EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.11.2008
KOM(2008) 777 lopullinen

KOMISSION 25. VUOSIKERTOMUS

YHTEISÖN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVONNASTA (2007)

{SEK(2008) 2854}
{SEK(2008) 2855}

KOMISSION 25. VUOSIKERTOMUS

YHTEISÖN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVONNASTA (2007)

1. JOHDANTO

Komissio antoi syyskuussa 2007 tiedonannon *Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen*[1], jossa se ilmoitti keskittyvänsä ”vuosikertomuksessaan strategisiin kysymyksiin, eri aloja koskevan lainsäädännön nykytilan arviointiin, ensisijaisiin tavoitteisiin ja tulevan työn suunnitteluun” edistääkseen ”toimielinten välistä strategista vuoropuhelua siitä, miten pitkälti yhteisön lainsäädäntö saavuttaa tavoitteensa, mitä ongelmia on havaittu ja mitkä olisivat mahdollisia ratkaisuja niihin”.

Tässä kertomuksessa tuodaan esiin lainsäädännön soveltamisen haasteita ja yksilöidään kolme pääaluetta, joilla kehotetaan toimintaan: 1) ennaltaehkäisy, 2) tiedotus kansalaisille ja ongelmanratkaisu ja 3) priorisointi kanteluiden ja rikkomustapausten käsittelyssä. Lisäksi siinä korostetaan komission ja jäsenvaltioiden kumppanuuden merkitystä, kun ne tekevät säädösten soveltamisen hallintaan liittyvää yhteistyötä asiantuntijaryhmissä tai ennakoivaan ongelmanratkaisuun liittyvää yhteistyötä.

Tarkemmat tiedot yhteisön eri oikeusalojen tilanteesta sekä kaikkia rikkomustapauksia koskevat luettelot ja tilastot sisältyvät tämän kertomuksen liitteenä oleviin komission yksiköiden valmisteluasiakirjoihin[2].

2. NYKYTILANNE – ONGELMAT JA HAASTEET

EY:n perustamissopimuksen valvojana komissiolla on valtuudet ja vastuu varmistaa, että yhteisön oikeutta kunnioitetaan, ja tarkastaa, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimuksen määräyksiä ja yhteisön lainsäädäntöä. Perustamissopimuksen määräykset, 10 000 asetusta ja yli 1 700 direktiiviä, jotka ovat voimassa 27 jäsenvaltiossa, muodostavat mittavan lainsäädäntökokonaisuuden. Yhteisön oikeuden soveltamiseen liittyy väistämättä monenlaisia ongelmia ja haasteita. Yhteisön säädösten täytäntöönpano on erityisen haasteellista tietyillä aloilla, joita käsitellään jäljempänä.

2.1. Kantelut ja rikkomukset

Rikkomusmenettely on hyvin tärkeä osa yhteisön lainsäädännön moitteettoman soveltamisen valvontaa. Noin 70 prosenttia kanteluista saadaan päätökseen ennen kuin virallinen ilmoitus lähetetään, noin 85 prosenttia ennen perustellun lausunnon antamista ja peräti 93 prosenttia ennen tuomioistuimen tuomiota.

Verrattaessa vuosia 1999–2002 vuosiin 1999–2006 havaitaan, että kanteluiden käsittelyn keskimääräinen kesto asian vireille panosta EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyyntöä koskevan kirjeen lähettämiseen tuomioistuimelle lyheni

---

1 KOM(2007) 502, 5.9.2007.

2 SEC(2008) 2854 ja SEC(2008) 2855.

noin 28 kuukaudesta 23 kuukauteen. Direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annettavan ilmoituksen laiminlyönnistä johtuva rikkomusmenettely kesti edelleenkin keskimäärin noin 15 kuukautta. Keskimääräinen aika kanteluja koskevissa asioissa ja komission oma-aloitteisesti aloittamissa tutkimuksissa lyheni noin 39 kuukaudesta 35 kuukauteen. Vuonna 2007 tuomioistuimeen vietiin seitsemän tapausta perustamissopimuksen 228 artiklan mukaiseen toiseen käsittelyyn. Vuonna 2006 näitä tapauksia oli kymmenen.

Vuoden 2007 lopussa komissiolla oli käsiteltävänään 3 400 kantelua tai rikkomusasiaa. Tapausten määrä kasvoi vuodesta 2006 5,9 prosenttia. Direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annettavan ilmoituksen laiminlyönnit lisääntyivät 32,2 prosenttia. Kanteluiden osuus oli 35,9 prosenttia kaikista asioista. Jos mukaan ei lasketa viivytystä direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, niiden osuus oli kaksi kolmasosaa, mikä on 8,7 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2006. Uusien komission omasta aloitteestaan suorittamien tutkimusten määrä laski 9,4 prosenttia. Tammikuussa 2007 oli saatu keskimäärin 99,07 prosenttia kaikkien annettujen direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annettavista ilmoituksista ja määrä nousi 99,46 prosenttiin vuoden loppuun mennessä. Vuonna 2006 vastaavat luvut olivat 98,93 prosenttia ja 99,06 prosenttia. Niitä direktiivejä, jotka oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2007 aikana, koskevista ilmoituksista oli kuitenkin myöhässä 64,55 prosenttia.

2.2. Vetoomukset

Sellaisten parlamentille esitettyjen vetoomusten määrä, joissa vaaditaan komissiolta tietoja, riippuu osittain kansalaisten mielenkiinnosta. Vaikka useimmat vetoomukset eivät koske rikkomusmenettelyä tai johda siihen, ne antavat parlamentille ja komissiolle hyödyllistä tietoa kansalaisten huolista.

Eniten vetoomuksia tehdään ympäristöalalla (146 noin 420:sta, aiheina erityisesti ilmansaasteet, vesien saastuminen ja melusaaste). Seuraavaksi eniten (89) niitä tehtiin työllisyyteen, sosiaaliasioihin ja tasavertaisiin mahdollisuuksiin liittyvissä kysymyksissä (työoikeus 30, sukupuolten tasa-arvo 28, työtekijöiden vapaa liikkuvuus ja sosiaaliturva 25).

Yli 20 vetoomusta koski julkisia hankintoja (etenkin kaupunkien kehityshankkeita Espanjassa), noin 20 tutkintojen tunnustamista (erityisesti matkaoppaita ja hiihdonopettajia) ja 15 palveluja ja rahoituslaitoksia (yhteisön sisäiset maksut). Euroopan parlamentti antoi vetoomusten johdosta Equitable Life -yhtiön kriisiä koskevan mietinnön. Oikeuteen, vapauteen ja turvallisuuteen liittyviä vetoomuksia tehtiin yli 30. Lisäksi 21 vetoomusta koski liikennettä, 16 verotusta ja tulliliittoa (lähinnä ajoneuvojen välillistä verotusta ja kaksinkertaista välitöntä verotusta) ja 11 maataloutta.

2.3. Alakohtainen analyysi

Kantelu- ja rikkomusasioiden määrä on edelleen merkittävä ympäristön, sisämarkkinoiden, verotuksen ja tulliliiton, energian, liikenteen ja työllisyyden, sosiaaliasioiden ja tasavertaisten mahdollisuuksien, terveyden ja kuluttaja-asioiden sekä vapauden, oikeuden ja turvallisuuden aloilla, joilla annetaan koko ajan lisää kansalaisille erittäin tärkeitä säädöksiä.

Tiettyjen tärkeiden alojen keskeisiä kysymyksiä analysoidaan jäljempänä. Tarkempia tietoja annetaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa *Situation in the different sectors*[3].

Maatalouteen liittyy yli 2 400 säädöstä, joista suurin osa on asetuksia. Säädöskokonaisuus on ollut melko vakaa, mutta se vaatii usein teknisiä päivityksiä ja säännöllistä tarkastelua toimintapolitiikan kannalta. Maataloussäädösten valtaosa on suoraan sovellettavaa oikeutta ja se koskee markkinoiden rahoitustukea, jota hallinnoidaan vaatimustenmukaisuuden tarkastusmekanismin avulla, jotta yhteisöjen varoista ei suoritettaisi virheellisiä maksuja. Tästä johtuen on yleisempää, että jäsenvaltiot käynnistävät oikeusmenettelyjä komissiota vastaan, kuin päinvastoin. Hallinnoinnista vastaa 140 komiteaa ja asiantuntijaryhmää. Säännöksiä on yksinkertaistettu yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevalla asetuksella sekä viini-, hedelmä- ja vihannesalojen uudistuksilla. Suoriin tukijärjestelmiin liittyvän täydentävien ehtojen järjestelmän soveltamisessa esiintyneitä puutteita on korjattu. Huomio on siirretty suorien tukien tehostamisen ja yksinkertaistamisen tavoitteisiin, markkinatuen nykyaikaistamiseen, ilmastonmuutokseen, bioenergian tuotantoon, vesihuoltoon ja biologiseen monimuotoisuuteen.

Sisämarkkinat ja palveluala aiheuttavat edelleen monenlaisia ongelmia ja rikkomusmenettelyjä. Vaikeita aloja ovat rajat ylittävät sijoitukset ja terveydenhuoltopalvelut. Ongelmana on edelleen direktiivien hidas saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Rikkomusmenettelyjä käynnistettiin 206 kappaletta[4]. Viivästykset olivat yleisiä rahoitusmarkkinoiden, yhtiöoikeuden ja rahanpesun torjunnan, ammattipätevyyksien tunnustamisen ja julkisten hankintojen aloilla. Tuoreet luvut osoittavat merkittävää parannusta mutta suuntauksen pysyvyydestä ei ole vielä varmuutta. Merkittäviä toimia tarvitaan vielä hallintovälineissä. Esimerkiksi rahoituspalvelualan kolmiportaista komiteaverkkoa ja yhtiöoikeutta ja rahanpesun torjuntaa käsitteleviä asiantuntijaryhmiä olisi hyödynnettävä tehokkaammin.

Yhdenmukaisen sääntelyn ulkopuolelle jäävien tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyy paljon yksityiskohtaisia ennaltaehkäiseviä toimia ja jäsenvaltioiden ja komission vuoropuhelua ilmoitusmenettelyn yhteydessä ja tarkasteltaessa ehdotuksia uusiksi teknisiksi standardeiksi direktiivin 98/34/EY pohjalta. Tällä ehkäistään ongelmia, jotka liittyvät kansallisten säännösten yhteensopivuuteen yhteisön oikeuden kanssa, ja osaltaan parannetaan säädösten selkeyttä ja tehokkuutta ja ylipäätään edistetään parempaa sääntelyä. Useimmat ongelmat saadaan ratkaistua muutamassa kuukaudessa. Direktiiviä sovelletaan myös kansallisiin säädöksiin, jotka koskevat tietoyhteiskuntapalveluita.

Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön säännöstön tila on melko vakaa lukuun ottamatta direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä tapahtuneita viivytyksiä, jotka johtivat 227 uuden rikkomusmenettelyn käynnistämiseen vuonna 2007. Suurin haaste on edelleenkin säännöllisten teknisten päivitysten tarve. Kemikaaleja koskevan REACH-asetuksen täytäntöönpano vaatii ensisijaisia toimia muutamien vuosien aikana viraston käynnistäessä toimintaansa ja yhteysverkostoa rakennettaessa.

Terveyden ja kuluttajansuojan alalla direktiivien myöhäinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä johti yli 330 rikkomusmenettelyn käynnistämiseen. Tarkastukset ja muut erityistoimenpiteet ovat jatkossakin keskeisiä elintarvikkeiden turvallisuuden

---

3 SEC(2008) 2854.

4 Kaikki luvut ovat vuodelta 2007 ellei toisin ilmoiteta.

varmistamisessa. Ensisijaisesti kiinnitetään huomiota kuluttajansuojaan liittyvän yhteistyöverkoston parantamiseen kansalaisten etujen turvaamiseksi.

Yhteisön säännöstö kehittyy nopeasti *liikenteen* alalla. Direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tapahtuu kuitenkin edelleenkin usein myöhässä. Ensisijaisia toimia ovat edelleen tietojenvaihdon jatkuva parantaminen ja ongelmien ratkaisu jäsenvaltioiden kanssa. Euroopan yhteisön ja Amerikan yhdysvaltojen välisen Avoin taivas -sopimuksen neuvotteluissa on edistytty tyydyttävästi. Lentomatkustajien ja etenkin liikuntarajoitteisten lentomatkustajien oikeuksien toteutuminen vaatii todennäköisesti tarkkaa seurantaa. Tarkastukset toimivat edelleen merkittävimpänä lento- ja meriliikenteen turvallisuuden takeena.

EU:n lainsäädäntö kehittyy nopeasti myös *energia-alalla*. Kaasun toimitusvarmuuden koordinointi on keskeinen haaste samoin kuin sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden kolmannen direktiivipaketin ripeä ja oikea soveltaminen. Lisäksi on jatkettava tarkastuksia, joilla valvotaan säteily- ja ydinturvallisuuden sääntöjen noudattamista.

Tullin sekä välittömien ja välillisten verojen alalla yhteisen säännöstön laajuus ja yhdenmukaistamisen rajat kasvattavat rikkomusmenettelyjen ja ylipäätään verotusta ja erityisesti arvonlisäveroa koskevien yhteisöjen tuomioistuimelle osoitettujen ennakkoratkaisupyyntöjen määrää. Välittömässä verotuksessa sovellettavaa syrjintäkieltoa koskevien rikkomusmenettelyjen määrä on kasvanut huomattavasti. Tullialalla haasteena on lainsäädännön yksinkertaistaminen ja menettelyjen keventäminen.

Työllisyyden, sosiaaliasioiden ja tasavertaisten mahdollisuuksien alalla direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on nopeutunut ja rikkomusmenettelyjen määrä merkittävästi vähentynyt. Työtaakka on kuitenkin suuri sosiaaliturvan, vapaan liikkuvuuden, työoikeuden ja tasavertaisuuden/syrjimättömyyden osalta. Ihmisten terveyteen kohdistuvan ammattitautien ja työtapaturmien riskin vuoksi on syytä antaa paljon huomiota työterveyttä ja -turvallisuutta koskeville direktiiveille, mukaan luettuina rakennus-, merenkulku- ja kaivosaloja koskevat direktiivit.

Tietoyhteiskunnan osalta sähköistä viestintää koskevan vuoden 2002 sääntelykehyksen täytäntöönpanossa ja soveltamisessa on edelleen paljon ongelmia. Komissio onkin ehdottanut säädöspakettia, jolla nykyistä kehystä muutetaan ja täydennetään. Hiljattain muutetun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin täytäntöönpano voi johtaa kanteluiden lisääntymiseen. Julkisen sektorin tietoa koskevan direktiivin myöhäinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä aiheutti lähes kahden vuoden viivästyksen vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa.

Ympäristölainsäädäntö on laajaa ja pitkälle tähtäävää, sitä sovelletaan jäsenvaltioiden hyvin erilaisissa olosuhteissa, sitä hallinnoivat monet eri viranomaiset eri tasoilla ja se herättää suurta kiinnostusta yleisössä. Monet ongelmat johtuvat siitä, että direktiivejä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä myöhässä tai virheellisesti. Viivästyminen aiheutti 125 uuden rikkomusmenettelyn käynnistämisen vuonna 2007. Näiden lisäksi esiintyy sektorikohtaisia haasteita, joita on käsitelty tarkemmin tiedonannossa Euroopan yhteisön ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta[5].

[5] KOM(2008) 773.

Jätteitä, vettä, ilmaa ja teollisuuspäästöjä koskevia vanhoja säädöksiä on pyritty yksinkertaistamaan ja nykyaikaistamaan, jotta jäsenvaltioiden olisi helpompi ratkaista niiden soveltamiseen liittyviä ongelmia. Jätehuollon puitedirektiiviä on tarkistettu siten, että määritelmiä on selkiytetty ja säännöksiä konsolidoitu ja yksinkertaistettu. Jätehuollon alalla on edelleen huolestuttavia viivästymiä, jotka johtuvat lähinnä riittämättömästä investoinnista. Lisäksi infrastruktuureja on kehitettävä edelleen tuhansissa suurissa asutuskeskuksissa, jotta ne olisivat yhdyskuntajätevesistä annetun direktiivin mukaisia. Vesipolitiikan puitedirektiivi on esimerkki varhaisemmista toimista eri säädösten yksinkertaistamiseksi ja konsolidoimiseksi. Kanteluiden määrä todennäköisesti lisääntyy, kun eri säännösten täytäntöönpanon määräajat päättyvät.

Vakava ongelma on laajamittainen ilman laadun (esimerkiksi rikkidioksi- ja hiukkaspäästöjen) raja-arvojen noudattamatta jättäminen monissa kaupungeissa. Teollisuuspäästöjä koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi ja sujuvoittamiseksi on tehty paljon työtä. Lupien myöntäminen tuhansille teollisuuslaitoksille on kuitenkin pitkälti viivästynyt ja parhaita tekniikoita koskevia ja muita niihin liittyviä asiakirjoja on vaikea pitää ajan tasalla. Ympäristövaikutusten arviointia koskevaan direktiiviin liittyy tasaisen paljon rikkomustapauksia mutta strategista ympäristöarviointia koskevaa direktiiviä koskevat tapaukset lisääntyvät. Ilmastonmuutokseen liittyen päästökauppajärjestelmän täysimääräinen täytäntöönpano ja siihen liittyvä raportointivelvollisuus kahdesti vuodessa ovat suuria haasteita. Lintu- ja luontotyyppidirektiiveillä suojeltujen kohteiden tunnistaminen etenee, mutta lisätoimia tarvitaan joidenkin elinympäristöjen ja lajien terveyden parantamiseksi.

Oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskeva säännöstö on kasvanut merkittävästi. Suurimpia haasteita ovat uusimman lainsäädännön täytäntöönpano aikataulussa ja oikein sekä mittavan kirjeenvaihdon, lukuisten kanteluiden ja rikkomusmenettelyjen kasvavan määrän hallinta. Vuonna 2008 päätökseen saatettu selvitys kymmenen maahanmuutto- ja turvapaikkadirektiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä saattaa lisätä rikkomusmenettelyjen määrää samoin kuin yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten oikeuksien parantaminen. Perusoikeuksia, kansalaisuutta ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien tiedustelujen ja kanteluiden määrä pysyy todennäköisesti suurena.

3. ENSISIJAISET TOIMET

3.1. Toimi 1: Ennaltaehkäisevien toimenpiteiden tehostaminen

Jotta voitaisiin olla varmoja siitä, että yhteisön oikeutta sovelletaan tosiasiallisesti kaikissa EU:n 27 jäsenvaltiossa, on tärkeää pyrkiä entistä voimakkaammin ehkäisemään rikkomusten syntymistä. Havaittuihin rikkomuksiin kohdistuvia oikeuskeinoja käytetään luonnollisestikin vasta sen jälkeen, kun kansalaiset ja yritykset ovat jo jääneet vaille laista johtuvia oikeuksiaan. Komissiolta ja jäsenvaltioilta edellytetään pitkäjänteisiä toimia tämän tilanteen korjaamiseksi.

a) Lainsäädännöllisten välineiden parantaminen

Kaikin keinoin pyritään siihen, että lainsäädäntö olisi mahdollisimman selkeää, yksinkertaista, toimivaa ja täytäntöönpanokelpoista. Ehdotusten valmistelussa kiinnitetään entistä enemmän huomiota soveltamisen, hallinnoinnin ja täytäntöönpanon eri osatekijöihin sekä vaikutusten arvioinnin yhteydessä että koko päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa. Vaikutusten arviointia koskevia suuntaviivoja ollaan muuttamassa sen varmistamiseksi, että kaikki

täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa sekä säädöslajin valintaa koskevat vaihtoehdot kartoitetaan perusteellisesti.

Soveltuvissa tapauksissa teknisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä tehdään asetusehdotuksia. Esimerkiksi verkkovierailumaksuista on annettu asetus ja kosmetiikkaa ja rakennusalan tuotteita koskevia asetuksia on ehdotettu. Lisäksi harkitaan asetusten antamista eläinten terveydestä, torjunta-aineista ja tekstiileistä. Moottoriajoneuvojen alalla puitesäännöt pannaan nykyisin täytäntöön komission asetuksilla. Asetuksia käytetään säänneltyjä ammatteja koskevien direktiivien sekä energiaa käyttävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevien teknisten standardien täytäntöönpanossa. REACH-asetuksen yhdenmukaistamissäännöksistä on annettu asetus, ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla on ehdotettu asetusta, jolla parannettaisiin vastavuoroista tunnustamista.

Parlamentin ja neuvoston olisi omalta osaltaan edistettävä lainsäädännön selkeyttämistä ja yksinkertaistamista, kun ne käsittelevät komission ehdotuksia yhteispäätösmenettelyssä.

b) Yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen valmistelu

Komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio pyrkii varmistamaan, että uusien direktiiviehdotusten mukana kulkee läpi koko lainsäädäntöprosessin riskianalyysiin perustuvat täytäntöönpanosuunnitelmat, joissa määritellään tarvittavat toimet direktiivien sisällön ja todennäköisten täytäntöönpano-ongelmien perusteella. Komissio perustaa uusien direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä vastaavien jäsenvaltioiden virkamiesten verkostoja, joissa voidaan myös esittää kysymyksiä ja vastauksia sähköisesti.

Monista uusista direktiiveistä (säännellyt ammatit, vakuutus, pankki, arvopaperit, yhtiöoikeus, sisämarkkinoiden kirjanpito ja tilintarkastus) järjestetään seminaareja, joissa käsitellään niiden saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Eri aloilla järjestetään jatkossakin täytäntöönpanoa koskevia pakettikokouksia. Täytäntöönpano-ongelmissa auttavat sääntelyviranomaisten ryhmän ja audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin yhteyskomitean säännölliset kokoukset. Teollisuuden saastepäästöjen ehkäisemistä ja valvontaa käsitellyttä asiantuntijaryhmää ollaan muuttamassa teollisuuspäästöjen asiantuntijaryhmäksi, jolla on laajempi toimiala. Vuonna 2007 järjestettiin kuusi palveludirektiivin täytäntöönpanoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kokousta ja vuodelle 2008 on suunnitteilla myös kuusi kokousta.

Monitahoisemmat direktiivit saattavat edellyttää pidempiä määräaikoja niiden saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä. Esimerkiksi Solvenssi II -vakuutusdirektiiville on ehdotettu kolmen vuoden määräaikaa. Tietyissä olosuhteissa direktiivi voidaan saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä vaiheittain eri määräajoissa, jolloin voidaan paremmin seurata täytäntöönpanon etenemistä, havaita viivästykset ja toteuttaa nopeasti korjaavia toimia.

Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa myös asetusten määräajassa tapahtuvaan täytäntöönpanoon ja moitteettomaan soveltamiseen liittyen esimerkiksi auttamalla jäsenvaltioita parantamaan menettelyjään. Yhteistyön tuloksena on myös otettu käyttöön vakiomuotoinen kantelulomake, ja lentomatkustajien oikeuksia koskevasta asetuksesta on annettu ohjeita.

c) Täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuuden arviointi ja virheellisen soveltamisen ehkäisy

Sen estämiseksi, että jäsenvaltiot antaisivat yhteisön oikeuden kanssa ristiriitaista lainsäädäntöä ja että jäsenvaltioiden viranomaiset soveltaisivat yhteisön oikeutta väärin, käytetään useita eri välineitä. Niitä ovat muun muassa kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettyjen tekstien vaatimustenmukaisuuden arviointi, komiteoiden ja asiantuntijaryhmien kokoukset, tarkastukset, kyselyt, täytäntöönpanoraportit, tutustumiskäynnit, ennakkoilmoitukset uusien teknisten säädösten luonnosteluvaiheessa sekä tutkimukset tai analyysit.

Vaatimustenmukaisuuden arviointi perustuu riskiin, ja siinä otetaan huomioon kokemukset täytäntöönpanon luotettavuudesta, toimenpiteen sisältö, täytäntöönpanon valmistelutoimet ja sidosryhmien raportointi.

Vaikka vaatimustenmukaisuuden arvioinnilla on suuri merkitys monilla aloilla, kuten ympäristölainsäädännön alalla, joillakin aloilla tarvitaan jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien valvontaa. Esimerkiksi rehuja ja elintarvikkeita koskevien säännösten soveltamista valvotaan elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tarkastuksin. Toisenlaisia tarkastuksia käytetään esimerkiksi meri- ja lentoliikenteen turvallisuuden ja ydinturvallisuuden aloilla.

d) Aktiivinen hallinnointi: komiteoiden ja asiantuntijaryhmien tehtävä

Yhteisön säännöstöä hallinnoi, teknisiä vaatimuksia pitää ajan tasalla ja lainsäädännöllisten muutosten tarvetta auttaa kartoittamaan 260 komiteaa ja 1200 asiantuntijaryhmää. Ne käsittelevät tulkinnallisia suuntaviivoja, käytännesääntöjä sekä lainsäädännön soveltamisessa esiintyneitä erityisvaikeuksia ja pohtivat tapoja tehostaa soveltamista. Myös kansalaisjärjestöt, yritykset ja muut sidosryhmät auttavat tässä merkittävästi. Vuonna 2007 pelkästään maatalouden alalla 31 hallinto- ja sääntelykomiteaa kokoontui 256 kertaa ja neuvoa-antavien ja asiantuntijatyöryhmien kokouksia järjestettiin 118. Kasvinsuojelutuotteista annettiin 38 ohjetta, ja merkittävää oli myös elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvä asiantuntijatyö, opastus ja koulutus. Rahoituspalvelujen alalla kolmiportainen komiteaverkko tukee lainsäädännön yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista ja parantaa käytännön hallintoa.

3.2. Toimi 2: Tiedotus kansalaisille ja yrityksille ja ongelmanratkaisu

Unionin 27 jäsenvaltiossa sovellettavan yhteisön lainsäädännön laajuus ja määrä aiheuttaa väkisinkin paljon kysymyksiä, tiedusteluja ja kanteluita. On kansalaisten ja yritysten etujen mukaista, jos ratkaisut löytyvät nopeasti ja ilman muodollista menettelyä. Monia asioita on tehokkainta käsitellä vaihtamalla tietoja alkuvaiheessa ja ratkaisemalla ongelmia yhdessä. Komissio antaa kansalaisille vastauksia Europe Direct -tiedotuspisteiden, Kansalaisten vastauspalvelun, ECC-verkoston, Eurojus-verkoston ja lukuisten komission yksiköiden laatimien asiakirjojen välityksellä.

Yhteisön oikeus tarjoaa kansalaisille joitakin valitusmekanismeja, joilla he voivat vaatia oikeuksiaan liike-elämän toimijoilta. Tällaisia ovat esimerkiksi menettely lentomatkustajien oikeuksiin liittyvien valitusten käsittelemiseksi, televiestintäalan yleispalveludirektiivin riitojenratkaisumenettely ja yhteistyö kuluttajansuojalakien täytäntöönpanossa. Komissio koordinoi Solvit-verkostoa, jossa jäsenvaltiot pyrkivät yhdessä ilman oikeuskäsittelyä ratkaisemaan rajat ylittäviä ongelmia, joita saattaa syntyä, jos viranomaiset soveltavat sisämarkkinasääntöjä virheellisesti.

Lisäksi komissio on käynnistänyt EU Pilot -hankkeen nopeuttaakseen ja parantaakseen vastaamista kysymyksiin ja ongelmiin, joita syntyy sellaisten EU-säädösten soveltamisessa, jotka edellyttävät jäsenvaltioiden sisällöllisen tai oikeudellisen kannan vahvistamista. Hankkeeseen osallistuu 15 jäsenvaltiota. Hanke käynnistettiin 15. huhtikuuta 2008. Syyskuun puoliväliin mennessä järjestelmässä käsiteltiin 130 tapausta, jotka liittyivät työterveyteen ja -turvallisuuteen, sosiaaliturvaan ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, viisumien myöntämiseen, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, henkilötietojen suojeluun, julkisiin hankintoihin, ympäristölainsäädäntöön, tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen sekä välilliseen ja välittömään verotukseen. Hanketta arvioidaan ensimmäisen kerran, kun se on ollut käynnissä vuoden.

Näillä välineillä komissio ja jäsenvaltiot ovat sitoutuneet voimakkaasti auttamaan kansalaisia ja yrityksiä ja tekemään läheisempää yhteistyötä, jotta EU:sta saataisiin kaikki hyöty.

3.3. Toimi 3: Kanteluiden ja rikkomusten käsittely – alakohtainen priorisointi

Yhteisön oikeuden tosiasiallinen ja tehokas täytäntöönpano EU:n 27 jäsenvaltiossa edellyttää, että komissio vahvistaa valvonnalle selkeät prioriteetit. Tavoitteena on maksimoida kansalaisten ja yritysten hyöty. Tämän vuoksi komission on käsiteltävä kiireellisimmin sellaisia rikkomuksia, joilla on suurin vaikutus yleiseen etuun. Komissio käsittelee myös muita tapauksia ongelmanratkaisumenettelyjen (esimerkiksi Solvit tai EU Pilot) avulla. Tällaisten mekanismien käyttö on usein tehokkaampaa ja johtaa yksittäisen kansalaisen kannalta parempiin tuloksiin tapauksissa, joissa yhteistyöstä jäsenvaltion kanssa voi olla hyötyä kanteluun liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisen tilanteen ymmärtämiseksi. Tarvittaessa käynnistetään rikkomusmenettely. Vuonna 2007 antamassaan tiedonannossa komissio vahvisti yleiset priorisointiperiaatteet ja jätti mahdollisuuden laatia tarkemmat perusteet alakohtaiselle priorisoinnille. Tällä tavalla komissio varmistaa, että kaikkia asioita seurataan, ja arvioi todennäköisimmät keinot saavuttaa nopeasti hyviä tuloksia. Komissio säilyttää oikeuden käynnistää virallisia rikkomusmenettelyjä mistä tahansa yhteisön oikeuden rikkomisesta. Myös vuonna 2002 annetussa, kantelijan asemaa koskevassa tiedonannossa[6] vahvistetut takeet säilyvät.

Esimerkkejä prioriteeteista, joista annetaan tarkempaa tietoa komission valmisteluasiakirjassa *Situation in the different sectors* (SEC(2008) 2854), ovat muun muassa seuraavat:

- *Sisämarkkinat ja palvelut*: Ensisijaisesti keskitytään sellaisiin yhteisön oikeuden rikkomistapauksiin, joissa 1) rikotaan perusvapauksia ja joilla on suuri vaikutus kansalaisten oikeuksiin, 2) uhataan alan lainsäädännön toimivuutta tai joihin liittyy merkittäviä oikeudellisia ennakkotapauksia tai 3) joilla on todennäköisesti suuri taloudellinen vaikutus sisämarkkinoihin tai johonkin sen alaan. Palvelualalla keskitytään tapauksiin, joissa on selkeästi tapahtunut kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää tai joilla on vaikutusta suurimpien alojen palveluntarjoajaryhmiin.

- *Rahoituspalvelut*: Kiinnitetään huomiota esimerkiksi kansallisiin turvallisuusnäkökohtiin perustuviin sijoituksia koskeviin rajoituksiin tai seikkoihin, jotka vaikuttavat eläkejärjestelmiin.

- *Työhön liittyvät oikeudet, työlainsäädäntö, sosiaaliturva ja syrjintäkielto*: Jos vaikutukset kansalaisiin ovat merkittäviä, priorisoimalla tapausten käsittelyä voidaan saavuttaa suurin

[6] KOM(2002) 141.

etu suurimmalle ihmisjoukolle. Kansalaisia voidaan auttaa täydentävillä toimenpiteillä löytämään ratkaisuja omiin ongelmatilanteisiinsa. Kokonaistilannetta seurataan tarvittavien lisätoimien varalta.

- *Perusoikeudet, henkilöiden vapaa liikkuvuus, maahanmuutto, turvapaikka-asiat, kansalaisuus ja oikeudenkäyttö yksityisoikeuden alalla*: Etusijalla ovat ongelmat, joilla on laaja vaikutus perusoikeuksiin ja vapaaseen liikkuvuuteen, sekä avioliittoon ja lasten huoltoon liittyvät siviilioikeudelliset kysymykset. Kansalaisia voidaan auttaa täydentävillä toimenpiteillä löytämään ratkaisuja omiin ongelmatilanteisiinsa. Kokonaistilannetta seurataan tarvittavien lisätoimien varalta.

- *Ympäristö*: Samanlaisia, esimerkiksi jätteiden käsittelyyn tai ilmansaasteisiin liittyviä yksittäisiä rikkomuksia voidaan käsitellä yhdessä ”horisontaalisina kanteina”. Tärkeällä sijalla ovat suuret, varsinkin yhteisön rahoitusta saavat infrastruktuurihankkeet ja yhteisön oikeuden rikkomistapaukset, joissa kansalaiset ovat merkittävässä määrin tai toistuvasti alttiina suoranaisella vahingolle tai elämänlaatunsa vakavalle heikennykselle[7].

- *Liikenne*: Etusijalla ovat matkustajien turvallisuus ja liikenteen toimintavarmuus sekä laajalti vaikuttava kestävyyspolitiikka.

- *Energia*: Ensisijaisesti huomiota kiinnitetään toimiin, joilla on suuri vaikutus ilmastonmuutoksen torjuntaan, sekä varmojen ja kilpailukykyisten energiatoimitusten varmistamiseen.

- *Tietoyhteiskunta*: Prioriteetteja ovat kansallisten sääntelyelinten toimintaan vaikuttavat kysymykset, televiestintäalan kuluttajansuoja (esimerkiksi yleinen hätänumero 112), televisiomainontaa koskevat säännöt, alaikäisten suojelu ja tiedotusvälineissä tapahtuvan rotuvihan lietsonnan ehkäisy sekä julkisen sektorin tiedon syrjimätön saanti.

- *Kilpailupolitiikka*: Painopiste on tehokkaassa kilpailussa vapautetuilla yhteisverkkoja käyttävillä toimialoilla, kuten energia-alalla. Toimivan kilpailun edellytyksiin kuuluu syrjimättömyys infrastruktuurin ja rahoituspalvelujen hyödyntämismahdollisuuksissa. Laittomat valtiontuet on perittävä takaisin.

4. LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMINEN KOKEMUSTEN PERUSTEELLA

Yhteisön säännöstö kehittyy koko ajan sen täytäntöönpanosta saadun kokemuksen myötä. Sääntelyn parantamiseen tähtääviä toimia on tehostettava. Kuhunkin ongelmaan on löydettävä tarkoituksenmukaisin ratkaisu sopivimmassa lainsäädäntötyön vaiheessa. On varmistettava, että soveltamista koskeva kokemustieto on käytettävissä, kun lainsäädäntöä tarkistetaan.

Joillakin aloilla (esimerkkeinä hiukkaspäästöt tai jäteöljyjen käsittely) lainsäädäntöä voidaan muuttaa täytäntöönpanossa havaittujen vaikeuksien vuoksi siten, että korjataan tavoitteita, muutetaan säännösten sisältöä, lykätään täytäntöönpanoa tai tarjotaan enemmän joustovaraa vaatimusten täyttämisessä. Joillakin aloilla, kuten tullikoodeksin osalta, tehdään mittavia ajantasaistuksia sekä yksinkertaistetaan ja parannetaan hallinnointia. Sähkö- ja kaasumarkkinoiden avaamisessa havaittuja rakenteellisia vaikeuksia on lievitetty kolmannella lainsäädäntöpaketilla. Elintarvikkeiden ja rehun merkintöjen ja markkinoinnin sekä

[7] Lisätietoa KOM(2008) 773.

kasvinsuojelun aloilla lainsäädännön selkiyttäminen ja uudelleenlaadinta etenee eri vaiheissa. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastavuoroista tunnustamista sekä ajoneuvoja, lääkinnällisiä laitteita, farmaseuttisia tuotteita ja (etenkin pienyrityksiin keskittyen) myöhästyneitä maksuja koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty tai kehitetään parhaillaan merkittävästi.

5. PÄÄTELMÄT

Tässä kertomuksessa korostetaan tarvetta jatkaa komission ja jäsenvaltioiden ennakoivaa yhteistyötä lainsäädännön yleisen hallittavuuden varmistamiseksi ja nopeiden ja toimivien ratkaisujen etsimiseksi kansalaisten huolenaiheisiin sekä sellaisten rikkomusten korjaamiseksi, joita parlamentti on pitänyt erityisen merkittävinä. Parhaita tuloksia saadaan komission ja jäsenvaltioiden yhteensovitetulla toiminnalla, jota mukautetaan haasteiden mukaan. Komissio seuraa tarkkaavaisesti yhteisön oikeuden rikkomistapauksia ja jatkaa läheistä yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa keskustellessaan yhteisön oikeuden soveltamiseen liittyvästä kehityksestä ja antaessaan siitä selvityksiä.

Yhteisön oikeuden tehokkaaseen soveltamiseen liittyy edelleen suuria haasteita. Direktiivejä muun muassa saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä laajalti myöhässä. Joillakin yhteisön oikeuden aloilla kansalaiset ja yritykset tekevät edelleenkin paljon valituksia yhteisön oikeuden mukaisten oikeuksiensa loukkauksista. Komissio keskittyy tulevana vuonna erityisesti seuraaviin toimenpiteisiin:

- ratkaisemaan ongelmaa, joka koskee direktiivien myöhäistä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä

- tehostamaan ehkäiseviä toimenpiteitä muun muassa kehittämällä täytäntöönpanoon ja vaatimustenmukaisuuteen liittyvien seikkojen analysointia vaikutustenarviointia tehdessään

- parantamaan tiedotusta ja epämuodollista ongelmanratkaisua kansalaisten ja yritysten hyväksi sekä

- priorisoimaan tärkeimpien tapausten käsittelyä ja tekemään jäsenvaltioiden kanssa läheistä yhteistyötä rikkomistapausten korjaamisen nopeuttamiseksi.