

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen:
"En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten"**

KOM(2007) 502 slutlig

(2008/C 204/02)

Den 5 september 2007 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen: En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 27 februari 2008. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 59 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 I sitt meddelande av den 5 september 2007 om *"En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten"* (KOM(2007) 502 slutlig) framhåller kommissionen att det finns 9 000 rättsakter och att av dessa omkring 2 000 är olika direktiv som vart och ett krävt mellan 40 och 300 genomförandeåtgärder. Man säger också att det med tanke på antalet EU-medborgare som kan komma att tillvarata sina rättigheter enligt gemenskapslagstiftningen och i syfte att förbättra lagstiftningen är nödvändigt att fästa särskilt stort avseende vid hur lagen tillämpas och att identifiera orsakerna till att de problem som uppstår med tillämpning och genomförande fortfar att existera.

Kommissionen föreslår därför att det nuvarande sättet att hantera frågor om tillämpning och genomförande bör förbättras.

1.2 Kommissionen identifierar också fyra möjliga sätt att förbättra tillämpningen av lagstiftningen:

- a) Förebyggande: Bättre konsekvensbedömningar, bedömning av de risker som kommissionens förslag kan innebära, en jämförelsetabell i varje direktivförslag, utbildning av de nationella myndigheterna i gemenskapsrätt.
- b) Snabbare och effektivare åtgärder: Förbättrat informationsutbyte med företagen och allmänheten, men också med de nationella myndigheterna; allmänt införande av "paketmöten" spelar en speciell roll i det sammanhanget.
- c) Bättre arbetsmetoder: I varje medlemsstat bör en central kontaktpunkt utses med uppgift att sköta kontakterna mellan berörd nationell myndighet och kommissionen, påskynda hanteringen av överträdelse genom att göra prioriteringar.
- d) Stärkt dialog och ökad insyn: Förbättra dialogen mellan institutionerna, tillgängliggöra allmän information om resultaten av den nya strategin.

1.3 Kommittén ställer sig bakom kommissionens avsikt att förbättra de styrmedel som gör det möjligt att se till att medlemsstaterna på ett bättre sätt tillämpar gemenskapslagstiftningen.

Kommittén vill i detta sammanhang framföra följande synpunkter:

2. Kartläggning av problemet

2.1 Problemen med att gemenskapslagstiftningen tillämpas och genomförs på ett bristfälligt sätt beror till största delen på att direktiven införlivats ofullständigt i nationell lagstiftning. Detta införlivande kan definieras som ett förfarande genom vilket en medlemsstat som är mottagare av ett direktiv vidtar alla de åtgärder som krävs för att effektivt införa direktivet i den nationella rättsordningen genom adekvat formulerade rättsakter.

2.2 Införlivandet förutsätter att medlemsstaterna uppfyller två skyldigheter:

- Å ena sidan måste direktivets normativa innehåll införas i den nationella lagstiftningen.
- Å andra sidan måste alla de redan befintliga nationella rättsakter som inte är förenliga med direktivet upphävas eller ändras.

2.3 Samma krav gäller för införlivande av sådana rambeslut som anges i artikel 34 i EU-fördraget, vilka i likhet med de direktiv som nämns i artikel 249 i EG-fördraget *"skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt"*.

2.4 Införlivandet av rambeslut kan också medföra svårigheter. Till skillnad från det överträdelseförfarande som anges i artiklarna 226 och 228 i EG-fördraget innehåller EU-fördraget dock inte någon mekanism för kontroll på kommissionens initiativ i de fall då införlivandet är bristfälligt eller inkorrekt. Detta mildrar givetvis inte medlemsstaternas skyldighet att införliva rambesluten.

2.5 Man kan konstatera att medlemsstaterna alltjämt har svårt att anpassa sina förfaranden för utformning av införlivandebestämmelser som, i motsats till vad man skulle kunna tro, ger upphov till komplicerade rättsliga hinder och ibland strider mot de nationella rättsliga traditionerna.

3. Översikt över kraven i samband med införlivande och de svårigheter som medlemsstaterna ställs inför

3.1 Medlemsstaterna har exklusiva befogenheter när det gäller att avgöra formen för införlivandet av direktiv, och de bestämmer också, under övervakning av de nationella domstolarna, de domstolar som bevakar tillämpningen av EU-rätten, hur direktivet ska tillämpas i den nationella rätten. Man bör här framhålla att kommissionen i egenskap av fördragets väktare är förpliktad att säkerställa att gemenskapsrätten tillämpas korrekt och att inre marknaden fungerar väl, i förekommande fall bland annat med hjälp av de stegvisa åtgärder den förfogar över i detta syfte gentemot medlemsstaterna (motiverat yttrande, EG-domstolen, böter). Eftersläpning och felaktigt eller ofullständigt genomförande fråntar inte berörda medborgare möjligheten att väcka talan i syfte att uppnå att direktivet får företräde över inhemsk lagstiftning, i enlighet med principen om gemenskapsrättens företräde.

3.2 Korrekt införlivande förutsätter alltså antagandet av nationella normer av tvingande karaktär som ska offentliggöras officiellt ⁽¹⁾. EG-domstolen godtar inte en allmän hänvisning till gemenskapsrätten som införlivande ⁽²⁾.

3.3 Det kan hända att allmänna principer i den konstitutionella eller administrativa rätten gör införlivande genom antagande av lagstiftningsåtgärder eller särskilda bestämmelser överflödigt, men dessa allmänna principer måste säkerställa att den nationella förvaltningen tillämpar direktivet fullt ut.

3.4 Införlivandet av direktiv bör alltså vara så troget som möjligt. Direktiv som syftar till tillnärmning av den nationella lagstiftningen bör införlivas så ordagrant som möjligt i syfte att säkerställa enhetlig tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten ⁽³⁾.

3.5 Detta kan verka lätt i teorin, men i praktiken inträffar det att begrepp som är klara och tydliga i gemenskapsrätten ⁽⁴⁾ inte har någon motsvarighet i den nationella juridiska terminologin, eller att denna typ av begrepp inte innehåller någon hänvisning till medlemsländernas rätt när det gäller fastställandet av innehåll och räckvidd ⁽⁵⁾.

3.6 Det händer också att direktivet innehåller en artikel som föreskriver att de nationella åtgärder som används vid införlivandet av detta ska innehålla en hänvisning till direktivet, eller åtföljas av en sådan hänvisning vid offentliggörandet. Underlåtenhet att respektera denna hänvisningsklausul bestraffas av

⁽¹⁾ Studie som den franska högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat) genomfört ("Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national", "För ett bättre införlivande av gemenskapslagstiftningen i den nationella rätten"). Studien antogs av författningsdomstolens generalförsamling den 22 februari 2007, Documentation française, Paris, 2007.

⁽²⁾ EG-domstolen, 20.3.1997, kommissionen mot Tyskland, mål C 96/95, s. 1653.

⁽³⁾ Se även yttrande CESE 1069/2005, föredragande: Van Iersel, EUT C 24, 31.1.2006.

⁽⁴⁾ Se t.ex. EG-domstolen, 26.6.2003, kommissionen mot Frankrike, mål C 233/00, s. I-66.

⁽⁵⁾ EG-domstolen, 19.9.2000, Linster, mål C 287/98, s. I-69.

EG-domstolen, som vägrar att göra undantag för medlemsstater som hävdar att deras nationella rätt redan överensstämmer med direktivet ⁽⁶⁾.

3.7 Svårigheterna att korrekt införliva direktiv beror också på hur strängt normerande dessa är. När det gäller bestämmelserna i direktiven finns två huvudkategorier:

— "Icke-obligatoriska" bestämmelser som begränsar sig till allmänna målsättningar och som ger medlemsstaterna ganska stort manöverutrymme i valet av nationella åtgärder i samband med införlivandet.

— "Föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser", som kräver att medlemsstaternas införlivandeåtgärder överensstämmer exakt med direktivets bestämmelser, t.ex. definitioner, föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser med detaljerade krav på medlemsstaterna, bilagor till direktiv som kan innehålla förteckningar eller tabeller över ämnen, föremål eller produkter, eller modeller för blanketter som ska användas i hela EU.

3.8 När det gäller "icke-obligatoriska bestämmelser" bör bedömningarna av hur fullständigt, troget och effektivt införlivandet är inte inriktas på utformningen av de nationella åtgärderna, utan på innehållet i de nationella åtgärderna, som bör möjliggöra uppnåendet av direktivets mål.

3.9 Vid "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser" riktas kommissionens och EG-domstolens uppmärksamhet i första hand mot överensstämmelsen mellan nationella åtgärder och direktivets bestämmelser.

3.10 Vissa medlemsstater upplever emellertid allvarliga svårigheter att hitta en lämplig lydelse för normerna när det gäller att införliva "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser", något som kan sammanfattas på följande sätt: "Fastställande av nya bestämmelser bör, för att lagstiftningen ska förbli tydlig, åtföljas av en systematisk 'rensning' i tidigare texter så att inte överflödiga eller (ännu värre) motstridiga bestämmelser kvarstår. Det gäller alltså att hitta en jämvikt mellan ett alltför begränsat överförande och en onödigt stor revidering av berörda bestämmelser, något som kan utgöra en källa till svårigheter ⁽⁷⁾".

4. Medlemsstaternas metoder för införlivandet av gemenskapslagstiftningen

4.1 Valet av redigerings tekniska åtgärder för införlivandet varierar beroende på om det rör sig om "icke-obligatoriska bestämmelser" eller "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser".

— "Införlivande genom direkt återgivning" av "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser" tycks vara den metod som oftast används av medlemsstaterna i fråga om direktiv eftersom

⁽⁶⁾ EG-domstolens fasta rättspraxis, EG-domstolen 23.5.1985, kommissionen mot Tyskland, mål 29/84, s. 1661, EG-domstolen 8.7.1987, kommissionen mot Italien, mål 262/85, s. 3073, EG-domstolen, 10.5.2001, kommissionen mot Nederländerna, mål C-144/99, s. I-3541.

⁽⁷⁾ Bidrag från den franska högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat) till det XIX:e sammanträdet inom sammanslutningen för förvaltningsdomstolar och europeiska unionens högsta administrativa domstolar, Haag, 14-15 juni 2004.

införlivande av denna typ av bestämmelser inte ger medlemsstaterna något manöverutrymme. Kommissionens och EG-domstolens uppmärksamhet riktas i dessa fall i första hand mot (den identiska) överensstämmelsen mellan genomförandeåtgärderna och direktivets ovillkorliga bestämmelser. EG-domstolen har emellertid aldrig gått så långt att man har ansett att kravet på trohet i samband med införlivandet av direktiv nödvändigtvis måste innebära en direkt återgivning av texten.

- Kommissionen är positivt inställd till direkt återgivning, men riktar särskild uppmärksamhet på att de definitioner som direktivet innehåller ska återges korrekt i den införlivade texten, detta för att undvika eventuella semantiska eller begreppsmässiga skillnader som skulle kunna störa ett enhetligt genomförande av gemenskapsrätten i medlemsstaterna i det konkreta fallet.
- Kontrollen av införlivandet av "icke-obligatoriska bestämmelser" är däremot mer problematisk. Det handlar här om att direktiv i enlighet med artikel 249 i EG-fördraget begränsar sig till att fastställa allmänna mål, men överlämnar åt medlemsstaterna att avgöra hur och med vilka medel målen ska uppnås. Bedömningen av hur fullständigt och troget införlivandet är bör inte inriktas på utformningen av de nationella åtgärderna, utan på innehållet i dem. EG-domstolen förespråkar att kontrollen av genomförandeåtgärderna bör vara pragmatisk och inriktad på det enskilda fallet med utgångspunkt i direktivets mål och den sektor det gäller, vilket kan innebära svårigheter för kommissionen ⁽⁸⁾.

4.2 Medlemsstaterna kan slutligen införliva lagstiftningen genom hänvisning när det handlar om bestämmelser av teknisk karaktär, till exempel bilagorna till ett direktiv som innehåller förteckningar över föremål eller modeller för blanketter, eller när det rör sig om bestämmelser som ändras ofta.

4.3 I Nederländerna, Slovakien, Österrike, Finland och Estland används införlivande genom hänvisning för tekniska bilagor till direktiv som ofta ändras genom direktiv som antas genom kommittéförfarande.

4.4 Man kan lätt konstatera att arbetet med att införliva gemenskapens lagstiftning inte är så enkelt som det kan tyckas, beroende på det varierande normativa innehållet i direktiven. Dessa skillnader leder till skillnader i de nationella förfarandena för införlivandet.

4.5 Storbritannien använder ett påskyndat förfarande som kallas "negative declaration" för antagandet av lagstiftning som ska införlivas, där regeringen för parlamentet lägger fram den text som ska införlivas i den form den har fått efter samråd mellan ministrarna. Texten diskuteras bara på begäran.

⁽⁸⁾ EG-domstolen, 15.6.2006, kommissionen mot Sverige, mål C 459/04: Domstolen ogillade kommissionens talan om underlåtenhet från Sveriges sida att uppfylla kraven i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. EG-domstolen ansåg att direktivet skulle betraktas som "ramdirektiv", och att det därigenom inte föreskrev total harmoniseringen av medlemsstaternas bestämmelser om arbetsmiljön.

4.6 I Belgien tillämpas ett brådskande förfarande för lagstiftning om tidsgränsen för införlivandet gör det nödvändigt att snabbt anta den lagstiftning som ska införlivas.

4.7 Andra medlemsstater har inte någon sådan påskyndad metod för antagande av lagstiftning som ska införlivas: Bland sådana stater kan nämnas Tyskland, Österrike och Finland.

4.8 I Frankrike förekommer ingen differentierad behandling (förenklad lagstiftning eller särskilda förfaranden) utifrån olika problem med de direktiv som ska införlivas.

5. Vilka lösningar kan förordas för att direktiv ska införlivas på ett bättre sätt?

- Den centrala frågan är hur man på gemenskapsnivå ska kunna utarbeta lagstiftning som går lätt att införliva, som är begreppsmässigt sammanhållen och så pass stabil att den kan fungera på avsett sätt för företagets verksamhet och i medborgarnas liv.

- Det gäller att planera valet av lagstiftningsinstrument som ska införlivas genom att redan när diskussionen om förslaget till direktiv inleds fastställa en detaljerad jämförelsetabell som uppdateras fortlöpande, t.ex. som man gör i Storbritannien.

- Man bör påskynda genomförandeprocessen redan när direktivet offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning genom att överlåta den interna samordningen till en intern kontaktpunkt som skulle förvalta en databas i detta syfte, som kommissionen förordar i sitt meddelande, och till och med förse den med ett varningssystem som utlöses några månader innan tidsgränsen för införlivandet löper ut. Belgien, Ungern och Nederländerna använder redan ett sådant system.

- Man bör främja införlivande genom direkt återgivning när det rör sig om precisa och ovillkorliga bestämmelser eller definitioner.

- Man bör tillåta införlivande i form av hänvisningar till föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser i direktiven, exempelvis bilagor med förteckningar, tabeller för produkter, ämnen eller föremål som avser direktivets ändamål eller modeller för blanketter och intyg. Hänvisningarna måste absolut vara specifika eftersom EG-domstolen inte anser att en text i den inhemska lagstiftningen som innehåller en allmän hänvisning till ett direktiv utgör ett giltigt införlivande av bestämmelserna ⁽⁹⁾. I Nederländerna, Slovakien, Österrike, Finland och Estland används införlivande genom hänvisning för tekniska bilagor till direktiv.

⁽⁹⁾ EG-domstolen, 20.3.1997, kommissionen mot Tyskland, mål C 96/65, s. 1653, se ovan.

— Man bör också anpassa de nationella förfarandena för införlivande till direktivets räckvidd genom att använda påskyndade förfaranden, dock utan att försumma de obligatoriska interna samråd som krävs för antagande av normerande texter.

6. Slutsatser

6.1 Att åstadkomma den förbättrade tillämpning av gemenskapsrätten som kommissionen efterlyser är en viktig målsättning, men genomförandet vilar i stor utsträckning hos medlemsstaterna, som emellertid, vilket vi konstaterat, ställs inför problem som är mer komplicerade än vad man kan tro vid första anblicken.

6.2 Medlemsstaterna bör inte använda införlivandet av direktiv som förevändning för en översyn av sådan nationell lagstiftning som inte direkt berörs av gemenskapslagstiftningen ("gold plating"), eller för att sänka kraven i den interna lagstiftningen och därigenom inskränka medborgarnas eller företagens rättigheter – man skulle kunna tala om en "nedgradering" – och skylla förändringarna på "Bryssel".

6.3 Medlemsstaterna bör mer systematiskt använda de möjligheter som primärrätten och fördragen ger att införliva direktiv genom kollektiva förhandlingar, i synnerhet i fråga om direktiv med socialt och ekonomiskt innehåll. Beroende på ämnet bör det civila samhällets organisationer höras under arbetet med att förbereda införlivandet⁽¹⁰⁾ om ändringar eller tillägg till den nationella lagstiftningen i frågan. Dessa förhandlingar och samråd främjar och underlättar tillämpningen av gemenskapsrätten i ett senare skede genom att det civila samhället står bakom den. Samråd med det civila samhället innan nationella genomförandeåtgärder vidtas förbättrar det offentliga beslutsfattandet genom att de nationella förvaltningarna kan samla in åsikter från arbetsmarknadsparterna, sakkunniga eller företrädare för de yrkesverksamma inom den sektor som berörs av genomförandeåtgärderna. Samrådet är pedagogiskt viktigt eftersom det ger aktörerna möjlighet att lära känna innehållet i de reformer som ska komma. I bl.a. Storbritannien, Danmark, Finland och Sverige genomförs samråd med arbetsmarknadsparter och rådgivande organ genom att dessa samtidigt

får den text som ska införlivas och en rad detaljerade frågor som berör texten.

6.4 Det finns skäl att i större utsträckning beakta den interna konstitutionella organisationen i flera medlemsstater (federala stater, regional decentralisering och andra typer av överföring av suveräna befogenheter till nivån under den statliga). Tidsgränserna för införlivandet bör ibland förlängas för gemenskapsbestämmelser som t.ex. påverkar befogenheter som har delegerats till lokala och regionala myndigheter (regionalpolitik, yttersta randområdena och öar osv.).

6.5 De nationella parlamenten och de regionala parlamenten eller församlingarna (t.ex. i Skottland eller Belgien eller de tyska delstaterna) deltar i och ansvarar i särskilt hög utsträckning för införlivandet av gemenskapslagstiftningen på de rättsområden där de har befogenheter och i fråga om vilka samråd måste ske. De utskott eller kommittéer som de inrättat i detta syfte bör genomföra hearingar med sakkunniga och företrädare för de berörda sektorerna i det civila samhället och ges särskilda befogenheter att planera granskningen av de lagförslag som ska införlivas, så att man undviker att tidspressen för den interna lagstiftningen förskjuter tidsplanen för granskning av interna bestämmelser om införlivande bortom tidsgränsen. Brådskande åtgärder (delegering av den lagstiftande makten till den verkställande) skulle emellertid kunna användas för ett antal förslag som är försenade och som inte berör grundläggande ideologiska frågor för partierna, i syfte att drastiskt minska "lagret" av direktiv som inte införlivats innan tiden löpt ut.

6.6 Vissa har redan inrättat system för att påskynda förfarandena för att anta genomförandeåtgärder, andra har skapat tekniker som syftar till att förbättra kvaliteten i införlivandet, några har ännu inte kommit ur startskedet och behöver anpassa sig ytterligare. Ministrarna och parlamenten skulle exempelvis kunna inrätta en tjänst som studerar införlivandet och kan ge vägledning i arbetet med att införliva gemenskapens lagstiftning. Det handlar här om en möjlighet att modernisera den offentliga verksamheten, inte om att underkasta sig efter krav som gemenskapsinstitutionerna, framför allt kommissionen, har fastställt. Det handlar med andra ord om att till fullo ta på sig den roll och det ansvar som vi alla har för det europeiska projektet⁽¹¹⁾.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Se även EESKs yttranden CESE 1068/2005, föredragande: Retureau, EUT C 24, 31.1.2006 och CESE 1069/2005, föredragande: Van Iersel, EUT C 24, 31.1.2006.

⁽¹¹⁾ Det är i huvudsak också slutsatsen i den studie som den franska högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat) genomfört ("*Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*", "För ett bättre införlivande av gemenskapslagstiftningen i den nationella rätten"), som nämnts ovan.