



Bruxelles, den 14.11.2013
COM(2013) 788 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Gennemførelse af de to fælles politiske erklæringer om forklarende dokumenter
vedrørende medlemsstaters gennemførelse af direktiver**

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Gennemførelse af de to fælles politiske erklæringer om forklarende dokumenter vedrørende medlemsstaters gennemførelse af direktiver

1. INDLEDNING

Den Europæiske Union kan ikke nå sine politiske mål, medmindre EU-lovgivningen gennemføres på en effektiv måde. Mens medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre direktiverne nøjagtigt og rettidigt, er det Kommissionens rolle som traktaternes vogter at kontrollere, at dette bliver gjort. Til dette formål skal de oplysninger, som medlemsstaterne giver Kommissionen, være klare og utvetydige, som Domstolen ved flere lejligheder har understreget¹.

Derfor udstedte medlemsstaterne og Kommissionen i september 2011 en fælles politisk erklæring om forklarende dokumenter². I oktober udstedte Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen endnu en fælles politisk erklæring³. Disse to erklæringer fastlægger en ny ramme, inden for hvilken medlemsstaterne fremsender oplysninger om, hvordan de har gennemført direktiver⁴ i deres nationale lovgivning.

Den anden erklæring opfordrer Kommissionen til at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet inden den 1. november 2013.

Denne rapport gennemgår anvendelsen af erklæringerne gennem de sidste to år.

2. DE FÆLLES POLITISKE ERKLÆRINGER

Den første erklæring gentager det generelle princip om, at medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre EU-retten, og at Kommissionen er ansvarlig for at føre tilsyn med dens anvendelse. Medlemsstaterne kan til dette formål i velbegrundede tilfælde blive anmodet om at vedlægge forklarende dokumenter, når de underretter Kommissionen om deres gennemførelsesforanstaltninger. Formålet med disse dokumenter er at afklare forholdet mellem et direktivs dele og de tilsvarende dele af nationale instrumenter. Det kan ske i form af sammenligningstabeller eller andre dokumenter med samme formål.

Den anden erklæring bekræfter aftalen mellem medlemsstaterne og Kommissionen om den nye ramme og fastsætter en ny standardbetragtning, der skal indsættes i direktiver, i forbindelse med hvilke det er begrundet, at der skal fremsendes forklarende dokumenter⁵.

¹ Domstolens dom af 16. juli 2009 i sag C-427/07, præmis 107, og den deri nævnte retspraksis.

² Medlemsstaternes og Kommissionens fælles politiske erklæring af 28. september 2011 om forklarende dokumenter (EUT C 369 af 17.12.2011, s. 14).

³ Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles politiske erklæring af 27. oktober 2011 om forklarende dokumenter (EUT C 369 af 17.12.2011, s. 15).

⁴ Disse erklæringer fulgte efter længere diskussioner om obligatoriske sammenligningstabeller, som Kommissionen siden 2003 har anmodet om i sine direktivforslag. I de fleste tilfælde har Rådet ikke imødekommet anmodningen.

⁵ Betragtningen lyder som følger: "I overensstemmelse med den fælles politiske erklæring fra medlemsstaterne og Kommissionen om forklarende dokumenter af 28. september 2011 forpligter medlemsstaterne sig til i begrundede tilfælde at lade meddelelsen af gennemførelsesforanstaltninger ledsage af et eller flere dokumenter, der forklarer forholdet mellem et direktivs bestanddele og de tilsvarende dele i de nationale gennemførelsesinstrumenter. Med hensyn til dette direktiv finder lovgiveren, at fremsendelsen af sådanne dokumenter er begrundet."

Den nye ramme skal forbedre kvaliteten af oplysningerne om gennemførelsen af direktiverne. Det vurderes fra sag til sag, hvorvidt det er nødvendigt at fremsende forklarende dokumenter, og hvorvidt anmodningen herom er proportionel i forhold til dette, idet der tages hensyn til direktivets og dens gennemførelses kompleksitet.

Europa-Parlamentet bad Kommissionen om systematisk at give Parlamentet begrundelserne for sin beslutning om at anmode eller ikke at anmode om forklarende dokumenter for alle sager⁶.

3. GENNEMFØRELSE AF DEN NYE RAMME

Den nye ramme trådte i kraft den 1. november 2011. Alle nye og verserende direktivforslag i den almindelige lovgivningsprocedure er siden da omfattet af de nye regler. Kommissionen anvender for at være konsekvent også den nye ramme på delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Kommissionen udsendte en intern vejledning til alle sine afdelinger om, hvordan de nye regler skal anvendes. Vejledningen indeholder kriterier og en foreløbig tjekliste, der skal anvendes til at vurdere, hvorvidt der skal anmodes om forklarende dokumenter.

Begrundelsen for hvert nyt direktivforslag bør angive, hvorfor der skal anmodes om forklarende dokumenter eller ej.

På det operationelle plan har Kommissionen:

- ændret skabelonen for direktiver, så der udsendes en automatisk meddelelse om behovet for at vurdere, hvorvidt der skal anmodes om forklarende dokumenter
- tilpasset IT-værktøjet til at acceptere forklarende dokumenter. Det hindrer ikke nationale gennemførelsesforanstaltninger i at blive indberettet, hvis disse dokumenter ikke indsendes, men medlemsstaterne kan uploade sammenligningstabeller, hvis de ønsker det
- identificeret forslag, der blev vedtaget, men som ikke indeholdt en ordentlig begrundelse, eller som indeholdt forældede formuleringer i sammenligningstabellerne, og har pålagt de relevante afdelinger at ændre disse forslag i overensstemmelse med den nye politik ved at fremsende de relevante begrundelser til Rådet og Parlamentet som medlovgivere. Hvis begrundelsen ikke indgik i forslaget som vedtaget, er det blevet sendt til medlovgiverne senere i form af et uofficielt dokument. Verserende forslag, der vedtages af Kommissionen med en bindende forpligtelse i lovteksten om at fremsende en sammenligningstabel, er blevet berigtiget eller vil blive berigtiget ved at fremsende den behørig begrundelse i et brev til medlovgiverne.

4. DEN NUVÆRENDE SITUATION

Siden den 1. november 2011 har Kommissionen vedtaget 67 forslag til direktiver og anmodet om forklarende dokumenter i forbindelse med 29 af disse forslag. Den 1. november 2011 har endnu 48 forslag været i behandling hos medlovgiverne. I 19 af disse tilfælde anmodede Kommissionen om forklarende dokumenter. Siden den 1. november 2011 er 38 direktiver blevet vedtaget af medlovgiverne, og for 15 af disse (se bilag) blev Kommissionens anmodning om forklarende dokumenter efterkommet af medlovgiverne.

⁶ Brev fra Europa-Parlamentets formand til Kommissionens formand af 17. november 2011.

5. UDFORDRINGER UNDER LOVGIVNINGSPROCEDUREN

Selvom erklæringerne afspejler, at der er en tydelig forståelse fra lovgiverens side hvad angår politikken om forklarende dokumenter, har forhandlinger om nylige forslag vist, at der er forskelle på fortolkningen. I et særligt tilfælde blev det efter intensive diskussioner mellem medlovgiverne aftalt at gøre en undtagelse ved sammen med standardbetragtningen at indsætte en bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at fremsende mere detaljerede oplysninger om gennemførelsen⁷. I et andet tilfælde nåede man frem til en ad hoc-løsning uden for de politiske erklæringer, eftersom spørgsmålet om forklarende dokumenter ikke var blevet taget op på det rigtige tidspunkt i lovgivningsproceduren. I dette tilfælde meddelte Kommissionen medlemsstaterne sin holdning i et særskilt brev i stedet for i standardbetragtningen⁸.

6. KONKLUSION

Inden for den nye ramme om forklarende dokumenter giver Kommissionen systematisk lovgiveren en begrundelse, når der bliver anmodet om forklarende dokumenter. Lovgiveren har efterkommet disse anmodninger med hensyn til de direktiver, der er vedtaget.

Det er endnu ikke muligt at foretage en fuldstændig vurdering af den nye ramme. Selvom den nye ramme har fundet anvendelse siden 1. november 2011, og det første forslag med standardbetragtningen blev vedtaget i december 2011, skal den først gennemføres af medlemsstaterne senest den 25. december 2013⁹. Andre vil følge i 2014. Indtil da vil det ikke være muligt at vurdere, hvorvidt medlemsstaterne efterkommer deres forpligtelser.

Det er derfor først muligt med en mere fuldstændig vurdering, når Kommissionen har modtaget forklarende dokumenter for et repræsentativt antal direktiver. Kommissionen vil aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om dette i sin årsberetning om kontrol med gennemførelsen af EU-retten.

⁷ Artikel 162 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF fastsætte følgende: "Hvis de dokumenter, der ledsager medlemsstaternes underretning om gennemførelsesforanstaltninger, ikke er tilstrækkelige til fuldt ud at vurdere gennemførelsesbestemmelsernes overholdelse af visse bestemmelser i nærværende direktiv, kan Kommissionen ... pålægge medlemsstaterne at fremlægge mere detaljerede oplysninger om gennemførelsen ...".

⁸ Under lovgivningsproceduren om et forslag til en lovgivningsramme for offshore olie- og gasprospektering, -efterforskning og -produktion (COM(2011) 688) ændredes den retlige status fra en forordning til et direktiv, og standardbetragtningen blev ikke indsat.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat.



Brussels, 14.11.2013
COM(2013) 788

ANNEX 1

ANNEX

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

**Implementation of the two Joint Political Declarations on explanatory documents about
Member States' transposition of directives**

BILAG

Liste over direktiver, der er vedtaget fra den 1. november 2011 til den 31. august 2013, og som indeholder betragtningen om forklarende dokumenter.

Nr.	Direktiv	Titel
1.	32011L0098	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat
2.	32012L0017	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/17/EU af 13. juni 2012 om ændring af Rådets direktiv 89/666/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/56/EF og 2009/101/EF for så vidt angår sammenkobling af centrale registre og handels- og selskabsregistre (EØS-relevant tekst)
3.	32012L0018	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF (EØS-relevant tekst)
4.	32012L0019	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/19/EU af 4. juli 2012 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (EØS-relevant tekst)
5.	32012L0027	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU af 25. oktober 2012 om energieffektivitet, om ændring af direktiv 2009/125/EF og 2010/30/EU samt om ophævelse af direktiv 2004/8/EF og 2006/32/EF (EØS-relevant tekst)
6.	32012L0033	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/33/EU af 21. november 2012 om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår svovlindholdet i skibsbrændstoffer
7.	32012L0034	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EØS-relevant tekst)
8.	32013L0011	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21. maj 2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (direktiv om ATB på forbrugerområdet)
9.	32013L0014	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/14/EU af 21. maj 2013 om ændring af direktiv 2003/41/EF om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed, direktiv 2009/65/EF om samordning af love og

		administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter) og direktiv 2011/61/EU om forvaltere af alternative investeringsfonde, for så vidt angår overdreven afhængighed af kreditvurderinger (EØS-relevant tekst)
10.	32013L0032	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse
11.	32013L0033	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse
12.	32013L0034	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU af 26. juni 2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/43/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF (EØS-relevant tekst)
13.	32013L0035	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/35/EU af 26. juni 2013 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes eksponering for risici på grund af fysiske agenser (elektromagnetiske felter) (20. særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) og om ophævelse af direktiv 2004/40/EF
14.	32013L0036	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EØS-relevant tekst)
15.	32013L0039	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/39/EU af 12. august 2013 om ændring af direktiv 2000/60/EF og 2008/105/EF for så vidt angår prioriterede stoffer inden for vandpolitikken (EØS-relevant tekst)