

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 18.11.2008
KOM(2008) 777 lõplik

KOMISJONI 25. AASTAARUANNE

ÜHENDUSE ÕIGUSE KOHALDAMISE JÄRELEVALVE KOHTA (2007)

{SEK(2008) 2854}

{SEK(2008) 2855}

KOMISJONI 25. AASTAARUANNE

ÜHENDUSE ÕIGUSE KOHALDAMISE JÄRELEVALVE KOHTA (2007)

1. SISSEJUHATUS

2007. aasta septembris võttis komisjon vastu teatise „Tulemuslik Euroopa – ühenduse õiguse kohaldamine”,¹ kus on öeldud, et komisjon „keskendub oma aastaaruandes strateegilistele küsimustele, õiguse hetkeseisu hindamisele erinevates valdkondades ja tulevase töö prioriteetidele ja kavandamisele”, et „aidata kaasa strateegilisele institutsioonidevahelisele dialoogile ühenduse õiguse eesmärkide saavutamise, tuvastatud probleemide ja võimalike lahenduste teemal”.

Käesolevas aruandes juhitakse tähelepanu probleemidele õiguse kohaldamises, osutades kolmele peamisele prioriteetsele tegevusvaldkonnale: 1) ennetamine, 2) kodanikele teabe andmine ja nende probleemide lahendamine ning 3) prioriteetide seadmine kaebuste ja rikkumiste menetlemises. Samuti rõhutatakse selles, kui oluline on komisjoni ja liikmesriikide tihe koostöö ekspertrühmades õigusaktide kohaldamise haldamisel ja ennetav koostöö probleemide lahendamisel.

Täiendavaid üksikasju olukorra kohta ühenduse õiguse erinevates valdkondades ning rikkumismenetluste loetelud ja statistika on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumentidest².

2. HETKESEIS – TEEMAD JA PROBLEEMID

Komisjonil kui asutamislepingu täitmise järelevalvajal on õigus ja kohustus tagada ühenduse õiguse järgimine. Selleks kontrollib ta, kas liikmesriigid täidavad asutamislepingu ja ühenduse õigusaktide sätteid. EÜ asutamisleping, 10 000 määrust ja üle 1 700 direktiivi, mis kehtivad kõigis 27 liikmesriigis, moodustavad massiivse õigustekstide kogumi. Ühenduse õiguse kohaldamisel tekib vältimatult palju mitmesuguseid probleeme. Järgnevates lõikudes vaadeldakse konkreetseid kohaldamisprobleeme, mida esineb teatavates valdkondades

2.1. Kaebused ja rikkumised

Rikkumismenetlus mängib olulist rolli ühenduse õiguse nõuetekohase kohaldamise tagamisel. Enne ametliku kirja saatmist lahendatakse ligikaudu 70% kaebustest, enne põhjendatud arvamus esitamist umbes 85 % ja enne Euroopa Kohtu otsust koguni 93 %.

Kui võrrelda perioode 1999–2002 ja 1999–2006, siis rikkumiste menetlemise keskmine aeg alates juhtumi avamisest kuni EÜ asutamislepingu artikli 226 kohase pöördumise saatmiseni Euroopa Kohtusse vähenes 28 kuult 23le. Direktiivide ülevõtmiseks võetud riiklikest meetmetest teatamata jätmiste käsitlemiseks kulunud keskmine aeg püsis ligikaudu 15 kuu juures. Kaebustel ja omaalgatuslikel meetmetel põhinevate juhtumite menetlemise keskmine

¹ KOM(2007) 502, 5.9.2007.

² SEK(2008) 2854 ja SEK(2008) 2855.

aeg vähenes 39 kuult 35le. 2007. aastal pöörduti asutamislepingu artikli 228 alusel teistkordselt Euroopa Kohtu poole seitsmel juhul, 2006. aastal oli selliseid juhtumeid kümme.

2007. aasta lõpul oli komisjonil korraga menetluses üle 3 400 kaebuse ja rikkumisjuhu. Juhtumite koguarv oli 5,9 % suurem kui 2006. aastal. Ülevõtmismeetmetest teatamata jätmise juhtude arv kasvas 32,3 %. 35,9 % kõigist juhtumitest, ehk kaks kolmandikku juhtumitest, mis ei käsitlenud hilinenud ülevõtmist, moodustasid kaebused. Seda oli 8,7 % vähem kui 2006. aastal. Uute omaalgatuslike juhtumite arv vähenes 9,4 %. 2007. aasta jaanuariks oli komisjon kätte saanud keskmiselt 99,07 % nõutavatest teadetest vastuvõetud direktiivide ülevõtmismeetmete kohta. Aasta lõpuks oli see näitaja tõusnud 99,46 %le. 2006. aastal olid vastavad näitajad 98,93 % ja 99,06 %. Siiski hilines direktiivide puhul, mille ülevõtmistähtaeg oli 2007. aastal, 64,55 % teadetest.

2.2. Petitsioonid

Kui palju esitatakse parlamendile petitsioone, mille puhul saadetakse komisjonile teabenõudeid, sõltub kodanike huvidest. Ehkki kõik petitsioonid ei ole seotud rikkumismenetlustega ega vii nende algatamiseni, annavad nad parlamendile ja komisjonile kasulikku teavet kodanike muredest.

Enim petitsioone käsitles endiselt keskkonda (146 petitsiooni 420st käsitles konkreetselt õhu-, vee- ning mürasaastet). Järgnes 89 petitsiooni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste kohta (tööõigus – 30, sooline võrdõiguslikkus – 28, töötajate vaba liikumine ja sotsiaalkindlustus – 25).

Rohkem kui 20 petitsiooni käsitles riigihankeid (eriti Hispaania linnaarendusprojekte), umbes 20 (eriti giidide ja suusainstruktorite) kutsetunnistuste tunnustamist, 15 teenuseid ja finantsasutusi (ühendusesisesed maksed). Petitsioonidel põhines ka Euroopa Parlamendi aruanne kindlustusühinguga *Equitable Life* seotud kriisi kohta. Õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimusi käsitleti rohkem kui 30 petitsioonis. 21 petitsioonis käsitleti transporti, 16 maksundust ja tolliliitu (enamikus autode kaudset maksustamist ja kahekordset otsest maksustamist) ja 11 põllumajandust.

2.3. Analüüs valdkondade kaupa

Kaebusi ja rikkumisjuhtumeid on endiselt palju keskkonna, siseturu, maksunduse ja tolliliidu, energeetika, transpordi ja tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste, samuti tervishoiu ja tarbijakaitseküsimuste ning õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste valdkonnas, kus võetakse pidevalt vastu uusi kodanike jaoks olulisi õigusakte.

Järgneb teatavate oluliste valdkondade põhiküsimuste kokkuvõtlik analüüs, milles käsitletakse laia teemaderingi. Rohkem üksikasju on esitatud komisjoni talituste töödokumendis, milles käsitletakse olukorda erinevates valdkondades³.

Põllumajandust reguleerib üle 2400 õigusmeetme, peamiselt määrused. See õigusaktide kogum on olnud üsna stabiilne, kuigi seda on sageli muudetud seoses tehnilise ajakohastamise ja põllumajanduspoliitika regulaarse läbivaatamisega. Enamik õigusaktidest on vahetult kohaldatavad ning käsitlevad turu finantstoetust, mida hallatakse nõuetele vastavuse kontrollimise mehhanismi kaudu, et vältida ebaõigeid makseid ühenduse eelarvest. Selle

³ SEC(2008) 2854.

tulemusena algatavad pigem liikmesriigid kohtumenetlusi komisjoni vastu kui vastupidi. Haldamine on tagatud üle 140 komitee ja ekspertrühma kaudu. Eeskirju on lihtsustatud ühise turukorralduse ühtse määrusega ning veini- ning puu- ja köögiviljasektori reformidega. On püütud lahendada probleeme, mis on ilmnunud nõuetele vastavuse süsteemi kohaldamisel otsetoetuskavade suhtes. Tähelepanu keskpunkti on nihkunud põllumajanduspoliitika läbivaatamisega seotud eesmärgid, nagu tulemuslikumad ja lihtsamad otsetoetused, turutoetuste ajakohastamine ja kliimamuutuse, bioenergia tootmise, veevarude haldamise ja bioloogilise mitmekesisusega seotud vajadused.

Siseturu ja teenuste valdkond tekitab endiselt palju probleeme ja annab alust rikkumismenetlusteks, näiteks piiriülese investeerimise ja tervishoiuteenuste pakkumise küsimustes. Direktiivide hilinenud ülevõtmine on pidev probleem – selle kohta algatati 206 rikkumismenetlust⁴. Sageli esineb viivitusi finantsinstrumentide turgude, äriühinguõiguse, rahapesuvastase võitluse, kutsekvalifikatsiooni ja riigihangete valdkonnas. Uusimad andmed viitavad olukorra olulisele paranemisele, kuid ei ole veel kindel, kas selline trend jääb püsima. Vaja on jätkata suuri jõupingutusi juhtimisvahendite alal, näiteks kasutada otstarbekalt kolmetasandilist komiteevõrku finantsteenuste valdkonnas ning ekspertrühmi äriühinguõiguse ja rahapesuvastase võitluse valdkonnas.

Ühtlustamisele mittekuuluvate kaupade vaba liikumine nõuab liikmesriikidelt ja komisjonilt mahukat ja detailset ennetustööd ja dialoogi uute tehniliste eeskirjade eelnõudest teatamisel ja nende läbivaatamisel vastavalt direktiivile 98/34. Sellega välditakse riiklike määruste ja ühenduse õiguse ühilduvusprobleeme ning aidatakse kaasa õigusaktide selguse ja tõhususe tagamisele ning paremale õigusloomele üldiselt. Enamik probleeme lahendatakse mõne kuuga. Nimetatud direktiivi kohaldatakse ka riiklike eeskirjade suhtes, mis käsitlevad infoühiskonna teenuseid.

Kaupade vaba liikumist reguleeriv ühenduse õigustik on piisavalt stabiilne, kui mitte arvestada hilinenud ülevõtmise probleemi, mille tõttu algatati 2007. aastal 227 uut rikkumismenetlust. Peamiseks raskuseks on endiselt vajadus regulaarse tehnilise ajakohastamise järele. Kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist käsitleva määruse (REACH) rakendamine nõuab paari aasta pikkust ettevalmistustööd kemikaaliameti ja kontaktisikute võrgu loomiseks.

Tervishoiu- ja tarbijakaitse valdkonnas algatati direktiivide hilinenud ülevõtmise tõttu 330 rikkumismenetlust. Toiduohutuse tagamisel on jätkuvalt tähtis roll kontrollkäikudel ja muudel erimeetmetel. Peatähelepanu pööratakse tarbijakaitsealase koostöövõrgu tugevdamisele, et tagada kodanike huvide tulemuslik kaitse.

Kiiresti areneb *transporti* reguleeriv ühenduse õigustik. Hilinenud ülevõtmine põhjustab endiselt probleeme. Püsivateks prioriteetideks on teabevahetuse pidev parandamine ja probleemide lahendamine koostöös liikmesriikidega. Piisavat edu on saavutatud läbirääkimistel üleminekuks ühenduse avatud õhuruumi režiimile Ameerika Ühendriikidega. Lennureisijate, sealhulgas piiratud liikumisvõimega reisijate õiguste rakendamine nõuab tõenäoliselt hoolikat jälgimist. Õhu- ja meretranspordi ohutuse ja julgeoleku peamiseks tagatiseks on endiselt kontrollkäigud.

⁴

Kui ei ole teisiti märgitud, on kõikide arvnäitajate puhul tegemist 2007. aasta andmetega.

ELi õigus areneb kiiresti ka *energiavaldkonnas*. Põhiülesanneteks on gaasivarustuskindluse kooskõlastatud tagamine ning elektri ja gaasi siseturgu reguleeriva kolmanda direktiivipaketi õigeaegne ja nõuetekohane kohaldamine. Jätkuma peaksid kontrollkäigud radiatsiooni- ja tuumakontrolli eeskirjade järgimise järelevalveks.

Tolli ning otsese ja kaudse maksustamise valdkonnas põhjustavad ühenduse õigustiku suur ulatus ja ühtlustamispiirangud palju rikkumismenetlusi ning Euroopa Kohtule esitatakse arvukalt taotlusi eelotsuse tegemiseks üldise maksunduse ja eelkõige käibemaksuga seotud küsimustes. Märgatavalt on sagenenud menetlused diskrimineerimise vastu otsese maksustamise alal. Tollivaldkonnas on raskeks ülesandeks õigusaktide ja menetluste lihtsustamine.

Hilinenud ülevõtmise tõttu algatatud rikkumismenetluste seni märkimisväärne maht *tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste valdkonnas* on vähenenud. Kuid suur töökoormus on säilinud sotsiaalkindlustuse, vaba liikumise, tööõiguse ja võrdõiguslikkuse/mittediskrimineerimise alal. Kutsehaiguste ja tööõnnetuste ohtlikkuse tõttu tervisele tuleb pöörata suurt tähelepanu töötervishoiu ja tööohutuse alastele direktiividele, kaasa arvatud neile, milles käsitletakse ehitus-, merendus- ja kaevandusvaldkonda.

Infoühiskonna valdkonnas jätkus 2002. aasta elektroonilist sidet reguleeriva raamistiku ülevõtmine märkimisväärse hulga rakendamise- ja kohaldamisprobleemidega, mille lahendamiseks pakkus komisjon praeguse raamistiku parandamiseks ja täiendamiseks välja meetmepaketi. Kaebuste arvu võib suurendada hiljuti muudetud audiovisuaalsete meediateenuste direktiivi rakendamine. Avaliku sektori valduses oleva teabe direktiivi hilinenud ülevõtmine põhjustas peaaegu kahe aasta pikkuse viivituse vastavushindamise teostamises.

Ühenduse õigustiku *keskkonda* käsitlev osa on ulatuslik ja seab ELi jaoks kõrgeid eesmärgi. See käsitleb suurt hulka erinevaid olukordi liikmesriikides ning selle haldamisega tegeleb palju erinevate tasandite valitsusasutusi. Samuti pakub see suurt huvi avalikkusele. Palju probleeme on põhjustanud direktiivide hilinenud (125 uut rikkumismenetlust 2007. aastal) ja nõuetele mittevastav ülevõtmine. Sellele lisanduvad valdkondlikud probleemid, mida on kirjeldatud üksikasjalikult teatistes Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse rakendamise kohta⁵.

Aitamaks liikmesriikidel lahendada kohaldamisprobleeme, on tehtud jõupingutusi jätmeid, vett ja tööstusheitmeid käsitlevate vanade õigusaktide lihtsustamiseks ja ajakohastamiseks. Mõistete selgitamiseks, konsolideerimiseks ja lihtsustamiseks on muudetud jätmete raamdirektiivi. Peamiselt ebapiisavate investeeringute tõttu esineb ikka veel kriitilisi viivitusi jätmekäitluse valdkonnas. Samuti on asulareovee puhastamise direktiivi järgimiseks tuhandetes suuremates asustuskeskustes vaja täiendavalt arendada infrastruktuuri. Erinevate õigusaktide lihtsustamiseks ja konsolideerimiseks tehtud jõupingutuste näiteks on vee raamdirektiiv. Kuna erinevate sätete kohaldamise tähtsajad on kätte jõudmas, võib oodata rikkumismenetluste arvu suurenemist.

Ilmseid probleeme põhjustab asjaolu, et paljudes linnades ei järgita õhukvaliteedi, kaasa arvatud vääveldioksiidi ja tahkete osakeste lubatud piirväärtusi. Suuri pingutusi on tehtud tööstusheitmeid käsitlevate eeskirjade lihtsustamiseks. Kuid pikki viivitusi on olnud lubade väljastamises tuhandetele tööstusrajatistele ning „parima võimaliku tehnika” ja asjaomaste

⁵ KOM(2008) 773.

viitedokumentide ajakohastamisega on pidevaid raskusi. Samal ajal, kui keskkonnamõju hindamise direktiiviga seotud rikkumiste maht on endiselt suur, ehkki stabiilne, kasvab keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga seotud juhtumite arv. Kliimamuutuse valdkonnas on suureks probleemiks heitkogustega kauplemise süsteemi, sealhulgas kaks korda aastas aruande esitamise kohustuse täielik rakendamine. Edusamme tehakse kaitsealade tunnustamisel linde ja looduslikke elupaiku käsitlevate direktiivide alusel, kuid täiendavaid jõupingutusi on vaja mõnede elupaikade ja liikide olukorra parandamiseks.

Ühenduse õigustik on märgatavalt kasvanud *õiguse, vabaduse ja turvalisuse* valdkonnas. Peamisteks probleemideks on paljude hiljuti vastuvõetud õigusaktide õigeaegse ja nõuetekohase rakendamise tagamine ning kirjavahetuse ja kaebuste suure mahu ja kasvava rikkumismenetluste arvu haldamine. 2008. aastal lõpule viidud uuring kümne rände- ja varjupaigadirektiivi ülevõtmise kohta võib anda alust rikkumismenetlusteks, nagu ka kolmandate riikide kodanike õiguste väljatöötamine. Põhiõigusi, kodakondsust ja inimeste vaba liikumist käsitlevate päringute ja kaebuste suur maht tõenäoliselt säilib.

3. PRIORITEETSED MEETMED

3.1. 1. meede: ennetusmeetmete tõhustamine

Et tagada ühenduse õiguse tulemuslik kohaldamine ELi 27 riigis, on oluline tugevdada jõupingutusi rikkumiste ennetamiseks. Rikkumisele järgnevat heastamismeetmeid saab paratamatult kasutada alles siis, kui kodanikud või äriühingud on juba jäänud ilma võimalusest kasutada oma seaduslikke õigusi. Komisjon ja liikmesriigid peavad olukorra parandamiseks pidevalt pingutama.

a) Õigusaktide täiustamine

Suurimaid jõupingutusi on tehtud õigusaktide selguse, lihtsuse, toimivuse ja jõustatavuse tagamiseks. Õigusaktide ettepanekute koostamisel, nende mõju hindamisel ja kogu poliitilise otsustusprotsessi jooksul pööratakse suuremat tähelepanu rakendamise, haldamise ja jõustamisega seotud küsimustele. Mõju hindamise suunised on muutmisel, et tagada, et rakendamis- ja jõustamisvõimalused ning õigusakti valik oleksid põhjalikud läbi kaalutud.

Tehniliste rakendusmeetmete jaoks tehakse alati kui võimalik ettepanek määruse vastuvõtmiseks. Näiteks on võetud vastu määrus rändlustariifide kohta, tehtud kosmeetika ja ehituskaupade määruste ettepanekud ning kaalutakse loomatervishoiu, biotsiidiide ja tekstiilmääruse koostamist. Mootorsõidukite sektoris rakendatakse raameeskirju praegu komisjoni määruste kaudu. Määrusi kasutatakse reguleeritavaid kutsealasid käsitlevate direktiivide ja energiat kasutavate toodete ökodisaini tehniliste standardite rakendamiseks. Vastu on võetud määruseid keemiatoodete ühtlustamiseks kemikaale käsitleva määruse (REACH) alusel ning esitatud on ettepanek määruse kohta, mille abil tõhustada vastastikust tunnustamist kaupade vaba liikumise valdkonnas.

Kaasotsustamismenetluse raames komisjoni ettepanekutega tegeldes peaksid parlament ja nõukogu, aitama kaasa õigusaktide selguse ja lihtsuse saavutamisele.

b) Ühenduse õiguse nõuetekohase rakendamise ettevalmistamine

Komisjon ja liikmesriigid teevad tööd direktiivide ülevõtmise parandamiseks. Komisjoni eesmärk on tagada, et uute direktiivide ettepanekutega käiksid kogu õigusloometsükli jooksul

kaasas riskianalüüsil põhinevad ülevõtmiskavad, milles määratletakse vajaminev töö vastavalt õigusakti sisule ja rakendamise tõenäolisele keerukusele. Komisjon loob liikmesriikides vastutavate ametnike võrgustikud kõigi uute direktiivide ülevõtmiseks ning küsimuste ja vastuste vahetamiseks Interneti kaudu.

Mitme uue direktiivi ülevõtmiseks korraldab komisjon seminare, mille raames käsitletakse muu hulgas reguleeritavaid kutsealasid, kindlustust, pangandust, väärtpabereid, äriühinguõigust, raamatupidamisarvestust ja auditeerimist siseturul. Erinevates valdkondades korraldatakse pidevalt ülevõtmist käsitlevaid pakettkohtumisi. Ülevõtmisprobleeme aitavad lahendada reguleerivate organite tööühma ja audiovisuaalsete meediateenuste direktiivi kontaktkomitee sagedased kohtumised. Tööstussaaste vältimise ja kontrolli ekspertrühm muudetakse tööstusheitmete ekspertrühmaks, kellel on suurem pädevus ülevõtmisega seotud küsimustes. 2007. aastal toimus kuus ekspertrühma kohtumist teenuste direktiivi rakendamise teemal ja 2008. aastaks on kavandatud veel kuus.

Keerukamate õigusaktide puhul võib vaja minna pikemaid ülevõtmistähtaegu, näiteks kindlustust käsitleva direktiivi (Solvency II) jaoks on välja pakutud kolmeaastane ülevõtmisaeg. Eriolukordades võidakse direktiiv üle võtta etappidena, millest igaühe jaoks on erineva tähtaeg. See võimaldab tõhusamat järelevalvet, viivituste tuvastamist ja õigeaegset parandusmeetmete võtmist.

Komisjon teeb määruste õigeaegseks rakendamiseks ja nõuetekohaseks jõustamiseks koostööd ka liikmesriikide haldusasutuste ja sidusrühmadega, näiteks aidates liikmesriikidel täiustada menetlusi ning töötades välja kaebuste standardvormi ja lennureisijate õiguste määrust käsitlevat juhendit.

c) Ülevõtmismeetmete vastavushindamine ja õigusaktide puuduliku kohaldamise vältimine

Kasutusele on võetud rida meetmeid, mille abil vältida liikmesriigi ja ühenduse õiguse mittevastavust ja ühenduse õiguse puudulikkude kohaldamist liikmesriikide haldusasutustes. Nende hulka kuulub ülevõetud tekstide vastavuse hindamine, komiteede ja ekspertrühmade kohtumised, kontrollkäigud, küsimustikud, rakendusaruanded, tutvumiskäigud, uute tehniliste määruste eelnõudest etteteatamine ja uuringud või analüüsid.

Vastavushindamine on riskipõhine, selles võetakse arvesse kogemusi ülevõtmise usaldusväärsuse kohta, meetme sisu, ülevõtmise ettevalmistustööd ja sidusrühmade aruandeid.

Samal ajal kui vastavushindamine mängib paljudes valdkondades, sealhulgas keskkonnaõiguses olulist rolli, nõuavad muud valdkonnad, nagu loomasööt ja inimkasutuseks mõeldud toiduained, Veterinaar- ja Toiduameti kontrollkäike liikmesriikide kontrollisüsteemide kontrollimiseks. Muud kontrollivorme kasutatakse sellistes valdkondades nagu mere- ja õhutranspordi ohutus ja tuumaenergiaalased kaitsemeetmed.

d) Aktiivne haldamine: komiteede ja ekspertrühmade roll

Umbes 260 komiteed ja 1 200 ekspertrühma haldab ühenduse õigustikku, ajakohastab tehnilisi nõudeid ja aitab tuvastada õigusaktide muutmise vajadusi. Nende töövaldkonda kuuluvad tõlgendamissuunised, tegevusjuhised, konkreetset probleemi ja õigusaktide kohaldamise tulemuslikkuse suurendamine. Suure panuse annavad ka valitsusvälised organisatsioonid, äriühinnad ja sidusrühmad. 2007. aastal kohtusid ainuüksi

põllumajanduse valdkonna 31 haldus- ja regulatiivkomiteed 256 korral ning toimus 118 nõuande- ja ekspertrühmade kohtumist. Võeti vastu 38 taimekaitsetooteid käsitlevat suunist, samal ajal on tehtud palju tööd ekspertide kohtumiste, nõustamise ja väljaõppe kaudu toiduohutuse valdkonnas. Finantsteenuste valdkonnas toetavad kolme tasandi komiteed õiguse ühtset tõlgendamist ja kohaldamist ning parandavad praktilist haldust.

3.2. 2. meede: teabe andmine kodanikele ja äriühingutele ning nende probleemide lahendamine

27 liikmesriigis kehtiva ühenduse õiguse märkimisväärselt suur kohaldamisala ja maht tekitab vältimatult palju küsimusi, päringuid ja kaebusi. Kodanike ja äriühingute huvid on parimal viisil kaitstud, kui lahendused leitakse kiiresti ja asjadele ametlikku käiku andmata. Paljusid teemasid saab kõige tõhusamalt käsitleda esmase teabevahetuse ja probleemide ühise lahendamise kaudu. Komisjon suhtleb kodanikega selliste teabetalituste kaudu nagu *Europe Direct*, *Citizens' Signpost Service*, *ECC-Net* ja *Euro-jus*, mille tegevust täiendab töö komisjoni talitustes.

Ühenduse õiguses on sätestatud menetlused, mille kaudu kodanikud saavad kaitsta oma õigusi suhetes ettevõtjatega. Näiteks võib tuua lennureisijate õiguste alaste kaebuste käsitlemise erikorra, sidevaldkonna universaalteenuse direktiivis sätestatud menetluse vaidluste lahendamiseks ja koostöö tarbijakaitset käsitlevate õigusaktide jõustamiseks. Komisjon koordineerib SOLVITi võrku, mille raames liikmesriigid teevad koostööd, et kohtuväliselt lahendada piiriüleseid probleeme, mis tulenevad siseturgu reguleeriva õiguse võimalikust väärkohaldamisest riigiasutustes. .

Lisaks on komisjon käivitanud katseprojekti EU PILOT, et pakkuda kiiremaid ja paremaid vastuseid ja lahendusi probleemidele, mis tekivad nende ELi õigusaktide kohaldamisel, mis nõuavad kinnitust asjaolude või õigusliku olukorra kohta liikmesriigis. Selles osaleb 15 liikmesriiki. Projektiga alustati 15. aprillil 2008. Septembri keskel oli süsteemis üle 130 juhtumi sellistest valdkondadest nagu töötervishoid ja -ohutus, sotsiaalkindlustus ja töötajate vaba liikumine, viisaküsimused, inimeste vaba liikumine, isikuandmete kaitse, riigihanked, keskkonnaõigus, kaupade vaba liikumine ning kaudne ja otsene maksustamine. Projekti esialgne hindamine toimub aasta möödudes.

Nimetatud meetmed annavad tunnistust komisjoni ja liikmesriikide pühendumusest kodanike ja äriühingute aitamisele ning tihedamale koostööle, et ELi tegevus võimalikult palju kasu tooks .

3.3. 3. meede: kaebuste ja rikkumiste haldamine – prioriteedid valdkondade kaupa

Ühenduse õiguse tulemuslik ja tõhus jõustamine ELi 27 liikmesriigis nõuab komisjonilt selgete jõustamisprioriteetide määratlemist. Eesmärk on tuua võimalikult palju kasu kodanikele ja äriühingutele. Selleks peab komisjon seadma prioriteediks töö nende rikkumistega, mis üldist heaolu enim mõjutavad. Lisaks käsitleb komisjon muid küsimusi probleemide lahendamiseks loodud menetluste kaudu (SOLVIT, EU PILOT). Sageli saab selliseid juhtumeid, kus kaebusega seotud asjaolude ja õigusliku olukorra väljaselgitamiseks võiks olla kasu koostööst liikmesriikidega, käsitleda tulemuslikumalt nimetatud menetluste kaudu ning seeläbi saavutada parem tulemus konkreetse kodaniku jaoks. Vajaduse korral algatatakse rikkumismenetlus. Komisjon püstitas oma 2007. aasta teatistes üldised prioriteedid koos võimalusega töötada välja kriteeriumid prioriteetide määratlemiseks konkreetsetes valdkondades. Niimoodi tagab komisjon kõikides küsimustes järelmeetmed, hinnates, milliste

vahenditega saaks saavutada kiireimaid ja parimaid tulemusi, jättes endale samal ajal õiguse algetada ühenduse õiguse mistahes rikkumise puhul ametliku menetluse ja säilitades tagatised, mis on määratletud 2002. aasta teatise suhete kohta kaebuste esitajatega⁶.

Järgnevalt on esitatud näiteid prioriteetidest, mille kohta leiate üksikasjalikumaid selgitusi komisjoni talituste töödokumendis, milles käsitletakse olukorda erinevates valdkondades (SEK(2008) 2854):

- *Siseturg ja teenused*: poliitilised prioriteetidid keskenduvad ühenduse õiguse rikkumistele, mille puhul 1) rikutakse põhivabadusi nii, et sellel on laiem mõju kodanike õigustele, 2) on ohus sektorikohaste õigusaktide üldine toimimine või on tegu oluliste kohtulahenditega või 3) on tõenäoline tõsine majandusmõju siseturule või selle konkreetsele sektorile. Teenuste sektoris keskendus töö ilmse diskrimineerimise juhtumitele rahvuse alusel või juhtumitele, mis mõjutavad teenusepakkujate kategooriaid olulistest sektorites.
- *Finantsteenused*: sellised küsimused nagu investeerimispiirangud riikliku julgeoleku kaalutlustel või põhjusel, et investering võiks mõjutada pensioniskeeme.
- *Töölased õigused, tööõigus, sotsiaalkindlustus ja võitlus diskrimineerimisega*: – meetmete puhul, mille tagajärjed on kodanike jaoks eriti olulised, võimaldab prioriteetide seadmine tuua võimalikult palju kasu võimalikult paljudele inimestele. Võetakse täiendavaid meetmeid, et aidata kodanikel leida lahendusi oma isiklikele probleemidele ja jälgitakse üldist olukorda, et otsustada asjakohaste edasiste meetmete võtmise üle.
- *Põhiõigused, inimeste vaba liikumine, sisseränne, varjupaiga taotlemine, kodakondsus ja tsiviilõigus*: endiselt on prioriteediks probleemid, millel on suur mõju põhiõiguste, vaba liikumise ja tsiviilõigusega seotud küsimustele abielu ja vanemliku vastutuse vallas. Võetakse täiendavaid meetmeid, et aidata kodanikel leida lahendusi oma isiklikele probleemidele ja jälgitakse üldist olukorda, et otsustada asjakohaste edasiste meetmete võtmise üle.
- *Keskfond*: samalaadsete üksikrikkumiste kollektiivne käsitlemine horisontaaljuhtumite raames, näiteks jäätmekäitlus ja õhu saastamine; suured infrastruktuuriprojektid, eriti need, mida rahastab ühendus; rikkumised, mille puhul kodanikud olulisel määral või korduvalt otsesesse ohtu satuvad või kannatab tõsiselt nende elukvaliteet⁷.
- *Transport*: reisijate ohutus ja turvaline toimimine, samuti säästva arengu strateegiad, millel on suur mõju.
- *Energeetika*: meetmed, millel on oluline mõju võitlusele kliimamuutusega ning turvaliste ja konkurentsivõimeliste energiaallikate leidmine.
- *Infoühiskond*: süsteemse tähtsusega küsimused, mis on seotud riiklike seadusandjate tegevusega, tarbijakaitseküsimustega sidevaldkonnas (näiteks üleeuroopaline hädaabinumber 112), telereklaami eeskirjade, alaealiste kaitse, rassiviha õhutamise ennetamisega meedias ja avaliku sektori teabe võrdse kättesaadavusega.

⁶ KOM(2002) 141.

⁷ Vt lisaks KOM(2008) 773.

- *Konkurentsipoliitika:* tulemuslik konkurents finantsteenuste valdkonnas ja sellistes võrgupõhistes liberaliseeritud tööstusharudes, nagu energiaturud. , Tagatud peab olema võrdne juurdepääs infrastruktuurile. Ebaseadusliku riigiabi tuleb tagasi nõuda.

4. ÕIGUSAKTIDE MUUTMINE KOGEMUSTE NAJAL

Ühenduse õigustik areneb pidevalt selle rakendamise käigus saadavate kogemuste najal. Parema õigusloome tsükli on vaja tõhustada, et leida igale probleemile kõige sobivam lahendus tsükli õiges etapis, et kohaldamist käsitlevat teavet võetaks arvesse õigusaktide läbivaatamisel.

Mõnes valdkonnas saab ette tulnud probleemide lahendamiseks muuta asjaomast õigusakti, täpsustades selle eesmärgi, muutes sisulisi sätteid, pikendades rakendamistähtaegu või sätestades paindlikumaid nõudeid. Sellisteks valdkondadeks on näiteks tahkete osakeste roll õhusaastes või õlijäätmete käitlemine. Muudes valdkondades, näiteks tolliseadustikus, toimub ulatuslik ajakohastamine, halduslik lihtsustamine ja juhtimise täiustamine. Elektri- ja gaasituru avamisega kaasnevate struktuuriliste probleemide lahendamisele on suunatud selle valdkonna kolmas õigusloomepakett. Õigusaktide lihtsustamine ja ümbersõnastamine on erinevates staadiumides sellistes valdkondades nagu toiduainete ja sööda märgistamine ja turustamine ning taimekaitse. Märkimisväärselt palju õigusakte on välja töötatud või väljatöötamisel kaupade vaba liikumise vastastikuse tunnustamise vallas ja sellistes sektorites nagu autotööstus, meditsiiniseadmed, ravimid ja hilinevad maksed, kusjuures erilist tähelepanu pööratakse väikeettevõtetele.

5. KOKKUVÕTE

Käesolev aruanne juhib tähelepanu komisjoni ja liikmesriikide ennetava koostöö vajadusele õigusküsimuste üldise haldamise ning kodanike murede kiire ja tõhusa lahendamise tagamiseks, samuti nende rikkumiste heastamiseks, mille raskusele on juhtinud tähelepanu parlament. Parimaid tulemusi annab komisjoni ja liikmesriikide kooskõlastatud ja konkreetsete probleemide lahendamisele suunatud tegevus. Komisjon säilitab valvsuse rikkumiste väljaselgitamisel ja jätkab tihedat koostööd Euroopa Parlamendiga ühenduse õiguse arengut käsitlevate aruannete koostamisel ja selleletemaliste arutelude korraldamisel.

Ühenduse õiguse tulemuslikku rakendamist häirivad endiselt suured raskused, näiteks direktiivide ulatuslik hilinevad ülevõtmine. Mõnes ühenduse õiguse valdkonnas esitavad kodanikud ja äriühingud endiselt palju kaebusi oma ühenduse õigusest tulenevate õiguste rikkumise kohta. Tuleval aastal keskendub komisjon eelkõige järgmistele meetmetele:

- tegelemine direktiivide ulatusliku hilinevad ülevõtmise probleemiga;
- ennetavate meetmete tõhustamine, kaasa arvatud pidev vajadus analüüsida rakendamise ja vastavusega seotud küsimusi ettepaneku mõju hindamise etapis;
- kodanike ja äriühingute parem teavitamine ning nende probleemide lahendamine ebaametlikul viisil, tõhustades seeläbi neile pakutavaid teenuseid ning
- kõige olulisemate juhtumite prioriseerimine ja tihe koostöö liikmesriikidega rikkumiste heastamise kiirendamiseks.