



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.12.2004
KOM(2004) 839 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

21. VUOSIKERTOMUS

YHTEISÖN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVONNASTA (2003)

{SEK(2004) 1638}

Euroopan komissio laatii joka vuosi kertomuksen yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta vastauksena Euroopan parlamentin (9. helmikuuta 1983 annettu päätöslauselma) ja jäsenvaltioiden (7. helmikuuta 1992 Maastrichtissa allekirjoitettuun sopimukseen liitetty julistus N:o 19, 2 kohta) esittämiin pyyntöihin. Kertomus on laadittu myös Eurooppa-neuvoston ja eri asioista vastaavien neuvostojen pyyntöjen perusteella.

1. YLEISTILANNE

Toimiessaan perussopimusten valvojana EY:n perustamissopimuksen 211 artiklan mukaisesti komissio varmistaa ja valvoo, että jäsenvaltiot soveltavat yhteisön oikeutta yhtenäisesti. Perustamissopimuksen 226 artiklassa määrätään, että komissio voi ryhtyä oikeustoimiin, jos jäsenvaltio antaa uusia tai säilyttää entisiä säädöksiä tai sääntöjä, jotka ovat perussopimusten mukaisten periaatteiden vastaisia.

Komission vuonna 2001 julkaisemassa eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa¹ korostetaan, että vastuu yhteisön oikeuden soveltamisesta on ensisijaisesti kansallisilla viranomaisilla ja jäsenvaltioiden tuomioistuimilla. Jäsenvaltioiden hallinnollisten elinten ja komission yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää yhteisön oikeuden soveltamisen tehokkaassa valvonnassa. Tästä yhteistyövelvoitteesta määrätään EY:n perustamissopimuksen 10 artiklassa.

Rikkomisesta johtuvien menettelyjen ensisijaisena tarkoituksena on varsinkin ennen oikeudenkäyntimenettelyn aloittamista kannustaa jäsenvaltioita noudattamaan mahdollisimman nopeasti yhteisön oikeutta vapaaehtoisesti. Komissio pyrkii kaikissa oikeudenkäyntimenettelyä edeltävissä vaiheissa edistämään yksiköidensä ja kansallisten hallintoviranomaisten välistä yhteydenpitoa. Lisäksi komissio aikoo tehostaa yhteistyötään jäsenvaltioiden kanssa ongelmien ratkaisuisissa täydentävillä tai vaihtoehtoisilla menetelmillä.

Yhteisön oikeuden soveltamisen seuranta on hyvin tärkeää oikeusjärjestyksen noudattamisen kannalta yleisestikin, mutta sen avulla oikeusvaltioperiaate konkretisoituu Euroopan kansalaisille ja talouden toimijoille. Jäsenvaltioiden kansalaisilta saadut kantelut ovat tärkeä apu yhteisön oikeuden rikkomisen havaitsemisessa. Komissio on lisännyt sekä kanteluiden rekisteröintiin että nopeaan käsittelyyn tarkoitettuja välineitä. Internetissä on saatavilla tähän tarkoitettu lomake². Lisäksi komission pääsihteeristö kehittää parhaillaan uutta välinettä Internetiin kantelun tekemisen helpottamiseksi.

Tässä 21. vuosiraportissa ja sen liitteenä olevissa komission asiakirjoissa esitetään komission toimintaa yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnassa vuonna 2003. Kertomuksella on kaksi tavoitetta:

- antaa jäsenvaltioille, EU:n kansalaisille ja talouden toimijoille yleiskuva meneillään olevasta työstä, jolla pyritään varmistamaan oikeusjärjestykseen perustuvan yhteisön tuomat edut
- tiedottaa Euroopan parlamentille tavoista, joilla komissio käyttää sille perussopimuksissa annettua toimivaltaa yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi.

¹ Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja, KOM(2001) 428.

² http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_fi.pdf.

1.1. Vuoden 2003 tilastotiedot

Joulukuun 31. päivänä 2003 oli vireillä 3927 rikkomisesta johtuvaa menettelyä. Näistä 1855 tapauksessa oli aloitettu oikeuskäsittely, 999 tapauksesta oli lähetetty perusteltu lausunto, 411 tapausta oli jätetty yhteisöjen tuomioistuimeen käsiteltäviksi ja 69 tapauksesta oli aloitettu perustamissopimuksen 228 artiklan mukainen menettely. (Ks. liite II, taulukko 2.3.)

Komission aloittamien **rikkomisesta johtuvien menettelyjen kokonaismäärä** on kasvanut 15 prosenttia; vuonna 2002 niitä oli 2356 ja vuonna 2003 puolestaan 2709.

Vuoden 2003 tilastot osoittavat, että komission rekisteröimien **kanteluiden** määrä on vähentynyt 9,85 prosenttia; niitä oli 1431 vuonna 2002 ja 1290 vuonna 2003. Vuotta 2003 koskevat luvut vastaavat suurin piirtein vuosien 1999–2001 tasoa, joten kantelujen määrän lisääntyminen vuonna 2002 voidaan katsoa poikkeamaksi. Kantelut muodostavat silti suurimman osan komission jäsenvaltioita vastaan aloittamista rikkomista koskevista menettelyistä. Pääasialliset alat olivat ympäristö (493 kantelua), sisämarkkinat (314 kantelua) sekä tulli ja verotus (119 kantelua). Aktiivisessa käsittelyssä oli 1158 tapausta 31. joulukuuta 2003.

Komission omien tutkimusten perusteella aloittamien menettelyjen määrä väheni vuoden 2002 318 tapauksesta 253 tapaukseen vuonna 2003 eli 20,44 prosenttia.

Ilmoittamatta jättämistä koskevien menettelyjen määrä on miltei kaksinkertaistunut vuosien 2001 ja 2002 määristä. Vuoden 2003 tilastot osoittavat 92,1 prosentin kasvua edellisvuodesta (607 tapauksesta 1166 tapaukseen). Vuoden 2003 lukuihin kuuluvat jäsenvaltioiden ilmoittamatta jättämien direktiivien soveltamistoimenpiteiden lisäksi ilmoittamatta jätetyt direktiivissä 98/34/EY (tuotteet) määritellyt tekniset standardit. Määrä johtuu paitsi jäsenvaltioiden sisäisestä kurinalaisuudesta itse hyväksymiensä määräaikojen noudattamisessa, myös voimassa olevien direktiivien määrän kasvusta.

Joulukuun 31. päivänä 2003 1166 tapauksesta 524 oli vielä avoinna. Vastaava luku vuonna 2002 oli 71 tapausta.

Komissio on edellyttänyt parempaa tehokkuutta lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuudessa. Komission ja jäsenvaltioiden välistä viestintää on pyritty parantamaan. Useissa tapauksissa edellytetään, että jäsenvaltiot sisällyttävät vastaavuustaulukon täytäntöönpanotoimia koskevaan ilmoitukseen.

Jotta EU:n direktiivien saattaminen osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää helpottuisi edelleen, pääsihteeristö on alkanut kehittää tietokantaa, jonka avulla kansallisista täytäntöönpanotoimista voidaan ilmoittaa komissiolle sähköisesti. Tietokanta on tarkoitus ottaa käyttöön toukokuussa 2004.

Vuonna 2003 annettiin 1552 **virallista ilmoitusta**, mikä on huomattava 56 prosentin lisäys vuoteen 2002 (995 virallista ilmoitusta) verrattuna. **Perustellut lausunnot** eivät lisääntyneet yhtä paljon: niitä oli 487 vuonna 2002 ja 533 vuonna 2003, eli määrä kasvoi 9,4 prosenttia. Kun vuonna 2002 48,94 prosenttia virallisista ilmoituksista johti perusteltuihin lausuntoihin, tämä osuus oli vuonna 2003 vain

34,34 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että yhä useammat tapaukset sovitaan virallisen ilmoituksen vaiheessa.

Yhteisöjen tuomioistuimeen vietyjen tapausten määrä lisääntyi 180:sta (2002) 215:een (2003) eli 19,4 prosenttia. Lisääntyminen johtunee perusteltujen lausuntojen määrän kasvusta vuonna 2003.

Vuonna 2003 aloitetuista tapauksista 48,36 prosenttia oli vielä kesken 31. joulukuuta 2003.

Tapauksia päätettiin 2329.

1.2. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tehostaminen

Kuten aikaisemmissa kertomuksissa on todettu, komissio on pyrkinyt lyhentämään rikkomista koskevan päätöksen tekemisen ja siitä jäsenvaltioille ilmoittamisen välistä aikaa. Tähän liittyvää sisäistä tarkistusta suunnitellaan yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnan jatkamiseksi laajentuneessa EU:ssa.

Ennaltaehkäisyn tehostamisessa, komission ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön vahvistamisessa sekä kansalaisille tiedottamisessa on otettu käyttöön ennaltaehkäiseviä toimia. Tavoitteena on vahvistaa komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä jäsenvaltioiden pysyvien edustustojen ja pääsihteeristön sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission yksiköiden välisellä säännöllisellä yhteydenpidolla.

Komissio myös varmistaa, että järjestelmällistä yleisölle tiedotusta lisätään (Internetin Europa-sivuston kautta). Kilpailuoikeuden ja oikeus- ja sisäasioiden aloilla on aloitettu koulutushankkeita kyseisillä aloilla toimivien kansallisten viranomaisten ja oikeusrakenteiden vahvistamiseksi.

Ennen kuin direktiivit on pantava täytäntöön, kansallisia asiantuntijoita on kutsuttu kahdenvälisiin kokouksiin komission yksiköiden kanssa keskustelemaan esimerkiksi televiestinnän alalla seikoista, jotka koskevat lainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Monet pääosastot käyttävät tähän olemassa olevia komiteoita tai kontaktiverkostoja. Samoin on järjestetty onnistuneita pakettikokouksia, joissa keskustellaan ongelmista direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vuonna 2003 järjestettiin useita seminaareja, joissa komissio selitti jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille erityisen monimutkaisten ympäristödirektiivien moitteetonta täytäntöönpanoa lähinnä ehkäistäkseen, ei niinkään korjatakseen, vääränlaista täytäntöönpanoa. Tällaisia seminaareja järjestettiin myös liittymässä oleville maille.

Sisäistä koordinointia on parannettu ja tapausten tutkintaa tehostettu useilla toimilla. Tietyillä aloilla on otettu käyttöön vahvistettuja sääntöjä, kuten varojärjestelmä kanteluille ja tapauksille, jotka on aloitettu komission omasta aloitteesta ja joiden ensimmäisestä rekisteröinnistä on kulunut yhdeksän kuukautta. Tapausten käsittelyssä ollaan ottamassa myös käyttöön vuonna 2002 annettussa tiedonannossa³

³ Komission tiedonanto yhteisön lainsäädännön soveltamisen tehokkaammasta valvonnasta (KOM(2002) 725).

vahvistetut ensisijaisuusperusteet. Täytäntöönpanossa ilmeneviä ongelmia yritetään ennakoida suunniteltaessa ja laadittaessa sellaista lainsäädäntöä, joka olisi soveltamisen valvonnan kannalta mahdollisimman yksinkertaista. Suuntaviivojen ja tulkintaselvitysten käyttö on osoittautunut hyödylliseksi sekä komissiolle että jäsenvaltioille, kuten esimerkiksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä 2001/42/EY⁴ (strateginen ympäristöarviointi) koskeva opas.

Komissio alkoi alkuvuodesta 2003 käyttää soveltuviin kanteluihin sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkkoa Solvitia⁵. Solvit-verkkoon ohjattiin vuonna 2003 23 tapausta (kolme vetoamusta ja 20 kantelua; noin 12 prosenttia kaikista Solvitissa käsitellyistä tapauksista), joissa kansalliset viranomaiset vaikuttivat soveltavan väärin sisämarkkinasääntöjä.

Tuleviin lakialoitteisiin liittyen toteutetaan toimia huomion kiinnittämiseksi sellaisiin seikkoihin, joissa saattaa ilmetä ongelmia, kun aloitteita saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä tapahtuu solmimalla nopeasti yksiköiden välisiä kontakteja ennen uusien direktiivien antamista. Jäsenvaltioille lähetetään toistuvasti muistutuksia määräajoista ja joillakin aloilla lähetetään standardimuistutus välittömästi direktiivin antamisen jälkeen. Sisämarkkinoiden alalla on useiden jäsenvaltioiden kanssa järjestetty pakettikokouksia erityisesti direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Komission yksiköt käyttävät luonnollisesti paljon aikaa tarkastellessaan lakitekstejä, joilla jäsenvaltiot saattavat direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tämä menettely on tärkein osa täytäntöönpanon valvonnassa, ja työ määrä lisääntyy vielä huomattavasti, kun kymmenen uutta jäsenvaltiota liittyy EU:hun. Viides vuosittainen selvitys yhteisön ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta ja soveltamisen seurannasta, sisämarkkinoiden tulostaulu ja säännölliset täytäntöönpanoraportit sähköisen viestinnän alalla⁶ ovat esimerkkejä tiedoista, joita komissio julkaisee direktiivien täytäntöönpanosta.

Myös komission sisäisiä työskentelytapoja parannetaan. Tiettyä tapausta käsittelevä komission pääosasto voi sopia oikeudellisen yksikön kanssa kussakin tilanteessa tehokkaimmasta työnjaosta lakitekstien valmistelussa. Tämä on osa laajempaa aloitetta lisätä yksittäisten tapausten käsittelijöiden vastuuta, kun kehitetään mahdollisimman ennakoivaa strategiaa ongelmien ehkäisemiseksi tai niiden ratkaisemiseksi ilman oikeudenkäyntimenettelyä.

1.3. Direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet 31. joulukuuta 2003 mennessä keskimäärin 98 prosenttia kaikista kansallisista toimenpiteistä, joita tarvittiin direktiivien panemiseksi täytäntöön kaikilla aloilla. Pääsihteeristö julkaisee saatavilla olevat tiedot joka toinen kuukausi Internetin Europa-sivuilla⁷. Sekä direktiivien

⁴ EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30.

⁵ Lisätietoja: <http://europa.eu.int/solvit>.

⁶ Komission raportti EU:n sähköisen viestinnän sääntelypaketin täytäntöönpanosta vuonna 2003 (KOM(2003) 715, 19.11.2003).

⁷ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

täytäntöönpanoa koskevien kansallisten toimenpiteiden noudattamatta jättämiseen että näiden toimenpiteiden virheelliseen soveltamiseen liittyvien rikkomista koskevien menettelyjen määrä vastasi vuoden 2002 tasoa.

Graafinen esitys kaikista komission käsittelemistä kanteluista ja rikkomisista vuonna 2003 on liitteessä A olevissa eri alojen tilannetta kuvaavissa taulukoissa.

1.4. Perustamissopimuksen 228 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi saatetut asiat (tilanne vuonna 2003)

Komission on perustamissopimuksen valvojana myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jäsenvaltioiden rikkomisten toistumisen välttämiseksi. Komissio voi perustamissopimuksen 228 artiklan mukaan pyytää yhteisöjen tuomioistuinta määräämään kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon jäsenvaltiolle, joka ei ole toteuttanut velvoitteiden noudattamatta jättämisestä annetun ensimmäisen tuomion mukaisia toimenpiteitä. Kuten aikaisempinakin vuosina, on mielenkiintoista havaita, miten liitteessä A esitettyjen, 228 artiklan mukaisesti tuomioistuimen käsiteltäviksi saatettujen asioiden tilanne on kehittynyt.

1.5. Avoimuus

Komissio on jatkanut työtä avoimuuden lisäämistä koskevan tavoitteensa saavuttamiseksi erityisesti käyttämällä Internetiä suuren yleisön tietolähteenä. Komissio on ilmoittanut 17. tammikuuta 2001 alkaen maittain ja aloittain jaoteltuina hiljattain tehdyistä päätöksistä, jotka koskevat virallisia ilmoituksia, perusteltuja lausuntoja, tapausten saattamista yhteisöjen tuomioistuimeen ja tapausten päättämistä⁸.

Komission Internet-sivuilla on uutuutena direktiivien kansalliseen lainsäädäntöön saattamista koskeva kalenteri. Kalenterista voi tarkastella jäsenvaltioille osoitettujen direktiivien täytäntöönpanon määräaikoja (vuosi ja kuukausi)⁹.

Lisäksi jäsenvaltioiden kansalaiset voivat seurata direktiivien kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevien ilmoitusten kehitystä jäsenvaltioittain ja aloittain¹⁰. Nämä tiedot julkaistaan joka toinen kuukausi.

1.6. Tietoteknisten välineiden nykyaikaistaminen

Parantaakseen yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnassa käytettäviä valineita komission pääsihteeristö on ryhtynyt kehittämään uutta Internet-pohjaista sähköisen ilmoittamisen tietokantaa sekä uutta Internet-pohjaista versiota pääsihteeristön sisäisestä Asmodee-seurantatietokannasta. Sisäisen seurannan välineen uusi versio otetaan käyttöön huhtikuussa 2004.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions

⁹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#calendar

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

1.7. Unionin laajentumisen valmistelu

Euroopan unionissa on 1. toukokuuta 2004 alkaen 25 jäsenvaltiosta. Siihen liittyy kymmenen Keski- ja Itä-Euroopan maata, eli kyseessä on yhteisön historian suurin laajentuminen.

Liittymässä olevilla jäsenvaltioilla on velvoite saattaa yhteisön säännöstö osaksi kansallista lainsäädäntöä ja panna se täytäntöön täysimääräisesti ja oikein liittymispäivään mennessä, jotta varmistetaan, että kaikilla laajentuneen EU:n kansalaisilla on samat oikeudet ja velvollisuudet. Komissio on tehnyt ennen tätä suurta hanketta laajoja valmisteluja taatakseen, että yhteisön oikeutta noudatetaan täysimääräisesti 1. toukokuuta 2004 alkaen. Komissio on myös edistänyt läheistä yhteistyötä liittymässä olevien maiden kanssa.

Yhteisön säännöstöön kuuluu noin 1600 direktiiviä. Liittymisen yhteydessä komissiolle piti tehdä virallinen ilmoitus täytäntöönpanotoimista. Komissio asetti liittymässä olevien maiden käyttöön ennakoilmoitusten tietokannan, jossa säilytetään ennen liittymistä epävirallisesti ja sähköisesti ilmoitettuja kansallisia täytäntöönpanotoimia. Lisäksi komissio on myös pyrkinyt luomaan synergiaa ja selostamaan yhteisön oikeuden rikkomiseen ja valvontaan liittyviä yksityiskohtaisia menettelyjä useissa vuoden 2003 lopussa järjestetyissä tapahtumissa. Liittymässä olevat maat ovat käyttäneet ennakoilmoitustietokantaa laajalti lokakuusta 2003 alkaen.

Ennen liittymistä ennakoilmoitustietokanta korvataan uudella Internet-pohjaisella rikkomistapauksia koskevalla tietokannalla. Niinpä komissiolle tulevat tiedonannot katsotaan virallisiksi ilmoituksiksi 1. toukokuuta 2004 alkaen, elleivät liittymässä olevat jäsenvaltiot kieltäydy tästä mahdollisuudesta. Liittyviä maita siis valvotaan samoin kuin entisiä jäsenvaltiota heti liittymispäivästä alkaen.

Komissio siis aio lykätä liittymisen jälkeisiä rikkomismenettelyjä. Uusiin jäsenvaltioihin sovelletaan samaa kohtelua kuin vanhoihin. Komissio on myös yksilöinyt prioriteettialoja, jotka on esitetty vuoden 2004 komission lainsäädäntöohjelmassa¹¹.

¹¹ KOM(2003) 645/5.