kunna få ersättning för de skador som orsakats.

Kommissionen anser därigenom att ett sådant beslut skulle utgöra en användbar grund som kan åberopas av enskilda inom ramen för den nationella rättsordningen,

för att effektiva, proportionella och avvärande sanktioner skall kunna utdömas. Införandet av denna mekanism skulle på detta sätt ha fördelen att stimulera enskilda att agera inför de nationella domstolarna, genom att ge dem möjligheter att snabbt och vid lämplig tidpunkt få till stånd sanktioner.

7. I det fall en medlemsstat inte rättar sig efter kommissionens beslut inom den fastställda tidsfristen, skulle man ha kunnat föreslå en sanktionsmekanism enligt vilken kommissionen skulle ha ålagt medlemsstaten att betala vite efter utgången av den tidsfrist som angivits för att rätta sig efter beslutet. Detta hade varit i linje med den andra delen i Amsterdam-uppdraget.

Det ansågs dock inte lämpligt att redan nu fortsätta i denna riktning eftersom en sådan vitesmekanism skulle vara en nyhet i gemenskapsrätten. Detta kräver att frågan vidare utreds.

8. Man föredrog därför att hämta inspiration från det förfarande som anges i fördraget i fråga om statsstöd (artikel 93), där det första steget utgörs av ett beslut som har liknande verkan som det ovannämnda beslut som avses i denna förordning. Ett andra steg utgörs av ett påskyndat anhängiggörande inför domstolen i vilket det administrativa förfarandet avskaffats.
9. Mot bakgrund av detta föreslås i föreliggande förslag att i det fall en medlemsstat inte rättar sig efter kommissionens beslut inom fastställd tidsfrist skall kommissionen omedelbart kunna anhängiggöra ärendet inför domstolen enligt fördragets artikel 169, inom mycket korta tidsfrister som föreskrivs i förordningen.
10. Kommissionen har i samband med beslutet att föreslå införandet av en särskild ingripandemekanism, utöver uppdraget från Europeiska rådet i Amsterdam, beaktat följande faktorer:
  - a) Att ingripandemekanismens tillämpningsområde noggrant definieras, för att den skall begränsas till sådana grova kränkningar av fri rörlighet för varor som motiverar till ett ingripande från kommissionen.
  - b) De enskilda medborgarnas och särskilt marknadsaktörernas förväntningar – med tanke på de berörda handelshindrens allvarliga karaktär utsätts dessa medborgare för mycket allvarliga skador, vilket gör det nödvändigt att Europeiska kommissionen och medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder.
  - c) Det faktum att gemenskapsrätten inte innehåller några lämpliga tillvägagångssätt för att undanröja vissa hinder för fri rörlighet för varor, så snabbt och så effektivt som behövs.
  - d) Att den institutionella balans som skapats genom fördraget skall bibehållas.

## RÄTTSLIG GRUND

11. Att kommissionen får befogenhet att fatta beslut om att anmoda en medlemsstat att snabbt vidta lämpliga åtgärder för att undanröja ett handelshinder är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra ett av gemenskapens mål, nämligen fri rörlighet för varor enligt artikel 7a i fördraget och därigenom säkerställa den inre marknadens funktion. Förfarandena i fördragets artiklar 169 och 186 är dock inte lämpliga för att undanröja dessa hinder inom erforderlig tid.

Denna befogenhet är varken direkt eller indirekt knuten till harmonisering enligt artikel 100a i fördraget. Förordningen avser en åtgärd av kommissionen som inte ifrågasätter i sig medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

Eftersom fördraget inte föreskriver några befogenheter att överföra ett dylikt bemyndigande för ingripande till kommissionen, skulle följaktligen artikel 235 utgöra den enda tillämpliga rättsliga grunden.

Förslaget har formen av en förordning.

## **II FÖRSLAGETS BERÄTTIGANDE MOT BAKGRUND AV PROPORTIONALITETSPRINCIPEN**

**Vilka är målen för den planerade åtgärden i samband med de skyldigheter som åligger gemenskapen?**

12. Åtgärdens mål är att säkerställa att fri rörlighet för varor snabbt kan återupprättas i de fall den är hotad på ett sådant sätt att den inre marknadens funktion är allvarligt störd. Denna åtgärd ingår i det strategiska målet att säkerställa den inre marknadens fördelar och sammanhållning.

**Ingår den planerade åtgärden i ett behörighetsområde som exklusivt åligger gemenskapen eller ett behörighetsområde som delas med medlemsstaterna?**

13. Åtgärden ifråga bygger på ett behörighetsområde som är exklusivt för gemenskapen, nämligen respekten för principen om fri rörlighet för varor.

**Är gemenskapens medel för ingripande proportionella till målen?**

14. Svaret är ja, eftersom den föreslagna mekanismen begränsas till klara och tydliga kränkningar av varors fria rörlighet enligt artikel 30–36 i EG-fördraget, som allvarligt stör den inre marknadens funktion, utgör en allvarlig skada mot marknadens aktörer och kräver ett omedelbart ingripande. Det rör sig om särskilda situationer som måste behandlas enligt särskilda tillvägagångssätt. Den föreslagna mekanismens proportionalitet grundar sig alltså huvudsakligen på den snabbhet och avvärjande effekt med vilka kommissionens ingripande fungerar i ovannämnda situationer.

## **III GRANSKNING AV BESTÄMMELSERNA I FÖRSLAGET**

### Artikel 1

15. I denna artikel beskrivs den föreslagna förordningens tillämpningsområde, på ett begränsande sätt.

Först och främst är förordningen endast tillämplig om det förekommer ett hinder för fri rörlighet för varor enligt artikel 30–36 i fördraget och detta inom ramen för tillämpningen av både primär- och sekundärrätten.

Hindret skall ha sitt ursprung i en medlemsstats agerande eller underlåtenhet att agera. Underlåtenhet att agera inträffar när den berörda medlemsstaten avstår från att vidta nödvändiga och proportionella åtgärder gentemot privatpersoners handlingar. Bedömningen huruvida underlåtenhet föreligger kommer givetvis inte att beröra utövändet av de grundläggande rättigheterna som anges i de nationella rättsordningarna, exempelvis strejkrätt. Dessa rättigheter påverkas inte i sig av gemenskapsrätten. Vid sin bedömning i varje enskilt fall kommer kommissionen att undersöka huruvida den berörda medlemsstaten har vidtagit de åtgärder som kan vidtas i den nationella rättsordningen för att säkerställa den fria rörligheten för varor utan att för den skull kränka de berörda grundläggande rättigheterna.

Följande tre kriterier skall därutöver samtidigt vara uppfyllda:

- Att det förekommer en allvarlig störning av den fria rörligheten för varor.
- Att denna störning ger upphov till en allvarlig skada för de enskilda som drabbas av den.
- Att det krävs ett omedelbart ingripande för att förhindra att störningen och skadan utbredds eller förvärras.

16. De mest typiska fallen av det slag av hinder som omfattas av förordningen är bl. a. följande:

- Ett olägligt och ogrundat importförbud för produkter från andra medlemsstater.
- Åtgärder som plötsligt inför eller återinför formella krav i samband med import, som t.ex. licenser eller tekniska intyg.
- Förstörelse av stora kvantiteter av produkter från andra medlemsstater, exempelvis utefter vägen, vid handelscentraler eller i lagerlokaler.
- Blockering av produkter så att tillträde till eller rörelse inom nationellt territorium förhindras, exempelvis genom att transportmedel blockeras vid gränser, på motorvägar, i hamnar eller på flygplatser.

## Artikel 2

17. I artikel 2 beskrivs principen för kommissionens ingripandemekanism. Denna mekanism grundar sig på följande:

- a) Ett fastställande från kommissionens sida av förekomsten av ett handelshinder som uppfyller de villkor som anges i artikel 1 i utkastet till förordning.
- b) Ett beslut som fattas av kommissionen och som har bindande rättsverkan.
- c) Medlemsstatens skyldighet att vidta nödvändiga och proportionella åtgärder inom en tidsfrist som anges av kommissionen.

I artikel 2 föreskrivs en skyldighet för kommissionen att fatta ett beslut så snart den har fastställt förekomsten av ett handelshinder som uppfyller villkoren i artikel 1 i utkastet till förordning.

18. Kommissionens beslut har en bindande rättsverkan i den nationella rättsordningen. Enskilda som lider skada på grund av ifrågavarande handelshinder kan omedelbart åberopa beslutet inför behöriga nationella instanser, bl.a. rättsliga instanser.

Enskilda kommer således genom de möjligheter till rättslig prövning som finns i de nationella rättsordningarna att kunna få till stånd interimistiska åtgärder, i förekommande fall kombinerade med vite eller böter, för att förhindra att följderna av det berörda handelshindret på något sätt sprids eller förvärras. Hindret skulle också kunna undanröjas och den enskilde skulle kunna få ersättning för de skador som orsakats.

19. Eftersom det rör sig om ett beslut enligt artikel 189 i EG-fördraget är det möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173.

På samma sätt respekteras helt och hållet domstolens befogenheter enligt artikel 169. I artikel 2 i utkastet till förordning betraktas kommissionens ingripande som en mekanism som kan användas utöver det förfarande för fastställande av fördragsbrott som anges i artikel 169.

### Artikel 3

20. I artikel 3 beskrivs det förfarande som kommissionen skall följa för att fatta sitt beslut.

Medlemsstatens rätt att försvara sig respekteras på så sätt att kommissionen ger medlemsstaten möjligheten att inkomma med synpunkter innan kommissionen fattar sitt beslut. Alla tillvägagångssätt kan användas i detta syfte, inklusive bilaterala möten med kommissionen.

Med hänsyn till de kriterier av snabbhet och effektivitet som karakteriserar ingripandemekanismen enligt utkastet till förordning anges obligatoriska tidsfrister för att agera eller reagera för såväl medlemsstaten som för kommissionen.

### Artikel 4

21. I artikel 4 anges extremt korta och strikta tidsfrister som gör det möjligt för kommissionen att snabbt anhängiggöra ärendet vid domstolen om medlemsstaten inte rättar sig efter kommissionens beslut inom den föreskrivna tidsfristen. Detta anhängiggörande skall genomföras i enlighet med de villkor som anges i artikel 169 i EG-fördraget.

### Artiklarna 5 och 6

22. I artikel 5 anges att kommissionen är skyldig att offentliggöra de beslut som den fattar i enlighet med artikel 2 och på begäran ställa denna text till enskildas förfogande.

I artikel 6 anges dagen för förordningens ikraftträdande.



Förslag till  
RÅDETS FÖRORDNING (EG)

om införande av en ingripandemekanism för kommissionen  
för att undanröja vissa handelshinder

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 235 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag<sup>1</sup>,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande<sup>2</sup>, och

med beaktande av följande:

1. I slutsatserna från Europeiska rådet i Amsterdam den 16 och 17 juni 1997 anmodades kommissionen att undersöka vilka medel som kan användas för att på ett effektivt sätt garantera den fria rörligheten för varor, inklusive möjligheten att införa sanktioner mot medlemsstater och att lägga fram relevanta förslag i detta syfte.
2. Enligt artikel 7a i fördraget skall den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser, där bland annat fri rörlighet för varor, som utgör en av gemenskapens grundläggande principer, säkerställs i enlighet med bestämmelserna i artikel 30–36 i fördraget.
3. Kränkningar av denna princip, som vissa fall av blockering eller förstörelse av varor från andra medlemsstater eller plötsliga och oskäligen importförbud för sådana varor, kan allvarligt störa den inre marknadens funktion och orsaka mycket allvarliga skador för de enskilda som drabbas och de förfaranden som anges i artiklarna 169 och 186 i fördraget kan inte inom erforderlig tid avhjälpa dessa kränkningar.
4. Sådana kränkningar kan förorsakas av såväl en medlemsstats agerande som av dess underlåtenhet att agera. Det senare fallet inträffar särskilt när det är privatpersoner som utför sådana handlingar och medlemsstaten avstår från att vidta nödvändiga och proportionella åtgärder som står till dess förfogande för att säkerställa fri rörlighet för varor utan att för den skull kränka utövandet av de grundläggande rättigheter som erkänns av den nationella rätten.
5. I avsaknad av omedelbart ingripande finns det risk för att de ovannämnda störningarna och skadorna fortgår, sprids eller förvärras och att handelsströmmar och deras underliggande avtalsförhållanden på detta sätt kan avbrytas.

---

1

2

6. Situationer av detta slag kan dessutom leda till att den inre marknadens regelverk och trovärdighet ifrågasätts.
7. Gemenskrapsrätten förfogar inte över några lämpliga medel för att eliminera sådana hinder så effektivt och snabbt som behövs och de enskilda medborgare som drabbas har inte tillgång till något effektivt instrument för att tillvarata sina rättigheter.
8. Kommissionen bör därför ha möjlighet att genom ett beslut ingripa mot den berörda medlemsstaten, för att denna snabbt och effektivt skall vidta åtgärder mot ovannämnda kränkningar av den fria rörligheten för varor och för att de enskilda medborgare som drabbas skall kunna göra sina rättigheter gällande inom den nationella rättsordningen.
9. Om den berörda medlemsstaten inte rättar sig efter kommissionens beslut bör kommissionen snarast kunna föra ärendet vidare till domstolen enligt artikel 169 i fördraget. Därför bör snäva tidsfrister tillämpas för det förberedande administrativa förfarandet.
10. För antagandet av denna förordning föreskrivs i fördraget inga andra befogenheter än de som anges i artikel 235 i fördraget.

## HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### Artikel 1

1. Denna förordning gäller klara, tydliga och ogrundade hinder för den fria rörligheten för varor enligt artikel 30–36 i fördraget, som har sitt ursprung i en medlemsstats agerande eller underlåtenhet att agera och som
  - leder till en allvarlig störning av den fria rörligheten för varor,
  - ger upphov till en allvarlig skada för de enskilda som drabbas och
  - kräver ett omedelbart ingripande för att ovannämnda störning och skada inte skall fortgå, utbredas eller förvärras.
2. Med underlåtenhet att agera avses i denna förordning de fall då privatpersoner utför handlingar och en medlemsstat avstår från att vidta nödvändiga och proportionella åtgärder som den förfogar över för att säkerställa den fria rörligheten för varor utan att för den skull kränka utövandet av de grundläggande rättigheterna i den nationella rätten.

### Artikel 2

Om kommissionen fastställer förekomsten i en medlemsstat av sådana hinder som avses i artikel 1, skall den rikta ett beslut till denna medlemsstat vari denna åläggs att vidta nödvändiga och proportionella åtgärder för att eliminera dessa hinder inom en av kommissionen fastställd tidsfrist.

### Artikel 3

1. Kommissionen skall inleda det förfarande som anges i denna artikel senast inom fem dagar räknat från den dag då den förfogar över samtliga fakta om hindren.
2. Innan kommissionen fattar beslut enligt artikel 2, skall den ge den berörda medlemsstaten tillfälle att inkomma med sina synpunkter inom en tidsfrist som kommissionen fastställer med hänsyn till hur brådskande ärendet är, och som under alla förhållanden skall vara mellan tre och fem arbetsdagar räknat från den dag då kommissionen riktar sig till medlemsstaten.
3. Kommissionen skall fatta beslut enligt artikel 2 så snart som möjligt och senast inom tio dagar räknat från utgången av den tidsfrist som anges i punkt 2.

### Artikel 4

1. Om den medlemsstat som beslutet riktar sig till underlåter att rätta sig efter detta beslut inom den angivna tidsfristen skall kommissionen omedelbart anmoda den att inkomma med sina synpunkter inom tre dagar.
2. Om hindret består efter utgången av den i punkt 1 angivna tredagarsfristen skall kommissionen omedelbart avge ett motiverat yttrande med en uppfordran till medlemsstaten att rätta sig efter detta inom tre dagar.
3. Om medlemsstaten vid utgången av den tidsfrist som anges i punkt 2 inte rättat sig efter det motiverade yttrandet, får kommissionen föra ärendet vidare till domstolen.

### Artikel 5

Kommissionen skall offentliggöra de beslut som den fattar enligt artikel 2 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* och skall omedelbart överlämna texterna till besluten till alla berörda parter som så begär.

### Artikel 6

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande

ISSN 1024-4506

KOM(97) 619 slutlig

# DOKUMENT

SV

02 06 10 01

---

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

ISBN 92-78-28275-8

---

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg