



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.12.2002
KOM(2002) 715 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

”PAREMPI SÄÄDÖSKÄYTÄNTÖ 2002”

**Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista
koskevan pöytäkirjan 9 artiklan mukaisesti**

(10. KERTOMUS)

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto.....	3
2.	Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen	4
2.1	Lainsäädäntö ja toimitukset.....	4
2.2	Periaatteiden soveltaminen komissiossa vuonna 2002.....	6
2.3	Periaatteiden soveltaminen yhteisön päätöksentekoprosessissa vuonna 2002	11
2.4	Päätelmät	14
3.	Laadukkaampia ja yksinkertaisempia säädöksiä.....	15
3.1	Lainsäädäntötoimet vuonna 2002	15
3.2.	Lainsäädäntöehdotusten parempi valmistelu	15
3.3	Hyväksytyin lainsäädännön laadun parantaminen	19
3.4	Saatavuus	20
3.5	Lainsäädännön valmistelun laatu	21
4.	Päätelmät	22

1. JOHDANTO

Komissio esittää Eurooppa-neuvostolle ja Euroopan parlamentille kymmenennen perättäisen vuosikertomuksen **EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa määriteltyjen** toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta.

Kertomus on tulosta Edinburghissa joulukuussa 1992 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston¹ kehotuksesta, joka sittemmin on kirjattu vuonna 1993 tehtyyn toissijaisuusperiaatteen täytäntöönpanoa koskevaan toimielinten väliseen sopimukseen² sekä **Amsterdamin sopimukseen vuonna 1997 liitettyyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevaan pöytäkirjaan.**

Vuonna 1993 annetusta ensimmäisestä kertomuksesta lähtien komissio on toimittanut vuosittain Eurooppa-neuvostolle ja Euroopan parlamentille selvityksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.³ Tämän kauden aikana periaatteiden noudattaminen on toiminut komission ohjenuorana sen harjoittaessa aloiteoikeuttaan.

Näiden kymmenen vuoden aikana toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate ovat olleet keskeisellä sijalla toimielimiä koskevissa keskusteluissa sekä yhteisön tasolla että jäsenvaltioissa. Periaatteet ovat keskeisellä sijalla myös **unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan toiminnassa.**

Säädöskäytännön parantamista koskeva kertomus on itsekin kehittynyt vuosien mittaan, ja vuodesta 1995 alkaen siinä on esitelty toimia, jotka on toteutettu lainsäädännön laadun parantamiseksi, koska toimielimet katsovat, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltaminen liittyy tiiviisti lainsäädännön laatuun. Komissio on tehnyt jatkuvasti alaa koskevia ehdotuksia, jollaisia ovat esimerkiksi heinäkuussa 2001 hyväksytty eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja sekä kesäkuussa 2002 hyväksytty lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma⁴.

Edeltävien kertomusten tavoin **parempaa säädöskäytäntöä käsittelevässä vuoden 2002 kertomuksessa otetaan huomioon, miten komissio on soveltanut toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta vuoden aikana ja mitä toimia se on toteuttanut parantaakseen lainsäädännön laatua ja selkeyttääkseen sitä** (kuulemiset, kodifiointi, uudelleenlaadinta, konsolidointi, yksinkertaistaminen ja valmistelun laatu).

¹ Edinburghissa 11. ja 12. joulukuuta 1992 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät, s. 3 ja 4.

² Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tekemä toimielintenvälinen sopimus, 29. lokakuuta 1993, EY:n tiedote 10-1993, s. 129.

³ KOM(1993) 545 lopullinen, 24.11.1993; KOM(1994) 533 lopullinen, 25.11.1994; KOM(1995) 580 lopullinen, 20.11.1995; CES(1996) 7 lopullinen, 27.11.1996; KOM(1997) 626 lopullinen, 26.11.1997; KOM(1998) 715 lopullinen, 1.12.1998; KOM(1999) 562 lopullinen, 3.11.1999; KOM(2000) 772 lopullinen, 30.11.2000; KOM(2001) 728 lopullinen, 7.12.2001.

⁴ KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001; KOM(2002) 278 lopullinen, 5.6.2002.

Tässä kymmenennessä kertomuksessa hahmotellaan siis kyseisen kauden tapahtumia ja tuodaan esiin myös kaksi uutta, luonteeltaan poliittisempaa tekijää.

- Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa tehdyn sitoumuksen mukaisesti **komissio on keskittynyt kertomuksessa unionin tärkeimpiin poliittisiin tavoitteisiin**⁵ eikä vain joihinkin satunnaisesti valittuihin toiminta-aloihin.
- **Komissio on halunnut palauttaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen alkuperäiseen toimielintenväliseen kontekstiin**⁶. Tämä on paremmin perustamissopimuksen ja pöytäkirjan hengen mukaista, ja sen kautta komissio haluaa korostaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate ovat muuntuvia käsitteitä, joiden **moitteeton soveltaminen on parlamentin, neuvoston ja komission vastuulla** ja riippuu toimielinten tehokkaasta toiminnasta ja vuoropuhelusta.

2. TOISSIJAJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN

2.1 Lainsäädäntö ja toimielimet

a) EY:n perustamissopimuksen 5 artikla ja Amsterdamin sopimuksen pöytäkirja

EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa, joka lisättiin Maastrichtin sopimuksella, esitetään **kolme edellytystä toissijaisuusperiaatteen soveltamiseksi**. Periaatetta sovelletaan

- perustamissopimuksessa yhteisölle annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa muttei aloilla, jotka kuuluvat yhteisön *yksinomaiseen toimivaltaan*
- jos jäsenvaltiot eivät voi riittäväällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita. On siis osoitettava *jäsenvaltioiden toimien mahdollinen riittämättömyys*.
- jos toimet voidaan niiden suunnitellun laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Yhteisön tasolla toteutettavien toimien on siis tuotava *lisäarvoa* tehokkuuden kannalta.

⁵ ”Vuosikertomuksessa Amsterdamin sopimukseen liitetyn toissijaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita koskevan pöytäkirjan täytäntöönpanosta keskitytään vuodesta 2002 alkaen EU:n poliitikkojen keskeisiin tavoitteisiin. Siinä selvitetään, missä määrin unioni on soveltanut toissijaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita päätavoitteittensa saavuttamiseksi”, Eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja, 25.7.2001.

⁶ Komissio on aiemmissa kertomuksissa keskittynyt lähinnä siihen, miten se itse on soveltanut toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Poikkeuksena on kertomus ”Säädöskäytännön parantaminen 1998: yhteinen vastuu”, jossa korostettiin parlamentin, neuvoston ja jäsenvaltioiden vastuuta. KOM(1998) 715.ä

Viimeksi mainittujen kahden edellytyksen selventämiseksi Amsterdamin sopimukseen liitetystä pöytäkirjassa määritellään seuraavat **suuntaviivat**⁷: yhteisön toiminta on perusteltua, jos asiaan liittyy useisiin jäsenvaltioihin vaikuttavia näkökohtia, jos pelkkä jäsenvaltioiden toiminta tai yhteisön toimimattomuus olisi ristiriidassa perustamissopimuksen vaatimusten kanssa tai jos yhteisön tasolla toteutetusta toiminnasta olisi selkeästi etua laajuutensa tai vaikutustensa vuoksi.

Antamatta jäykkiä kriteereitä pöytäkirjassa korostetaan myös seuraavaa: *Toissijaisuusperiaate ohjaa toimivallan käyttöä yhteisössä. Toissijaisuus on muuntuva käsite, ja sitä olisi sovellettava perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti.*⁸

Suhteellisuusperiaatteesta perustamissopimuksessa ja pöytäkirjassa annetaan yhteinen määritelmä: *yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja yhteisö antaa säädöksiä vain siltä osin kuin se on tarpeen*⁹. Pöytäkirjassa annetaan joitakin suuntaviivoja myös lainsäädäntövälineen valinnasta ja sen sisällön vahvuudesta: yhteisön toimintaa varten on valittava mahdollisimman yksinkertainen muoto, jotta toimi voidaan toteuttaa tehokkaasti. *Direktiivejä suositaan asetusten sijasta ja puitedirektiivejä yksityiskohtaisten toimenpiteiden sijasta edellyttäen, että tilanne muutoin on samanlainen.*¹⁰ On otettava huomioon, että kaiken yhteisölle, jäsenvaltioiden hallituksille, paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen *olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä, ja sen olisi oltava suhteessa tavoitteeseen.*¹¹

b) Toimielinten velvoitteet

Koska toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate on määritelty yhteisön toimintaa varten, niiden noudattaminen on Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission oikeudellinen ja poliittinen velvoite: *Kukin toimielin huolehtii sille uskottua toimivaltaa käyttäessään siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan. Ne huolehtivat myös siitä, että noudatetaan suhteellisuusperiaatetta [---].*¹²

Lisäksi noudattaminen ja valvonta varmistetaan kussakin toimielimessä *tavanomaisen yhteisöprosessin puitteissa perustamissopimuksen määräysten mukaisesti*¹³.

Yhteisten velvoitteiden lisäksi toissijaisuusperiaatetta koskevaan toimielintenväliseen sopimukseen ja pöytäkirjaan sisältyy kullekin toimielimelle asetettuja **erityisiä velvoitteita** (ks. kohdat 2.2 ja 2.3).

⁷ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 5 artikla.

⁸ Pöytäkirjan 3 artikla.

⁹ Pöytäkirjan 6 artikla.

¹⁰ Ks. edeltävä alaviite.

¹¹ Pöytäkirjan 9 artikla.

¹² Pöytäkirjan 1 artikla.

¹³ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tekemä toimielintenvälinen sopimus, 29. lokakuuta 1993, EY:n tiedote 10-1993, s. 129.

Kaikki nämä ehdot, suuntaviivat ja velvoitteet muodostavat yhtenäiset oikeudelliset puitteet toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamiselle. Soveltamisen on kuitenkin säilyttävä joustavana näiden puitteiden sisällä, kuten pöytäkirjassa korostetaan.

2.2 Periaatteiden soveltaminen komissiossa vuonna 2002

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistettujen kolmen edellytyksen huolellisen noudattamisen lisäksi komission on lainsäädäntöehdotusta laatiessaan noudatettava pöytäkirjassa asetettuja erityisiä velvoitteita. Sen on **kuultava** mahdollisimman monia tahoja ennen säädösehdotusten tekemistä, **selvitettävä perusteluosassa** ehdotusten aiheellisuus toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, selitettävä toiminnan rahoitus yhteisön talousarviosta ja varmistettava, että yhteisölle, jäsenvaltioille, paikallisviranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuva taloudellinen rasite on mahdollisimman pieni.¹⁴ Komission on myös valvottava, että syyt, joiden perusteella todetaan, että yhteisön tavoite voidaan paremmin saavuttaa yhteisön tasolla, on osoitettava *laadullisin, tai jos mahdollista, määrällisin osoittimin*.¹⁵ Lisäksi sen on annettava Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain perustamissopimuksen 5 artiklan soveltamista koskeva selvitys, joka toimitetaan myös alueiden komitealle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle.¹⁶

Kaikkien komission tekemien ehdotusten tarkastelu näiden edellytysten ja velvoitteiden huomioon ottamiseksi ei ole mahdollista tässä yhdessä kertomuksessa, joten komissio on päättänyt eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa annetun sitoumuksen mukaisesti keskittyä tässä kertomuksessa **unionin politiikan tärkeimpiin tavoitteisiin**, jotta se voisi osoittaa näillä aloilla tehtyjen valintojen aiheellisuuden ja ehdotusten laadun.

Komission työohjelmassa vuodeksi 2002¹⁷ korostettiin useita poliittisia prioriteetteja, joista vain **turvallisuus, kestävä kehitys** ja kehitysyhteistyö ovat sellaisia, joita on aiheellista tarkastella vuonna 2002 tehtyjen lainsäädäntöaloitteiden toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta.¹⁸

a) Maahanmuutto, rikollisuus ja turvallisuus ulkorajoilla

Laittoman maahanmuuton kasvu ja etenkin ihmissalakuljetusverkostojen yleistyminen ovat huolestuttaneet useiden vuosien ajan jäsenvaltioita ja kansalaisia. Jäsenvaltioiden reagointi tilanteeseen ei vaikuta asianmukaiselta eikä riittävältä, koska vain jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön toimenpiteitä, jotka nekin eroavat toisistaan.

Komissio on näin ollen tarkastellut mahdollisuutta tehdä EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 1 kohdan nojalla **ehdotus neuvoston direktiiviksi lyhytaikaisesta**

¹⁴ Pöytäkirjan 9 artikla.

¹⁵ Pöytäkirjan 4 artikla.

¹⁶ Pöytäkirjan 9 artikla.

¹⁷ KOM(2001) 620 lopullinen, annettu 5.12.2001.

¹⁸ Sama ei koske muita prioriteetteja, jotka liittyvät Välimeren alueeseen, eurooppalaiseen hallintotapaan, euroon ja laajentumiseen.

oleskeluluvasta, jotta vahvistettaisiin näiden rikkomusten torjuntaa ja niiden uhriksi joutuneiden suojelua.¹⁹

Jäsenvaltioille vuonna 2000 lähetetty kyselylomake ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä käsittelevän eurooppalaisen foorumin yhteydessä 30. lokakuuta 2001 järjestetty kuuleminen vahvistivat komission aikomusta ehdottaa asiaa koskevia toimenpiteitä. Kuten komission lopullisen ehdotuksen²⁰ perusteluissa todetaan, jäsenvaltioiden toimien riittämättömyys kansainvälisen ongelman ratkaisemiseksi ja tarve antaa yhteisiä sääntöjä maahanpääsyä koskevan kilpailun ehkäisemiseksi rajoilla ovat seikkoja, joiden perusteella komission ehdotus on perusteltu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Direktiivissä ehdotetaan säädettäväksi yhdenmukaistetuista normeista, joilla otettaisiin käyttöön viranomaisten kanssa yhteistyötä tekeville laittoman maahanmuuton uhreille myönnettävä oleskelulupa.

Ehdotus on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Siinä vahvistetaan yhteiset määritelmät ja rajoitetaan määrittämään lyhytaikaisen oleskeluluvan myöntämisperusteet, oleskelun edellytykset sekä luvan uudistamatta jättämisen tai peruuttamisen perusteet ja jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus määritellä suotuisimmat edellytykset. Tämän vuoksi toimenpiteitä varten sopivin väline on direktiivi.

Ulkorajojen valvonta on ensisijainen lisätoimenpide laajentumiseen valmistautuvassa unionissa. Koska ulkorajojen ylittämisen liittyvästä yhteisön lainsäädännöstä puuttuu edelleen todellinen operationaalinen koordinointi, komissio pitää tarpeellisena, että yhteisö ehdottaisi unionin taseisia toiminta- ja yhteistyömalleja.

Ennen asiaan liittyvän ehdotuksen tekemistä komissio halusi – etenkin kun kyseessä on uusi vastuualue – kuulla useita tahoja. Tämän vuoksi se antoi **tiedonannon Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa**²¹. Tiedonannossa pohditaan mahdollisuutta antaa yhteisön tason lainsäädäntöä alalla. Yhteisön aluetta suojaavien ulkorajojen yhtenäisen hallinnan varmistamiseksi unionin tasoiset toimet vaikuttavat sopivimmilta, koska jäsenvaltiot ovat poistaneet valvonnan sisärajojensa väliltä. Komissio päättää kuulemisen tulosten perusteella, onko mahdollista tehdä säädösehdotus, ja jos on, millä tavoin.

b) Liikenneturvallisuus

Yhdysvaltoihin 11. syyskuuta 2001 kohdistuneiden hyökkäysten jälkeen on osoittautunut tarpeelliseksi vahvistaa edelleen kansalaisten turvallisuutta, etenkin lentoliikenteessä. Komissio on havainnut alalla merkittävän riskin, joka liittyy jäsenvaltioiden puutteellisiin toimiin kolmansien maiden lentoyhtiöihin nähden. Kaikissa jäsenvaltioissa ei nimittäin suoriteta samaa valvontaa niiden suhteen, mikä vaarantaa matkustajien turvallisuuden ja vääristää kilpailua, koska lentoyhtiöt voivat

¹⁹ Komissio on tehnyt muitakin alaan liittyviä ehdotuksia vuonna 2002: ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten (KOM(2002) 548), 7.10.2002; ehdotus neuvoston puitepäätökseksi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä (KOM(2002) 173 lopullinen), annettu 19.4.2002.

²⁰ KOM(2002) 71 lopullinen, annettu 11.2.2002.

²¹ KOM(2002) 233 lopullinen, annettu 7.5.2002.

valita tietyn lentokentän siitä syystä, että siellä ei noudateta niin tiukkoja sääntöjä. *Lentoturvallisuusalan asiantuntijoiden korkean tason työryhmän* lausunnon jälkeen komissio teki ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston **direktiiviksi yhteisön lentoasemia käyttävien yhteisön ulkopoolisten maiden ilma-alusten turvallisuudesta**²². Jotkin jäsenvaltiot tekevät jo ulkomaisten ilma-alusten asematasotarkastuksia, ja direktiivillä pyritään laajentamaan kyseinen käytäntö koko yhteisön alueelle.

Jotta ehdotuksen tavoite voitaisiin saavuttaa mahdollisimman hyvin, komissio on määritellyt sopivan lainsäädäntövälineen pöytäkirjan²³ suositusten perusteella. Komission ehdotuksessa vahvistetaan yleiset tavoitteet ja yhdenmukaistamisen takaavat menettelyt ja jätetään jäsenvaltioiden vastuulle panna periaatteet ja valvontarakenteet täytäntöön yhteisten tarkkojen sääntöjen mukaisesti. Tämän vuoksi puitedirektiivi hylättiin ja välineeksi valittiin direktiivi²⁴, ja komissio esitti perusteluosassa syyt, miksi puitedirektiiviin ei voitu turvautua.

c) **Kestävä kehitys ja kehitysyhteistyö**

Kestävän kehityksen käsite koskee useita aloja, erityisesti ympäristöalaa. Ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi **ympäristövastuusta**²⁵ sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdan mukaisesti saastuttaja maksaa -periaatetta. Ehdotuksessa asetetaan puitteet ympäristövahinkojen ehkäisyä ja korjaamista varten. Yhteisön tason toimet ovat osoittautuneet tarpeellisiksi maa-alueiden ja veden saastumisen sekä biologisen monimuotoisuuden vahingoittumisen vuoksi ja koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole ottaneet käyttöön ympäristövahinkoja koskevaa vastuujärjestelmää. Tavoitteena on taata, että tulevaisuudessa saastuttaja huolehtii puhdistuksesta tai osallistuu siitä aiheutuviin kustannuksiin, koska jos saastuttaja maksaa -periaatetta ei sovelleta, saastumisen syynä ollut vastuuton käyttäytyminen vain jatkuu. Lisäksi ilman yhteisön lainsäädäntöpuitteita taloudelliset toimijat voivat hyödyntää jäsenvaltioiden välisiä eroja vastuunsa välttämiseksi. Lainsäädäntöehdotus vastaa tarpeeseen oikeasuhtaisesti, koska siinä vahvistetaan puitteet toimenpiteille, joilla on tarkoitus korjata biologiseen monimuotoisuuteen vaikuttavia merkittäviä ympäristövahinkoja. Ehdotus toimii yhteisenä vähimmäisperustana, johon jäsenvaltiot voivat tukeutua pannaan täytäntöön ehdotetun järjestelmän tehokkaalla tavalla.

²² KOM(2002) 8 lopullinen, annettu 14.1.2002, s. 4.

²³ Pöytäkirjan 6 artikla.

²⁴ KOM(2002) 8 lopullinen, s. 5.

²⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi, KOM(2002) 17 lopullinen, annettu 23.1.2002.

Kestävän kehityksen käsite sisältyy myös liikenne- ja energia-alaa koskeviin komission lainsäädäntöaloitteisiin, esimerkiksi **energia- ja öljyalan** ehdotuspakettiin²⁶, jonka pääasiallisena tarkoituksena on turvata energian toimitusvarmuus. Komissio päätti tehdä alaa koskevat ehdotukset useammastakin syystä: kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuuden ja koordinoinnin puute yhteisön tasolla voi aiheuttaa vääristymiä öljytuotteiden sisämarkkinoilla, energia-alan sisämarkkinoiden edistymiseen on yhdistettävä toimia toimitusvarmuuden turvaamiseksi, ja energia-alan ohjelmille on määritettävä uudet puitteet, jotka liittyvät Euroopan kestävän kehityksen strategiaan.

Yhteisön toimia pidettiin välttämättöminä, koska esiin tulleisiin ongelmiin liittyy selvästi kansainvälisiä piirteitä ja jäsenvaltioiden toimet vaikuttavat riittämättömiltä koordinoinnin puutteen vuoksi. Energia- ja öljyalan pakettiin sisältyvät kaksi direktiiviehdotusta energian toimitusvarmuuden turvaamisesta vastaavat tähän tarpeeseen, ja niissä määritellään uudet yhteisön puitteet. Tarkoituksena on erityisesti seurata kansainvälisten öljy- ja kaasumarkkinoiden kehitystä, arvioida niiden vaikutusta toimitusvarmuuteen ja valvoa varmuusvarastojen tasoa. Yhteisön puitteissa jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi määrittellä tietyt soveltamista koskevat säännöt. Direktiivi on sekä joustava että tehokas valinta toimintavälineeksi, koska siinä määritellään jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset.

Komissio otti kestävää kehitystä koskevan poliittisen prioriteetin perustaksi myös tukeakseen ehdotustaan **yhteisen maatalouspolitiikan väliarvioinnista**²⁷. Tämän politiikanalan yhteydessä on hyvä huomata, että komissio on ottanut huomioon innovatiivisia seikkoja, jotka kuuluvat jaettuun toimivaltaan (pääasiassa ympäristöala ja maaseutualueiden kehittäminen). Joissakin seikoissa komissio on tukeutunut määrällisiin tekijöihin ja ehdotusten talous- ja budjettivaikutusten arviointiin, kuten Amsterdamin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa vaaditaan, ja liittänyt nämä ehdotukseen.²⁸

Vuokratyöntekijöitä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotuksen²⁹ tarkoituksena on luoda puitteet tälle työmuodolle, joka on

²⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Energian sisämarkkinat: Energian toimitusvarmuutta koskevien toimenpiteiden koordinointi; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi öljytuotteiden toimitusvarmuutta koskevien toimenpiteiden lähentämisestä; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun toimitusvarmuuden takaavista toimenpiteistä; Ehdotus neuvoston direktiiviksi ETY:n jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa annettujen neuvoston direktiivien 68/414/ETY ja 98/93/EY sekä raakaöljyn ja öljytuotteiden hankintavaikeuksista aiheutuneiden vaikutusten lieventämiseksi tarkoitetuista toimenpiteistä annetun neuvoston direktiivin 73/238/ETY kumoamisesta; Ehdotus neuvoston päätökseksi raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistason ylläpitämistä koskevasta jäsenvaltioiden velvoitteesta tehtyjen yksittäisten hallitustenvälisten sopimusten tekemisestä ja täytäntöönpanosta tehdyn neuvoston päätöksen 68/416/ETY sekä yhteisön tavoitteesta vähentää primäärienergian kulutusta raakaöljyn ja öljytuotteiden hankinnan vaikeutuessa tehdyn neuvoston päätöksen 77/706/ETY kumoamisesta; KOM(2002) 488 lopullinen, annettu 11.9.2002.

²⁷ KOM(2002) 394 lopullinen, annettu 10.7.2002.

²⁸ Ehdotukseen liittyvät arvioinnit löytyvät seuraavasta osoitteesta:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_fi.htm.

²⁹ KOM(2002) 149 lopullinen, annettu 20.3.2002, s. 26.

nopeasti lisääntymässä unionissa ja jolla on rajatylittäviä vaikutuksia, koska jotkin työvoimavuokrausalan yritykset tai vuokratyöntekijöitä käyttävät yritykset toimivat useassa maassa. Alaa koskeva lainsäädäntö vaihtelee jäsenvaltioittain ja lisäksi vain yhdeksässä jäsenvaltiossa on annettu asiaa koskevia säännöksiä. Tässä on vaarana, että vuokratyöntekijät joutuvat kärsimään ja Euroopan talouden kannalta välttämättömän työmuodon kehitys hidastuu.

Direktiiviehdotuksella luodaan yhteiset puitteet vuokratyöntekijöiden työn laadun parantamiseksi etenkin torjumalla vuokratyöntekijöiden syrjintää käyttäjäyrityksen vastaaviin työntekijöihin nähden. Lainsäädäntöä valmistellessaan komissio kehotti ensin työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan sopimuksen (kesäkuun 2000 ja toukokuun 2001 välillä) EY:n perustamissopimuksen 138 ja 139 artiklan mukaisesti. Neuvotteluissa ei kuitenkaan päästy sopuun, ja komissio teki direktiiviehdotuksen ja sisällytti siihen seikat, joista työmarkkinaosapuolet olivat päässeet sopimukseen. Komissio teki myös yksityiskohtaisen kvalitatiivisen arvioinnin³⁰ direktiiviehdotuksen vaikutuksista yrityksiin eli työllisyyteen, investointeihin ja kilpailukykyyn. Arviointi on liitetty direktiiviehdotukseen.

Ehdotuksessa on noudatettu suhteellisuusperiaatetta, koska siinä määritellään joustavat lainsäädäntöpuitteet, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa syrjimättömyyden periaatteesta, jos vuokratyöntekijöillä on määräaikainen työsopimus.

Komissio on tehnyt kestäväan kehitykseen ja kehitysyhteistyöhön liittyen kansanterveyden ja tutkimuksen alalla – ensimmäistä kertaa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklaa soveltaen – ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi **yhteisön osallistumisesta tutkimus- ja kehittämisohjelmaan HI-viruksen/aidsin, malarian ja tuberkuloosin torjumiseksi Euroopan ja kehitysmaiden välisen pitkän aikavälin yhteistyökumppanuuden avulla**³¹. Aloitteessa sovelletaan omaperäisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, ja sen tarkoituksena on antaa yhteisölle mahdollisuus toimia jäsenvaltioiden rinnalla ja lisänä tutkimusohjelmissa, joita jotkin niistä toteuttavat. Komissio katsoi, ettei ole tarpeen kehittää yhteisön omaa ohjelmaa jäsenvaltioiden ohjelmien sijaan vaan että on tehokkaampaa ja paremmin EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan mukaista antaa tukea jäsenvaltioiden toimille.

d) Poliittisten prioriteettien ulkopuoliset alat

Komissio on tehnyt lainsäädäntöehdotuksen taatakseen sisämarkkinoiden perusvapaudet. Vaikka ammattipätevyyden määrittämistä koskevat kansalliset säännöt kuuluvatkin jäsenvaltioiden toimivaltaan (EY:n perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohdan nojalla yhteisöllä on vain koordinoititehtävä), komissio katsoo, että säännöt on yhdenmukaistettava, etteivät ne enää haittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palveluiden vapaata tarjontaa³². **Ammattipätevyyden tunnustamista** koskevalla direktiiviehdotuksella³³ pyritään täydentämään ja yksinkertaistamaan nykyistä lainsäädäntöä, jonka nojalla yhteisön

³⁰ Pöytäkirjan 9 artikla.

³¹ KOM(2002) 474 lopullinen, annettu 28.8.2002.

³² EY:n perustamissopimuksen 39, 43 ja 49 artikla.

³³ KOM(2002) 119 lopullinen, annettu 7.3.2002.

kansalaiset saavat ammattipätevyytensä tunnustettua toisessa jäsenvaltiossa säännellyn ammatin harjoittamista varten. Tarkoituksena on erityisesti hallinnoida sääntöjä paremmin ja antaa kansalaisille enemmän tietoja yhdistämällä jo hyväksytyt alakohdaiset säädökset ja tekemällä ammattipätevyyden tunnustamista koskevan periaatteen soveltamisesta luotettavampaa ja joustavampaa.

Ehdotuksessa neuvoston suositukseksi **työturvallisuus- ja työterveyslainsäädännön soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin**³⁴ komissio käytti oikeusperustana EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa, koska 137 artikla koskee vain palkansaajia. Oikeusperustan valinta osoittaa, että yhteisön toimet ovat entistä perustellumpia alalla, joka ei kuulu erityisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan. Tämän artiklan vuoksi komission yksiköt kiinnittivät erityistä huomiota perusteluihin koko aloitteen valmistelun ajan (ks. myös neuvostossa käyty keskustelu – kohta 2.3).

2.3 Periaatteiden soveltaminen yhteisön päätöksentekoprosessissa vuonna 2002

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen velvoittaa yhtä sitovasti neuvostoa ja Euroopan parlamenttia lainsäädäntöprosessin muina osapuolina. Kun otetaan huomioon yhteisön lainsäädäntöprosessin viiveet, vuonna 2002 parlamentissa ja neuvostossa keskusteltavina olleet useimmat lainsäädäntöehdotukset ovat olleet peräisin edeltäviltä vuosilta, vuokratyöntekijöitä koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta.

Tarkastelu on erityisen tärkeä, koska perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätyn velvoitteen lisäksi **neuvostolla ja parlamentilla on erityisiä velvoitteita**, jotka on kirjattu pöytäkirjaan ja toimielinten väliseen sopimukseen: *Euroopan parlamentti ja neuvosto tutkivat, sovellettavia menettelyjä tarkasti noudattaen, ja osana komission ehdotusten yleistä tarkastelua, ovatko ehdotukset 5 artiklan mukaisia. Tämä koskee sekä komission alkuperäistä ehdotusta että muutoksia, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto aikovat tehdä siihen.*³⁵ *Jokainen Euroopan parlamentin tai neuvoston komission esitykseen tekemä muutos, josta seuraa yhteisön toiminta-alueen muutos, tulee perustella suhteessaan läheisyysperiaatteeseen ja 5 artiklaan.*³⁶

Komissio tarkastelee ensimmäistä kertaa selvityksessään, miten parlamentti ja neuvosto ovat soveltaneet toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Tällä ensimmäisellä kerralla keskitytään vuoden 2002 sikäli edustavimpiin esimerkkeihin, että ne osoittavat erittäin selvästi, että **toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista arvioidaan jatkuvasti lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa** toimielimissä ja niiden välillä käytävissä keskusteluissa. Kertomuksessa tuodaan esiin joitakin tärkeitä vaiheita: lainsäädäntöehdotuksen tarkastelu ja muuttaminen neuvostossa ja Euroopan parlamentissa, Euroopan parlamentin tekemien tarkistusten käsittely komissiossa sekä lopuksi yhteispäätösmenettelyyn kuuluva mahdollinen sovitteluvaihe.

³⁴ KOM(2002) 166 lopullinen, annettu 3.4.2002.

³⁵ Pöytäkirjan 11 artikla.

³⁶ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tekemä toimielintenvälinen sopimus, 29. lokakuuta 1993, EY:n tiedote 10-1993, s. 129.

a) Periaatteiden tarkastelu ja soveltaminen neuvostossa

Jäsenvaltioiden edustajana ja niiden toimivallan takaajana neuvosto kiinnittää erityistä huomiota toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamiseen komission lainsäädäntöehdotuksissa. Tämä on näkynyt neuvostossa käydyissä keskusteluissa, joista toisinaan käy ilmi **periaatteiden erilainen käsittely jäsenvaltioiden valtuuskuntien kesken sekä valtuuskuntien ja komission kesken**. Keskustelut eivät suinkaan haittaa päätöksentekoprosessia vaan usein päin vastoin edistävät tyydyttävän tasapainon löytämistä periaatteisiin nähden kunkin toimielimen etuoikeuksia kunnioittaen.

Turvavöiden pakollista käyttöä koskevasta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi³⁷ käytiin useita keskusteluja vuoden 2002 alkupuoliskolla. Keskusteluissa jotkin tahot esittivät, että direktiivi on liian rajoittava eikä siinä noudateta toissijaisuusperiaatetta ja että asiaa koskevan lainsäädännön on säilyttävä jäsenvaltioiden toimivallassa ja yhteisön on rajoituttava antamaan puitelainsäädäntöä, jossa vahvistetaan yleiset periaatteet. Komissio on aina vastustanut tätä kantaa, joka on usein esitetty liikenneturvallisuuden yhteydessä. Neuvosto hyväksyi lopulta komission kannan ja tunnusti – komissiota myötäillen –, että liikenneturvallisuudella on kiistatta rajatylittäviä vaikutuksia erittäin suuren liikkuvuuden vuoksi ja että yhteisön toimet vaikuttavat asianmukaisemmilta kuin jäsenvaltioiden toimet yhtenäisen turvallisuuden tason takaamiseksi. Neuvostossa käydyt merkittävät ja legitiimit keskustelut eivät estäneet yksimieliseen poliittiseen sopimukseen pääsemistä asiasta³⁸ tavoitteena direktiivin virallinen hyväksyminen.

Toisena esimerkkinä keskusteluista voidaan mainita viime huhtikuu, jolloin komissio teki ehdotuksen neuvoston suositukseksi **työturvallisuus- ja työterveyslainsäädännön soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin**³⁹ EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan perusteella (ks. kohta 2.2). Perustamissopimuksen 308 artiklan käyttöä vastustettiin neuvostossa, ja tästä seurasi keskustelu toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta. Artiklan valinnalle on kaksi edellytystä. Koska kyseessä on toimivalta, jota ei ole nimenomaisesti kirjattu perustamissopimukseen, päätös voidaan tehdä vain, jos **alalla tarvitaan yhteisön toimia, ja neuvosto tekee lopullisen päätöksen siitä, tarvitaanko tällaisia toimia**. Useat valtuuskunnat ottivat esiin poliittista arviointia koskevan ongelman, minkä vuoksi ne katsoivat, ettei yhteisön toimille ole perustetta, ja näin ollen asia on edelleen neuvoston käsiteltävänä.

Komissio ja neuvosto ovat joutuneet tärkeään poliittiseen keskusteluun eettisestä ongelmasta, joka liittyy toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen. Kilpailukykyä käsitellyt neuvosto hyväksyi 30. syyskuuta päätökset kuudetta tutkimuksen puiteohjelmaa koskevista erityisohjelmista. Helpottaakseen näiden hyväksymistä komissio esitti neuvoston puheenjohtajan kanssa kompromissia arkaluontoisesta **ihmisalkioiden ja ihmisalkioiden kantasolujen käyttöön liittyvästä**

³⁷ KOM(2000) 815 lopullinen – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähemmän kuin 3,5 tonnia painavien ajoneuvojen turvavöiden pakollista käyttöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/671/ETY muuttamisesta.

³⁸ Liikennettä ja televiestintää käsittelevän neuvoston päätelmät, 17.6.2002.

³⁹ KOM(2002) 166 lopullinen, annettu 3.4.2002.

tutkimusohjelmasta. Siinä esimerkiksi todettiin, että tiettyjen tutkimusalueiden eettinen hyväksyttävyyden on osa jäsenvaltioiden monimuotoisuutta ja että sitä hallinnoidaan kansallisilla laeilla toissijaisuusperiaatteen nojalla.⁴⁰

b) Periaatteiden tarkastelu ja soveltaminen Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamenttikin tutkii, noudatetaanko komission ehdotuksissa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, mutta se lähestyy asiaa eri tavalla kuin neuvosto ja pyrkii enemmänkin säilyttämään yhteisön toimivallan. Kun parlamentti on hyväksynyt tarkistuksensa, on komission tehtävänä antaa niistä lausunto. Tässäkin tilanteessa toimielinten välisen vuoropuhelun ansiosta voidaan löytää useimmiten tasapainoinen kanta, jossa otetaan huomioon kaikkien toimielinten etuoikeudet.

Näissä keskusteluissa komissio kiinnittää erityistä huomiota tarkistuksiin, joilla halutaan muuttaa soveltamisalaa tai valittua välinettä ja joilla näin ollen voi olla vaikutuksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen moitteettomaan soveltamiseen. Tarkastellessaan 5. helmikuuta 2002 kuulemismenettelyssä **ehdotusta neuvoston direktiiviksi** edellytyksistä, joiden täyttyessä **kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa vapaasti jäsenvaltioiden alueella** enintään kolmen kuukauden ajan,⁴¹ Euroopan parlamentti teki tarkistuksen, jolla haluttiin **muuttaa direktiiviehdotus asetusehdotukseksi.**⁴² Parlamentti katsoi toissijaisuusperiaatteeeseen liittyvistä syistä, että lainsäädännön moitteeton soveltaminen edellyttää sen yhtenäistä soveltamista kaikkialla yhteisössä ja että jäsenvaltioiden antamat erityissäännökset saattavat vääristää tätä. Komissio hyväksyi täysistunnossa väitteen asiaankuuluvuuden ja sitoutui kannattamaan sitä neuvostossa tekemättä kuitenkaan muutettua ehdotusta tässä vaiheessa. Asiasta keskustellaan lähiaikoina neuvostossa.

Toinen tärkeä esimerkki liittyy **jalankulkijoiden suojeluun.** Komissio oli saanut eurooppalaisilta autonvalmistajilta selvät sitoumukset, joiden tarkoituksena oli muuttaa autojen koria ja jarrutusjärjestelmää niin, että törmäykset olisivat vähemmän vaarallisia jalankulkijoille. Komissio piti näitä sitoumuksia riittävinä jalankulkijoiden paremman suojan takaamiseksi eikä katsonut tarpeelliseksi antaa lainsäädäntöehdotusta vaan antoi heinäkuussa 2001 neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon, jossa esitettiin tämä lähestymistapa.⁴³ **Euroopan parlamentti katsoi 13. kesäkuuta 2002, että asiaa koskevat yhteisön tason toimet ovat tarpeen ja että yhteisö ei voi kansalaisten suojeluun liittyvässä asiassa luovuttaa lainsäädäntövaltaansa** kolmansille osapuolille. Parlamentti katsoi näin ollen, että lainsäädäntöpuitteet ovat tarpeen.⁴⁴ Komissio tunnusti, että väite on perusteltu, ja sen pitäisi antaa lainsäädäntöehdotus lähiaikoina.

Yhteisön lainsäädäntöprosessissa komission on annettava lausunto Euroopan parlamentin hyväksymistä tarkistuksista. Parlamentin hyväksymistä lukuisista tarkistuksista vain muutamat johtavat keskusteluihin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista. Komissio tarkastelee huolellisesti tarkistuksia, jotka voivat tuoda uutta toimivaltaa yhteisölle tai rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaa säästösten

⁴⁰ Kilpailukykyä käsittelevän neuvoston päätelmät, 30.9.2002.

⁴¹ KOM(2001) 388 lopullinen, annettu 10.7.2001.

⁴² Parlamentin tarkistus 1.

⁴³ KOM(2001) 389 lopullinen, annettu 11.7.2001.

⁴⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma, 13.6.2002.

soveltamisessa, samoin kuin sellaisia tarkistuksia, jotka tekevät ehdotuksesta hyvin yksityiskohtaisen, toisinaan aivan liiallisesti, mikä on suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Tästä esimerkkinä voidaan mainita vuodelta 2002 joitakin tarkistuksia,⁴⁵ jotka hyväksyttiin huhtikuun täysistunnossa **asbestille alttiiksi joutuvien työntekijöiden suojelua** koskevaan direktiiviehdotukseen. Ne hylättiin komissiossa sekä työllisyys- ja sosiaaliasioiden valiokunnassa ja Euroopan parlamentin täysistunnossa, koska niillä pyrittiin rajoittamaan jäsenvaltioiden oikeutta valita, miten ne pyrkivät saavuttamaan direktiivin tavoitteet.

c) Kolmen toimielimen välinen vuoropuhelu

Tänä vuonna on tullut esiin ongelmia **elintarvikehygieniä**⁴⁶ koskevan asetusehdotuksen soveltamisessa paikallismyyntiin ja etenkin toreihin. Euroopan parlamentti haluaa jättää pienten määrien paikallisen suoramyynnin kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, kun taas neuvosto haluaa sisällyttää asetukseen säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus antaa vaihtoehtoisia sääntöjä alalla. Komissio puolestaan katsoo, että on jäsenvaltioiden tehtävä säätää asiasta, koska myynti ei ole luonteeltaan tai vaikutuksiltaan kansainvälistä. Keskustelua on jatkettava edelleen.

Toinen tärkeä esimerkki vuodelta 2002 on ehdotus **direktiiviksi ympäristöä koskevan tiedon julkisesta saatavuudesta**,⁴⁷ josta on keskusteltu jo kahden vuoden ajan. Toisen käsittelyn jälkeen parlamentti ja neuvosto käynnistivät syyskuussa sovittelumenettelyn sopimukseen pääsemiseksi etenkin direktiivin soveltamisalasta ja sen yksityiskohdista ja toivat esiin erilaiset näkemykset toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta. Komission ja neuvoston tavoitteena oli pelkäästään **Århusin yleissopimuksen**⁴⁸ täytäntöönpano, kun taas parlamentti katsoi, että yhteisön toimien olisi katettava muutakin kuin yleissopimus, ja halusi laajentaa direktiivissä katettuja aloja. Komissio ja neuvosto vastustivat joitakin Euroopan parlamentin tarkistuksia, koska ne niiden mielestä lisäävät merkittävästi jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa. Sovittelukomiteassa käytyjen keskustelujen perusteella näistä seikoista on päästy sopimukseen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen.

2.4 Päätelmät

Kertomuksessa vuodelta 2002 esitetyt esimerkit osoittavat, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arviointi ja soveltaminen ovat muuntuvia käsitteitä selvissä oikeudellisissa puitteissa. Toimielinten välinen vuoropuhelu lainsäädäntöprosessin aikana on tässä mielessä – kuten on havaittu – välttämätön, jotta löydetään tyydyttävä tasapaino sekä oikeudelliselta ja poliittiselta että jäsenvaltioiden ja yhteisön kannalta. Komissio toivoo, että periaatteet otetaan yhtä valppaasti huomioon koko

⁴⁵ Parlamentin tarkistukset 30, 33, 35, 36 ja 37.

⁴⁶ KOM(2000) 438 lopullinen, annettu 14.7.2000.

⁴⁷ KOM(2000) 402 lopullinen, annettu 29.6.2000.

⁴⁸ KOM(1998) 344 lopullinen: Ehdotus neuvoston päätökseksi tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan yhteisön puolesta (allekirjoitettu 17.6.1998).

lainsäädäntöprosessissa, myös silloin kun Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät sopimuksen sovittelumenettelyssä.

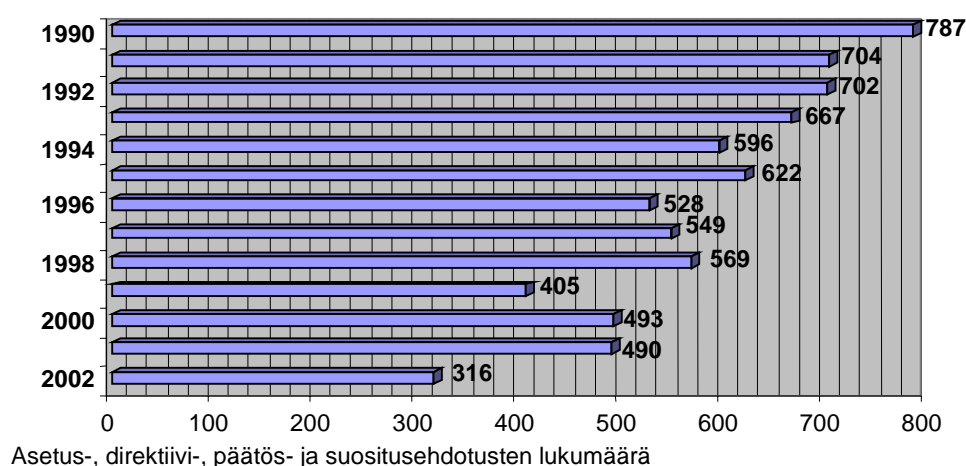
3. LAADUKKAAMPIA JA YKSINKERTAISEMPIÄ SÄÄDÖKSIÄ

Vuodesta 1995 komissio on sisällyttänyt vuosikertomukseen osan, joka koskee itse lainsäädäntöä, etenkin laadun ja tilastojen näkökulmasta. Näin on voitu kerryttää tietoja useilta vuosilta, ja tänä vuonna tehdään ensimmäinen katsaus koko kauteen.

3.1 Lainsäädäntötoimet vuonna 2002

Komission ehdotusten lukumäärän kehitys 1990–2002

**tilanne 27.11.2002: PreLex-tietokanta
(1990–2001 tiedot Eur-Lexistä)*



Lainsäädäntöehdotusten vuosittaista määrää ryhdyttiin laskemaan vuonna 1990. Vuoden 2002 analyysi⁴⁹ komission lainsäädäntötoimista osoittaa, että ehdotusten vuosittainen määrä on vähentynyt, ja nyt on saavutettu alhaisin lukumäärä. Tänä vuonna – kertomuksen laatimiseen mennessä – on siis tehty **316** lainsäädäntöehdotusta, kun niitä vuonna 1990 oli **787**. Tästä suuntauksesta, joka on havaittavissa sisämarkkinoiden saavuttamisesta lähtien, ei kuitenkaan pidä tehdä vääriä päätelmiä yhteisön toiminnasta eikä komission liikkeellepanijan tehtävästä yhteisön prosessissa. Kehitys osoittaa, että yhteisö on saavuttanut kypsän vaiheen perustamissopimuksen tavoitteiden ja nykyisen lainsäädännön kannalta katsottuna.

3.2. Lainsäädäntöehdotusten parempi valmistelu

Lähes yksinomainen aloiteoikeuden harjoittaminen asettaa komissiolle erityisen vastuun valvoa lainsäädäntöehdotustensa laatua. Tätä varten sen käytössä on useita välineitä (esim. kuuleminen, foorumit, vaikutustenarvioinnit, perustelut), joista jotkin sisältyvät toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevaan pöytäkirjaan. Komissio on jo useiden vuosien ajan toteuttanut näitä laatukäytäntöjä ja on sitoutunut parantamaan niitä eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa

⁴⁹ Vuoden 2002 luvut 27.11.2002 mennessä.

kirjassa ja lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevassa toimintasuunnitelmassa.

a) Kuulemiset

Tänäkin vuonna komissio on kuullut laajalti kansalaisyhteiskunnan edustajia (esim. toimijoita, organisaatioita ja kansalaisjärjestöjä) ja tarkastellut niiden kantoja ja asiantuntijalausuntoja. Kuuleminen on korvaamaton väline määritettäessä toiminnan tarpeellisuutta, yleisiä ja erityisiä odotuksia ja toimintatapaa.

Vuonna 2002⁵⁰ komissio on julkaissut **kaksi vihreää kirjaa⁵¹** ja **95 tiedonantoa kuulemistarkoituksessa**. Se on myös julkaissut **76 raporttia**. Voidaan todeta, että kuulemistarve on erityisen voimakas aloilla, joilla yhteisöllä on uutta tai jaettava toimivaltaa (esim. oikeus- ja sisäasiat, energia tai kuluttajansuoja) mutta myös sellaisessa alakohtaisessa politiikassa, jossa yhteisön toimivalta on vahva, kuten liikenteen tai sisämarkkinoiden alalla.

Myös työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on tärkeä asema toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen ennakkovalvonnassa EY:n perustamissopimuksen 138 artiklan ja etenkin 139 artiklan perusteella. Perustamissopimuksen 138 artiklasta johtuvan veloitteen mukaisesti komission on kuultava työmarkkinaosapuolia ennen kuin se esittää sosiaalipolitiikan alaan liittyviä ehdotuksia. Tämän ansiosta lainsäädäntöä voidaan antaa vain silloin, kun muun keinot ovat osoittautuneet tehottomiksi, ja ehdotukset voidaan muotoilla ottaen huomioon asiaan eniten liittyvien tahojen lausunnot. Lisäksi 139 artikla mahdollistaa sen, että työmarkkinaosapuolten sopimus pannaan täytäntöön yhteisön tasolla neuvoston säädöksellä.

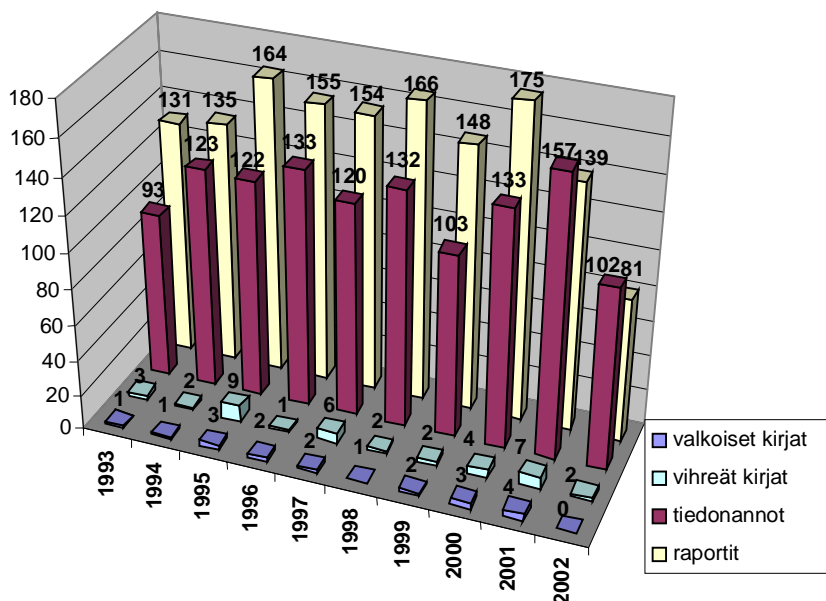
Kymmenen viime vuoden tilannetta tarkasteltaessa voidaan havaita komission järjestämien kuulemisten suuri määrä: **38 vihreää kirjaa, 19 valkoista kirjaa ja yli 1 200 tiedonantoa kaikilta aloilta yhteensä**. Se on myös julkaissut lähes **1 500 raporttia** yhteisön toimista. Eniten kuulemisia tällä kaudella järjestettiin jälleen aloilla, joilla on annettu jatkuvasti lainsäädäntöä eli liikenteen, energian ja sisämarkkinoiden alalla.

On vielä syytä huomata, että kun uusi komissio aloittaa toimintansa, sillä on uusia aloitteita, ja kuulemisten ja etenkin vihreiden kirjojen lukumäärä kasvaa (9 vuonna 1995 ja 11 vuonna 2000–2001).

⁵⁰ Ks. edeltävä alaviite.

⁵¹ KOM(2002) 196 lopullinen - Vihreä kirja vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa ja KOM(2002) 175 lopullinen - Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta. Ennen vuoden loppua on vielä tarkoitus hyväksyä kaksi muuta vihreää kirjaa.

Kuulemisasiakirjat ja raportit 1993–2002
 tilanne 27.11.2002 - lähde: PreLex-tietokanta
 (1990–2001 luvut Eur-Lexistä)



Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa annettujen sitoumusten mukaisesti komissio on päättänyt parantaa kuulemisten järjestämistä määrittelemällä yhdessä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa vähimmäisvaatimukset. Se antoi kesäkuussa 2002 kuulemisasiakirjan,⁵² jossa ehdotettiin vaatimuksia, ja sen pitäisi julkaista lopulliset vaatimukset vuoden loppuun mennessä uudessa tiedonannossa. Tärkeimpiä tekijöitä ovat kuulemisen vähimmäiskeston määrittely ja yhden keskitetyn palvelupisteen käyttöönotto.

On myös huomattava, että vuosien mittaan kuulemiskeinot ovat monipuolistuneet ja niistä on tullut joustavampia ja käyttäjäystävällisempiä, epävirallisempia kuin vihreät kirjat tai tiedonannot. On myös kiinnostavaa huomata, että **yhä yleisemmin järjestetään erityisfoorumeita tai -konferensseja taikka Internet-kuulemisia**. Vuonna 2002 järjestettiin esimerkiksi eurooppalainen energia- ja liikennefoorumi ja käynnistettiin interaktiivista politiikan suunnittelua koskeva aloite (IPM)⁵³, joka on tarjonnut mahdollisuuden jo 12 online-kuulemiseen. Näistä yksi oli tietosuojaa koskeva kuuleminen, johon saatiin noin 10 000 vastausta 11 viikossa.

b) Vaikutustenarviointi

Komissio tekee toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaisesti vaikutustenarviointeja toimenpiteistä perustellakseen ehdotuksensa laadullisilla ja määrällisillä indikaattoreilla. Se myös esittää ehdotusten vaikutukset yhteisön budjettiin.

Kuten edellä on todettu (ks. kohta 2.2), komissio on tehnyt tänä vuonna useita merkittäviä arviointeja, esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan välitarkistusta

⁵² KOM(2002) 276 lopullinen, annettu 5.6.2002.

⁵³ Aloite löytyy seuraavasta osoitteesta: <http://www.ipmmarkt.homestead.com>.

koskevan ehdotuksen osalta. Komissio turvautuu tähän välineeseen myös rinnakkain virallisten kuulemisten kanssa, jotta se voisi paremmin arvioida yhteisön tason toimien tarvetta ja asiaankuuluvuutta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Se on käynnistänyt arviointeja myös **kulutustuotoista ja piratismiin ja tuotevääräennösten torjumisesta** mahdollisia lainsäädäntöehdotuksia silmällä pitäen.

Komissio on vakuuttunut siitä, että lainsäädännön laadun parantaminen edellyttää arvioinnin syventämistä, ja se on **määritellyt vaikutustenarviointimenetelmän**, jossa käsitellään tärkeimpien toiminta- ja lainsäädäntöehdotusten taloudellisten vaikutusten lisäksi niiden sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia.⁵⁴ Komission yksiköt ryhtyvät soveltamaan menetelmää vähitellen vuoden 2003 alusta, ja komissio arvioi, että se muodostaa vankan ja puolueettoman perustan Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa käyviä lainsäädäntökeskusteluja varten.

c) Muita vuoden 2002 aloitteita

Tänä vuonna tehdyissä ehdotuksissa komissio on myös parantanut ehdotusten **perusteluosaa**, jotta siinä otettaisiin paremmin huomioon valmisteluvaihe (järjestetyt kuulemiset ja tehdyt arvoinnit) ja perusteltaisiin paremmin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen. Kuten lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevassa toimintasuunnitelmassa todettiin, komissio laatii sisäisen perusteluosan mallin oppaaksi yksiköidensä työskentelylle.

Komissio myös perustaa **lainsäädännön parantamista käsittelevän sisäisen verkon**, jonka tehtävänä on valvoa lainsäädäntöehdotusten laatua ja alaa koskevien uusien aloitteiden täytäntöönpanoa. Verkko toimii yhteistyössä strategisesta suunnittelusta ja toimintojen hallinnasta vastaavan verkon kanssa. Lainsäädännön parantamista käsittelevän verkon on tunnistettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen liittyvät kysymykset, jotka saattavat tulla esiin ehdotusten valmisteluvaiheessa.

Komissio on tehnyt muitakin lainsäädännön laadun parantamista koskevia ehdotuksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tällaisia ovat esimerkiksi juuri näitä kysymyksiä käsittelevän toimielintenvälisen verkon perustaminen, joustavampien lainsäädäntö- ja muiden välineiden – esimerkiksi puitedirektiivien (pöytäkirjan mukaisesti), myötäsääntelyn ja itsesääntelyn – yleisempi käyttö. Sevillassa kesäkuussa kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti komission ehdottaman toimintamallin ja kehotti kolmea toimielintä tekemään **toimielintenvälisen sopimuksen** aiheesta vuoden 2002 loppuun mennessä. Asiasta käydään parhaillaan keskusteluja.

Tässä yhteydessä voidaan mainita myös sisäistä hallinnonuudistusta koskevassa valkoisessa kirjassa esitettyjen käytäntöjen täytäntöönpano ja etenkin toimen 94, joka koski **petoksiin varautumista lainsäädännössä ja sopimusten hallinnoinnissa**. Komissio julkaisi toimeen liittyvän tiedonannon,⁵⁵ jossa esitetään, että petostentorjuntavirastoa (OLAF) on kuultava petoksille altteimmilla aloilla annettavien lainsäädäntöehdotusten yhteydessä yksiköiden välisellä

⁵⁴ KOM(2002) 277 lopullinen, annettu 5.6.2002.

⁵⁵ SEC(2001) 2029 lopullinen.

kuulemiskierroksella. Menettely pannaan täytäntöön 30. lokakuuta 2002 hyväksytyn, vuotta 2003 koskevan komission lainsäädäntöohjelman⁵⁶ valmistelukierroksesta lähtien.

3.3 Hyväksytyn lainsäädännön laadun parantaminen

Vuosi 2002 on ollut tässä mielessä erittäin merkittävä, koska sen aikana on saatettu yhteisön lainsäädännön konsolidointi lähes loppuun, aloitettu kodifiointiohjelman sekä uudelleenlaadintaa koskevan toimielintenvälisen sopimuksen täytäntöönpano ja ryhdytty valmistelemaan lainsäädännön yksinkertaistamista koskevaa ohjelmaa.

a) Konsolidointi

Euroopan yhteisön virallisten julkaisujen toimisto yhdessä komission oikeudellisen yksikön kanssa on toteuttanut konsolidointityön,⁵⁷ josta saadaan aineistoa kodifiointiin ja uudelleenlaadintaan. Koko voimassa olevan lainsäädännön konsolidointi pitäisi saada päätökseen heinäkuuhun 2003 mennessä, ja tämän vuoksi tähän liittyvä toiminta on tietenkin lisääntynyt niin, että vuodesta 1999 lähtien on **konsolidoitu noin 1 600 säädösperhettä** (315 vuoden 1999 lopussa, 831 vuoden 2000 lopussa ja 1 097 vuoden 2001 lopussa).

b) Kodifiointi

Kodifiointi⁵⁸ on osoittanut hyödyllisyytensä jo **vuodesta 1994**, ja virallista kodifointia koskevan toimielinten välisen sopimuksen⁵⁹ hyväksymisen jälkeen on annettu 33 uutta säädöstä, joilla on **kumottu 347 aiempaa säädöstä**.

Käytännön yleistämiseksi komissio hyväksyi marraskuussa 2001 erityisen kodifiointiohjelman.⁶⁰ Komission yksiköt ovat jo nyt kartoittaneet säädökset, joita on käsiteltävä ohjelmassa. Esimerkkeinä voidaan mainita tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista annetut direktiivit (jotka korvataan kahdella säädöksellä).

Myös neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat nopeuttaneet työskentelyään tänä vuonna ja **hyväksyneet 5 kodifiointiehdotusta**,⁶¹ joilla korvataan **59 aiempaa säädöstä**.

⁵⁶ KOM(2002) 590 lopullinen.

⁵⁷ Konsolidoinnissa sisällytetään yhteen epäviralliseen tekstiin tietyn säädöksen voimassa olevat säännökset, jotka ovat hajallaan asiaa koskevassa ensimmäisessä säädöksessä ja sitä muuttavissa myöhemmissä säädöksissä.

⁵⁸ Kodifioinnissa hyväksytään uusi säädös, jossa kootaan yhteen tekstiin – asiasisältöä muuttamatta – edeltävä perussäädös ja sen myöhemmät muutokset uudeksi säädökseksi, joka korvaa ja kumoaa edeltävän säädöksen.

⁵⁹ Toimielinten välinen sopimus, tehty 20. joulukuuta 1994, nopeutetusta menetelmästä säädöstekstien viralliseksi kodifioimiseksi, EYVL C 102, 4.4.1996, s. 2–3.

⁶⁰ KOM(2001) 645 lopullinen, annettu 21.11.2001.

⁶¹ Direktiivit 2002/53/EY, 2002/54/EY, 2002/55/EY, 2002/56/EY ja 2002/57/EY, annettu 13.6.2002, EYVL L 193, 20.7.2002.

c) Uudelleenlaadinta

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat tietoisia uudelleenlaadinnan⁶² eduista, ja ne tekivät marraskuussa 2001 **toimielinten välisen sopimuksen**,⁶³ joka **tuli voimaan maaliskuussa 2002**. Komission yksiköt valmistelevat parhaillaan sopimuksen perusteella useita uudelleenlaadintaehdotuksia. Tässä vaiheessa komissiossa on hyväksytty vain yksi ehdotus, joka on annettu muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien säännösten yhteensovittamisesta (sillä korvataan 7 aiempaa säädöstä).⁶⁴

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet uudelleenlaadintaa koskevan ehdotuksen haitallisista aineista eläinten rehuissa.⁶⁵

d) Yksinkertaistaminen

Komissio on toteuttanut alakohtaisia toimia etenkin panemalla täytäntöön SLIM-aloitetta,⁶⁶ jonka viides vaihe on juuri päättynyt. Aloite käynnistettiin vuonna 1996, ja siitä lähtien yksinkertaistamista on sovellettu 17 alaan, joista voidaan mainita erityisesti henkivakuutukset, ammattipätevyydet ja yhtiöoikeus.

Samaan aikaan komissio pyrkii määrittämään yhteisön lainsäädännön yksinkertaistamisohjelman, jota esitetään lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevassa toimintaohjelmassa. Kolmen toimielimen on päästävä sopimukseen ohjelman työskentelymenetelmistä. Tässä vaiheessa komissio kartoittaa lainsäädäntöalat, joilla yksinkertaistaminen olisi suotavaa. Se julkaisee tiedonannon aiheesta ensi vuoden alussa.

3.4 Saatavuus

Lainsäädännön parantaminen tarkoittaa myös yhteisön lainsäädännön parempaa saatavuutta. Tänä vuonna komissio on jo olemassa olevien välineiden – kuten toimielinten välisiä menettelyjä sisältävän PreLex-tietokannan⁶⁷ tai säännöllisesti EU:n kansalaisten keskuudessa suorittamiensa kyselyiden ja tutkimusten – parantamisen lisäksi kehittänyt uusia aloitteita, joissa hyödynnetään eri välineitä eri aloilla. Alakohtaisina esimerkkeinä voidaan mainita kilpailupolitiikkaa koskevien esitteiden laatiminen,⁶⁸ **kuluttajapoliittisen strategian 2002–2006**⁶⁹ laatiminen sekä

⁶² Uudelleenlaadinnalla voidaan hyväksyä säädös, jolla tehdään toivotut merkittävät muutokset, kodifoidaan ne edeltävän säädöksen muuttumattomien säännösten kanssa ja kumotaan edeltävä säädös.

⁶³ Toimielinten välinen sopimus säädösten uudelleenlaadintateknikan järjestelmällisestä käytöstä, EYVL C 77, 28.3.2002, s. 1–3.

⁶⁴ Direktiivi 73/239/ETY.

⁶⁵ Direktiivi 2002/32/EY, EYVL L 140, 30.5.2002, s. 10.

⁶⁶ *“Simpler Legislation for the Internal Market”* (sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistaminen).

⁶⁷ Tietokanta löytyy seuraavasta osoitteesta: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>.

⁶⁸ *”Toimitus- ja jakelusopimuksia koskevat kilpailusäännöt”* ja *”Glossary of terms used in EU competition policy”* löytyvät seuraavasta osoitteesta:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_fi.pdf.

⁶⁹ Strategia löytyy seuraavasta osoitteesta:

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub09_fi.pdf

Eurooppa ja kulttuuri -portaalin⁷⁰ luominen. Kyseessä on ensimmäinen tämänlaatuinen aihekohtainen portaali, josta on suora yhteys yhteisön lainsäädäntöön samoin kuin tietoihin alan toimista ja rahoitusmahdollisuuksista. Se on osa komission strategiaa kehittää useampia aihekohtaisia portaalaja.

Liiallisiin yksityiskohtiin menemättä tietojen saamisesta verkon kautta voidaan korostaa, että komissio on päättänyt laittaa Internetiin komissaarien kokousten pöytäkirjat 1. päivästä tammikuuta lähtien. Samana päivänä tulee voimaan myös asiakirjojen ilmainen saanti Eur-Lexistä. Lisäksi komissio on laittanut viime syyskuussa Internetiin – kuten muilla aloilla on jo tehty – oikeus- ja sisäasioita koskevan koko yhteisön lainsäädännön. Kyseessä on uusi yhteisön toimiala, joka koskee suoraan kaikkia kansalaisia.⁷¹

Komissio on päättänyt julkaista Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä tekemänsä yhtenäisiä ohjelma-asiakirjoja sekä yhteisön tukikehyksiä koskevat päätökset, koska ne liittyvät kansalaisten elämään paikallistasolla.

Komissio on ottanut käyttöön uuden asialistansa suunnittelujärjestelmän, jotta se voi suunnitella luotettavasti aloitteet, jotka se aikoo hyväksyä kolmen seuraavan kuukauden kuluessa. Neljännesvuosittainen ohjelma päivitetään kuukausittain ja lähetetään kaikille unionin toimielimille, jotta ne voivat organisoida omia toimiaan. Avoimuuden vuoksi se on myös yleisön saatavilla Europa-palvelimella.

Komissio käynnisti viime heinäkuussa **SOLVIT-verkon** ratkaisemaan niiden kansalaisten ja yritysten ongelmia, jotka ovat joutuneet kärsimään yhteisön lainsäädännön virheellisestä soveltamisesta. Verkko kokoaa yhteen kussakin jäsenvaltiossa toimivat erityiskeskukset.

3.5 Lainsäädännön valmistelun laatu

Komissio on jatkanut tänä vuonna yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanoa. Sopimus on tehty Amsterdamin sopimukseen liitetyn, yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevan julistuksen N:o 39 mukaisesti.

Toimielinten välinen käytännön opas on tätä varten tarkistettu, ja se julkaistaan lähiaikoina laajamittaisesti ja pannaan verkkoon. Oikeudellisten tarkastajien, joilla on keskeinen asema lainsäädännön laadun varmistamisessa, koulutusta on tehostettu tänä vuonna, ja erityishuomiota on kiinnitetty käytännön oppaaseen ja työn erityispiirteisiin (esim. monikielisyys, työskentelysäännöt). Lisäksi tietoteknisellä puolella on edelleen vahvistettu LegisWrite-välinettä, joka mahdollistaa tekstien yhtenäisen ulkoasun kaikissa toimielimissä, etenkin kodifioinnissa ja uudelleenlaadinnassa.

Lainsäädännön valmistelun laatuun liittyvistä ongelmista on järjestetty ensimmäinen seminaari komission ja jäsenvaltioiden kesken.

⁷⁰ Portaali löytyy seuraavasta osoitteesta: http://europa.eu.int/comm/culture/index_en.htm.

⁷¹ Lainsäädäntö löytyy seuraavasta osoitteesta:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm.

4. PÄÄTELMÄT

Vuosi 2002 on kymmenes vuosi, jona Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat soveltaneet toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta sellaisina kuin ne on määritelty Maastrichtin sopimuksessa. Jaksoa koskeva ensimmäinen arviointi on myönteinen, mikä vielä on vahvistunut vuonna 2002. Toimielimet ovat yleisesti ottaen soveltaneet tyydyttävästi EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa ja liitteenä olevaa pöytäkirjaa. Komission myönteisen arvion vahvistaa Eurooppa-neuvosto päätelmissään samoin kuin Euroopan parlamentti puolivuositaisessa raportissaan. Vahvistusta tuo myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle tehtyjen toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevien valitusten vähäinen määrä.

Unionin tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta on lisäksi todennut, että tapaukset, joissa toimielimet eivät ole noudattaneet toissijaisuusperiaatetta, ovat erittäin harvinaisia. Kansallisten parlamenttien liittämiseksi yhteisön lainsäädännön valvontaan yksi valmistelukunnan työryhmistä ehdotti järjestelmää, jolla ilmoitettaisiin komission ehdotuksista varhaisessa vaiheessa ja jonka avulla etenkin kansallisten parlamenttien ja alueiden komitean jäsenet voisivat viedä asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Komissio on toteuttanut tänä vuonna lukuisia aloitteita, jotka koskevat hyväksyttävänä olevan tai jo hyväksytyt lainsäädännön laatua ja jotka se aikoo panna täytäntöön tehostaakseen jo useiden vuosien aikana saavutettuja tuloksia. Se toivoo toiminnalleen poliittista tukea ja Euroopan parlamentin ja neuvoston tiivistä osallistumista.