

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.3.2010
KOM(2010) 70 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
UTVÄRDERINGSRAPPORT FÖR PROJEKTET ”EU PILOT”

{SEK(2010) 182}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

UTVÄRDERINGSRAPPORT FÖR PROJEKTET ”EU PILOT”

1. INLEDNING

Enligt fördragen är det först och främst medlemsstaterna som ansvarar för tillämpningen av Europeiska unionens lagstiftning, medan kommissionen – i sin roll som fördragets väktare – har befogenheten och ansvaret för att se till att den tillämpas korrekt. Med tanke på EU-rättens räckvidd och den stora befolkning som omfattas av den är det många frågor och problem som tas upp av enskilda medborgare, företag och intressegrupper inom det civila samhället. För att lagen ska kunna förstås och tillämpas korrekt är det viktigt att dessa frågor och problemställningar besvaras och att alla problem som kan dyka upp vid tolkningen av EU:s bestämmelser korrigeras så snabbt och ändamålsenligt som möjligt.

Att se till att bestämmelserna uppfattas och tillämpas som det är tänkt har alltid krävt gemensamma insatser av kommissionens avdelningar och medlemsstaternas myndigheter (nedan *kommissionen* respektive *medlemsstaterna*). Det kan handla om att definiera de problem som tas upp, klargöra rättsläget och faktabakgrunden, svara på frågor och finna lösningar. Genom åren har ett antal olika former för kontakter och kommunikation använts för dessa ändamål. Däremot har det saknats en övergripande struktur och ett klart och tydligt åtagande, och det har inte heller funnits metoder för att mäta framstegen och effektiviteten i arbetet.

I meddelandet *En Europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten*¹ föreslog kommissionen ett projekt för att pröva möjligheterna till stärkt engagemang, samarbete och partnerskap mellan kommissionen och medlemsstaterna inom området. Man föreslog således att kommissionen och medlemsstaterna på försöksbasis skulle ingå ett gemensamt åtagande att besvara medborgarnas frågor snabbare, effektivare och mer samordnat. Tanken med detta initiativ var att i möjligaste mån kunna korrigerade överträdelser av EU-rätten utan att behöva inleda överträdelseförfaranden. Projektet var således inte avsett för att behandla ärenden i vilka en formell underrättelse redan sänts ut och ett överträdelseförfarande inletts enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget, tidigare artikel 226 i EG-fördraget). Det är inte heller avsett för att följa upp överträdelseärenden där domstolen redan träffat ett avgörande.

En databas för säker och insynsskyddad kommunikation mellan kommissionen och medlemsstaterna inrättades för ändamålet. För att sköta driften av systemet, se till att de dokument som matas in når rätt mottagare, övervaka framstegen och främja en effektiv och konstruktiv användning av systemet har ett särskilt kontaktnätverk skapats. Syftet var att klargöra och bekräfta alla aspekter på rättsläget och den faktiska situationen på EU-nivå och medlemsstatsnivå, så att det skulle gå att dra korrekta slutsatser, ge fullgod information till medborgare och företag och hitta lämpliga lösningar på de problem som tas upp, och på så sätt underlätta efterlevnaden av EU-rätten.

¹ KOM(2007) 502, avsnitt 2.2 ”Bättre arbetsmetoder”, s. 8.

Projektet, som fick namnet *EU pilot* (även kallat *pilotprojektet*) har varit igång sedan mitten av april 2008 med 15 deltagande medlemsstater: Österrike, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Finland, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Nederländerna, Portugal, Slovenien, Sverige, Spanien och Förenade kungariket (Storbritannien och Nordirland).

Kommissionen föreslog att en resultatutvärdering skulle ske när projektet varit i gång i ett år. Detta dokument innehåller således en rapport om systemets funktionssätt fram till början av februari 2010.

2. HUR PILOTPROJEKTET FUNGERAT I PRAKTIKEN

Fram till början av februari 2010 hade sammanlagt 723 ärenden kommit in, varav 424 färdigbehandlats inom ramen för projektet. Detta anses vara ett tillräckligt underlag för en utvärdering.

Över 60 % av ärendena består av klagomål och drygt 20 % av förfrågningar. Närmare 20 % är ärenden som kommissionen inleder på eget initiativ. Av klagomålen och förfrågningarna kommer sammanlagt 43 % av ärendena från enskilda medborgare och 36 % från företag eller intressegrupper inom det civila samhället. Innehållet i de ärenden som kommer in motsvarar ungefär tidigare erfarenheter av antalet frågor eller problem inom respektive sektor av EU-lagstiftningen: 36 % gällde miljöfrågor, 21 % den inre marknaden, 8 % beskattning, 7 % sysselsättning, arbetsrätt och social trygghet, 6 % området rättvisa, frihet och säkerhet, 4 % hälsa och konsumentskydd och 4 % jordbruk.

Det är tydligt att fler ärenden kommer in i de större medlemsstaterna, eftersom de har fler invånare, företag och sociala intressegrupper. Några medlemsstater har hittills bara behövt behandla ett mindre antal ärenden. Hittills har reaktionerna från medlemsstaterna varit övervägande positiva. Man har särskilt betonat att pilotprojektet bidragit till en bättre kommunikation med kommissionen, vilket i sin tur har lett till snabbare och bättre svar på de frågor och klagomål som kommit utifrån. Samtidigt har medlemsstaterna påpekat vikten av att förbättra systemets funktion i praktiken (t.ex. genom att klargöra vilka funktioner systemet ska omfatta och vilka regler som gäller för kommissionens handläggning av ärendena).

Generellt sett bedömer kommissionen att det stora flertalet ärenden gäller relevanta frågor som förtjänar att besvaras, och inledningsvis har en stor andel av ärendena kunnat behandlas på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen beräknar att medlemsstaternas svar godtagits i 85 % av fallen, dvs. ärendena i fråga har kunnat avslutas. Vissa ärenden har ändå fått behandlas som överträdelse: i 40 av de ärenden som handlagts inom pilotprojektet hade ett överträdelseförfarande antingen inletts eller var under förberedelse i början av februari 2010. Det är bara i mycket få fall (3 %) som medlemsstaterna har avböjt att behandla ärenden, och då oftast på grund av otillräcklig information från avsändaren. Nästan 67 % av ärendena behandlades av den berörda medlemsstaten inom tio veckor, med ett genomsnitt på 73 dagar. För kommissionens uppföljning av medlemsstaternas svar hade ingen bestämd tidsfrist satts, men ungefär 40 % av ärendena kunde avslutas inom ytterligare tio veckor, med ett genomsnitt på 109 dagar.

Även kommissionen anser att pilotprojektet som helhet och behandlingen av de flesta ärenden har fungerat bra. Projektet har börjat ge ett konkret och positivt bidrag till samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna i strävan att inom rimlig tid lösa frågor om tillämpningen av EU-rätten. Samtidigt kan det konstateras att systemets effektivitet bör kunna

vidareutvecklas genom bättre kommunikation och samarbete i de enskilda ärendena, och genom insatser för att korta ner behandlingstiderna.

3. ANALYS OCH VIDAREUTVECKLING AV PROJEKTET

Både kommissionen och medlemsstaterna har utvecklat det kunnande om den tekniska plattformen som behövs för att hantera systemet effektivt. Det finns aspekter som bör klargöras och förbättras för att underlätta användningen av systemet, och många sådana insatser är redan planerade.

Innehållet i de ärenden som sänds in till pilotprojektet är i allmänhet relevant, faller inom projektets tillämpningsområde och ger upphov till frågor som är värda att uppmärksamma. Inledningsvis var några av medlemsstaterna inte på det klara med att projektet också skulle omfatta ärenden som tas upp på kommissionens eget initiativ, eftersom tanken främst var att hantera frågor från enskilda medborgare, företag och intressegrupper inom det civila samhället. Denna fråga har emellertid tagits upp till diskussion, och många är nu ense om fördelarna med att använda systemet för all kommunikation mellan kommissionen och medlemsstaterna i denna typ av frågor. I särskilt komplicerade ärenden kan arbetet inom pilotprojektet också kompletteras med expertmöten.

Man har också kunnat bekräfta värdet av en mer konsekvent användning av EU Pilot från kommissionens sida. Utan att detta påverkar de övriga mekanismer som införts genom EU-rätten bör därför alla ärenden sändas in till projektet, så att materiella och rättsliga omständigheter kan klargöras. Undantag från denna regel bör medges om brådska eller andra tungt vägande skäl gör att ett överträdelseförfarande behöver inledas direkt. Generellt bör den nya praxisen leda till att man kan svara på frågor och lösa problem snabbare inom pilotprojektet än vad som skulle vara fallet i ett överträdelseförfarande. En behandling via projektet förbättrar också informationsutbytet och gör det lättare att spåra enskilda ärenden. Om kommissionen – som är fallet i dagsläget – ser en fördel i att skicka ut en administrativ skrivelse innan den vidtar några officiella åtgärder, kan detta ske genom ett formulär som fylls i inom ramen för pilotprojektet och fungerar som enda kommunikationskanal i det skedet. En sådan praxis skulle ersätta de administrativa skrivelser som kommissionen idag skickar ut, och på det sättet medverka till en mer generell och konsekvent användning av *EU Pilot*. Dessutom skulle den ge utrymme för ett kort samråd där medlemsstaternas myndigheter får chans att hitta en konstruktiv lösning på ett snabbare och smidigare sätt än via ett överträdelseförfarande. Att ett ärende behandlas inom projektet utesluter inte att man kan ta ytterligare kontakter för att följa upp de frågor som behandlats. Däremot garanterar det att medlemsstaterna konsekvent informeras om att ett överträdelseförfarande kan komma att inledas, utan att detta informationsutbyte på något sätt försenar ett sådant förfarande. Denna rutin bör således alltid följas – med undantag för de brådskande fall där ett formellt agerande måste inledas direkt – och torde bidra till att alla parter samverkar för att lösa problemen i ett så tidigt skede som möjligt, och på så sätt säkra en korrekt tillämpning av EU-rätten. Den skulle också ge fördelar för enskilda medborgare och bidra till en mer konsekvent och effektiv organisation av arbetet både inom medlemsstaternas myndigheter och kommissionens avdelningar.

Kommissionen försöker också se till att de frågor som behandlas inom projektet alltid åtföljs av tydligaste möjliga förklaring, och signalerar på så sätt sitt intresse för de ärenden som tas upp av tredje man och lägger sin auktoritet bakom dem. Detta hjälper också medlemsstaterna i

deras strävan att ge tydliga förklaringar och lösningar och koncentrera sina svar på kärnfrågorna i varje ärende. Medlemsstaterna strävar alltid efter att deras svar ska behandla de frågor som tagits upp på ett riktat och konkret sätt.

Man har diskuterat frågan om vilka språk som ska användas i kommunikationen med medlemsstater, företag, enskilda och intressegrupper inom det civila samhället. Det står klart att vissa texter kan behöva översättas i något skede i processen. Det är kommissionens föresats att processen ska fungera så effektivt som möjligt, med hänsyn tagen till regler och förfaranden och de språkbestämmelser som gäller i olika förvaltningar. Kommissionen kommer att översätta för eget behov och bistå medlemsstaterna där så krävs.

Inom pilotprojektet kan svaren från medlemsstaterna där så är lämpligt gå direkt till slutmottagaren. Detta förenklar normalt proceduren och kortar ner behandlingstiden, med förbehåll för sammanhanget och de specifika frågor som tas upp. Vissa medlemsstater anser att om frågorna ursprungligen är riktade till kommissionen bör den också sammanställa svaren. Detta har fördelen att mottagaren får del av ett samlat och komplett svar som innehåller både kommissionens och medlemsstatens bidrag. Därför kan meddelandet till slutmottagaren också skickas via kommissionen, såvida inte medlemsstaten anser att det är lämpligare att svara direkt. Kommissionen låter i varje fall alltid slutmottagaren ta del av sina synpunkter på svaret från den nationella myndigheten.

I samband med denna första utvärdering av pilotprojektet har man också försökt kategorisera ärenden efter deras innehåll, för att utreda om olika sorters ärenden behöver behandlas på olika sätt och för att se om det skulle gå att utveckla en standardmetod för att bedöma lämplig tidsåtgång för varje typ av ärende. Dessa frågor kommer att undersökas vidare inom ramen för själva projektet. Enligt den ungefärliga uppdelning av ärenden som gjorts bedöms det att 60 % av ärendena avsåg praktiska svårigheter som enskilda eller företag upplevt i samband med tillämpning av EU-lagstiftningen, 25 % gällde frågor om eventuella brott mot denna lagstiftning, 15 % avsåg frågor kring problem vid utövandet av rättigheter enligt densamma medan 2 % helt enkelt utgjordes av förfrågningar om information eller förklaringar.

Riktmärket för behandlingstid inom pilotprojektet (tio veckor) ska ses som en allmän vägledning för medlemsstaternas behandling av ärenden. Typen av frågor och de åtgärder som behövs för att besvara dem kan ju variera mycket, vilket också bekräftas av de stora skillnaderna i behandlingstid för de ärenden som redan gått genom systemet. Många frågor bör kunna besvaras på mycket kortare tid än tio veckor, medan andra kan ta längre tid. Kommissionen begär ibland svar snabbare än inom tio veckor, vilket i så fall motiveras i begäran. Riktmärket tio veckor används dock för den allmänna bedömningen av systemet. Den tid kommissionen tar på sig för att utvärdera svaren och meddela mottagaren sina slutsatser är naturligtvis också en viktig faktor för den samlade behandlingstiden, i synnerhet om det är kommissionen som meddelar medlemsstatens svar och sin egen utvärdering direkt till mottagaren. Man har enats om att tio veckor bör ses som ett generellt riktmärke för kommissionens utvärdering av medlemsstaternas svar. Grunderna för denna slutsats är desamma som för medlemsstaternas handläggning (se ovan). Om de föreslagna riktmärkena respekteras kommer det första formella steget i behandlingen av dessa ärenden – dvs. att en formell underrättelse sänds ut eller att ärendet avslutas – ofta att kunna tas inom sex månader. Detta kan jämföras med de tolv månader som hittills har gällt som målsättning för behandlingen från inledande klagomål till formell underrättelse eller avslutning av ärendet.

Det allmänna intrycket är att både medlemsstaternas myndigheter och kommissionens avdelningar har gjort stora ansträngningar för att få igång pilotprojektet. Samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna har fungerat utmärkt både vid bilaterala kontakter och i mer kollektiv form. En viktig del av arbetet har bestått i att bevaka framstegen med de olika ärendena och hur systemet fungerar som helhet. Denna arbetsmetod har ett brett stöd och kommer att vidareutvecklas, och det finns också ett intresse av att involvera fler medlemsstater.

4. ALLMÄNNA SLUTSATSER

Kommissionens utvärdering av pilotprojektets genomförande så här långt har visat följande:

- Inledningsfasen för *EU Pilot* har fullbordats och projektet har börjat få positiv inverkan på samarbetet mellan kommissionen och de deltagande medlemsstaterna när det gäller att besvara frågor och lösa problem som lagts fram av enskilda medborgare, företag och organisationer inom det civila samhället.
- En viktig effekt av projektet är att det har bildats ett aktivt nätverk av kontaktpersoner och kontaktpunkter inom kommissionen och vid medlemsstaternas myndigheter. Detta ger en förbättrad översikt över handläggningen av förfrågningar och klagomål, och stärker samordningen och samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna.
- Kommissionens avdelningar och medlemsstaternas myndigheter har bedrivit ett öppet och konstruktivt samarbete under utformningen av projektet och under det inledande arbetet.
- Även om systemet börjat visa positiva resultat finns det fortfarande många aspekter som kan vidareutvecklas för att förbättra funktionen, öka förståelsen mellan kommissionen och de deltagande medlemsstaterna, påskynda handläggningen av ärendena och öka kvaliteten på resultaten.
- Kommissionen och de deltagande medlemsstaterna är fast beslutna att fortsätta förbättra handläggningen av ärenden inom projektet och de arbetsmetoder som används.
- Projektet bör fortsätta att genomföras och vidareutvecklas. Ju bredare deltagande från medlemsstaterna, desto effektivare blir systemet och desto större blir spridningen.

Kommissionen kommer därför att uppmana de medlemsstater som ännu inte deltar i projektet att ansluta sig, så att systemet får en bredare tillämpning och en ökad verkan samtidigt som potentialen för vidareutveckling stärks.

En ny utvärdering av pilotprojektet planeras äga rum 2011.