

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 15.12.2009  
KOM(2009) 675 lopullinen

## **KOMISSION KERTOMUS**

### **26. VUOSIKERTOMUS YHTEISÖN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVONNASTA (2008)**

{SEK(2009) 1683}

{SEK(2009) 1684}

{SEK(2009) 1685}

## KOMISSION KERTOMUS

### 26. VUOSIKERTOMUS YHTEISÖN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVONNASTA (2008)

#### 1. JOHDANTO

Komissio ilmoitti vuonna 2007 laatimassaan tiedonannossa<sup>1</sup> ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen” aikeistaan muuttaa vuosikertomusta siten, että se painottuu strategiaan kysymyksiin, lainsäädännön nykytilan arviointiin, ensisijaisiin tavoitteisiin ja tulevan työn suunnitteluun. Viime vuoden kertomuksessa<sup>2</sup> keskityttiin laajasti päiväkohtaisiin kysymyksiin, alakohtaisiin haasteisiin ja ensisijaisiin toimenpiteisiin seuraavasti: ennaltaehkäisevät toimenpiteet, toiminta yhteisön säännösten hallinnoimiseksi, ongelmien ratkaiseminen kansalaisten hyväksi, rikkomusten käsittely ja sääntelyprosessin tuloksena syntyvä uusi lainsäädäntö.

Tämän vuoden kertomus on rakennettu niin, että joitakin aloja on valittu tarkemmin ja niistä kerrotaan yksityiskohtaisemmin sen perusteella, mitä tämän kertomuksen liiteasiakirjassa kerrotaan eri alojen tilanteesta. Kertomuksessa viitataan pääasiassa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisiin toimenpiteisiin. Tulevissa kertomuksissa kuvataan Lissabonin sopimuksen mukaisia toimia. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan soveltamisesta aiotaan vuonna 2010 antaa tiedonanto, joka koskee komission valtuuksia pyytää tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle taloudellisia seuraamuksia.

#### 2. YLEISTÄ TIETOA

##### 2.1. Johdanto

EY:n perustamissopimuksen mukaisesti jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu yhteisön lain soveltamisesta. Komissiolla on valtuudet ja vastuu varmistaa, että yhteisön oikeutta kunnioitetaan. Vuoden 2008 lopulla perustamissopimuksen sääntöjä täydennettiin noin 8 200 asetuksella ja lähes 1 900 direktiivillä, jotka ovat voimassa 27 jäsenvaltiossa.

##### 2.2. Kantelut ja rikkomusmenettelyt

Rikkomusmenettely on hyvin tärkeä osa yhteisön lainsäädännön oikean soveltamisen valvontaa. Tuoreimmista luvuista käy ilmi, että noin 68 prosenttia kanteluista saadaan päätökseen ennen rikkomusmenettelyn virallista aloittamista, noin 84 prosenttia kanteluun perustuvista rikkomusmenettelyistä saadaan päätökseen ennen perustellun lausunnon antamista ja noin 94 prosenttia saadaan ratkaistua ennen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota.

Verrattaessa rikkomusten kirjaamisvuosia 1999–2003 vuosiin 1999–2007 havaitaan, että rikkomusten käsittelyn keskimääräinen kesto asian vireille panosta EY:n

---

<sup>1</sup> KOM(2007) 502.

<sup>2</sup> KOM(2008) 777.

perustamissopimuksen 226 artiklan mukaiseen saattamiseen yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi lyheni noin 27 kuukaudesta 24 kuukauteen. Direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annettavan ilmoituksen laiminlyönnistä johtuva rikkomusmenettely kesti edelleenkin keskimäärin noin 14 kuukautta. Vuonna 2008 tuomioistuimeen ei viety tapauksia perustamissopimuksen 228 artiklan mukaiseen toiseen käsittelyyn. Vuonna 2007 näitä tapauksia oli seitsemän.

Vuoden 2008 lopussa komissiolla oli käsiteltävänä 3 400 kantelua ja rikkomusasiaa. Kokonaismäärä kasvoi vähän alle yhdellä prosentilla vuodesta 2007. Direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annettavan ilmoituksen laiminlyönnistä johtuvat menettelyt vähenivät 15 prosenttia. Kanteluiden osuus oli 54 prosenttia kokonaismäärästä tai 64 prosenttia muista tapauksista kuin viivytyksistä direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä oli 9 prosenttia enemmän kuin vuonna 2007. Komission omasta aloitteestaan suorittamien tutkimusten määrä vuoden 2008 lopussa oli 3 prosenttia pienempi kuin vuonna 2007.

Keskimäärin 55 prosenttia kaikista täytäntöönpanotoimenpiteistä vuonna 2008 oli myöhässä; vastaava luku vuonna 2007 oli 64 prosenttia; vuonna 2008 oli huomattavasti vähemmän osaksi kansallista lainsäädäntöä saatettavia direktiivejä..

### **2.3. Vetoomukset**

Niiden Euroopan parlamentille suunnattujen vetoomusten määrä, jotka nostavat esiin kysymyksiä yhteisön lainsäädännön oikeasta soveltamisesta, riippuu kansalaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen päätöksistä tuoda huolestuneisuuttaan esille tällä tavalla. Vaikka useimmat vetoomukset eivät koske rikkomusmenettelyä tai johda siihen, ne antavat parlamentille ja komissiolle hyödyllistä tietoa kansalaisten huolista.

Ympäristöasioiden alalla on toistuvasti saatu hyvin monia vetoomuksia, jotka koskevat erityisesti jätealaa. Liikenteen alalla teiden turvallisuuden puolesta esitettiin erittäin monia vetoomuksia. Sisämarkkinoiden osalta lähes puolet vetoomuksista koski tutkintojen tunnustamista. Verotuksen ja tullien alalla useimmin esiintyvä vetoomuksen aihe oli autoverotus.

Merkittävä osa vetoomuksista koskee myös vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alaa ja erityisesti yhteisön lainsäädännön virheellistä soveltamista rajavalvontaan (Schengenin rajasäännöstö), henkilöiden vapaaseen liikkumiseen ja perusoikeuksiin.

## **3. TÄMÄNHETKISET TÄYTÄNTÖÖNPANO, HALLINNOINTIA JA TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTAA KOSKEVAT SÄÄNTELYPROSESSEIHIN VAIKUTTAVAT ONGELMAT**

### **3.1. Johdanto**

Yhteisön lainsäädäntö kehittyy ajan myötä sen soveltamisesta, tulkintaratkaisuksista, teknologian kehittämisestä, tehokkuutta koskevista kasvavista odotuksista ja muuttuvista poliittisista tavoitteista saatujen kokemusten mukaan. Lainsäädännöllistä muutosprosessia hallitaan eri vaiheiden kautta; näihin kuuluu lainsäädäntöehdotukseen johtava tarkastelu ja kuuleminen, hyväksyminen, täytäntöönpano, soveltaminen, hallinnointi ja täytäntöönpanon valvonta sekä lisätarkastelu ja kuuleminen. Kukin ala ilmentää erilaisia tekijöitä, jotka johtavat lainsäädäntöprosessiin. Sen kesto vaihtelee kahdesta kahteenkymmeneen vuoteen.

Seuraavissa jaksoissa yksilöidään joitakin yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon, hallinnoinnin ja täytäntöönpanon valvonnan keskeisiä näkökohtia ja osoitetaan niiden vaikutus lainsäädäntöprosessiin. Niissä on joitakin keskeisiä esimerkkejä aloilta, joita on kuvattu yksityiskohtaisemmin sääntelyprosessia ja esimerkkialoja koskevassa liiteasiakirjassa<sup>3</sup>.

### **3.2. Myöhäinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja raportointi – parantunut täytäntöönpanon suunnittelu ja ennaltaehkäisevät toimet**

Direktiivien myöhäinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on edelleen este, jolla on laaja ja kauaskantoinen vaikutus lainsäädännön oikea-aikaiseen soveltamiseen. Vuonna 2008 täytäntöönpanotoimenpiteistä oli 55 prosenttia myöhässä, ja monissa tapauksissa aikaraja ylittyi kahdella tai useammalla vuodella. Karkeasti arvioiden neljä vuotta kestävä lainsäädännön vahvistamis- ja täytäntöönpanoprosessia pidennetään siis säännöllisesti jopa useilla vuosilla. Viivästyminen heikentää EU:n kykyä palvella tehokkaasti kansalaisten ja talouden toimijoiden intressejä. Se heikentää oikeusjärjestelmän yhtenäisyyttä vähentämällä oikeusvarmuutta, läpinäkyvyyttä ja kilpailuolosuhteiden tasapuolisuutta. Lainsäädännön oikean soveltamisen varmistamisen seuranta viivästyy. Tilanne on parantunut viime vuodesta, mutta unionin 25 jäsenvaltiossa ilmenneen 15 prosentin parannuksen ohessa vaadittujen täytäntöönpanotoimenpiteiden määrä on vähentynyt 40 prosenttia. Sisämarkkinoiden tulostaulussa numero 19 todettiin, että toukokuussa 2009 oli 22 sellaista direktiiviä, joiden täytäntöönpanon aikaraja oli ollut yli kaksi vuotta aikaisemmin; jokaisen osalta täytäntöönpano oli edelleen kesken yhdestä viiteen jäsenvaltiossa.

Täytäntöönpanon viivästyminen lisäksi ongelmana on, että direktiivien edellyttämiä muita ilmoituksia annetaan myöhässä. Esimerkiksi ilmastonmuutosta ja päästökauppaa koskevat rikkomusmenettelyt oli aloitettava useita jäsenvaltioita vastaan niiden ilmoitettua myöhässä vuosien 2008–2012 kansallisista jakosuunnitelmista. Tämän seurauksena yhteisön voimassa olevan säännösten täytäntöönpanon muuttamisen kehittämistoimet viivästyivät. Myöhäinen raportointi merkitsi selviä viivästyksiä toimenpiteisiin vuoden 2020 tavoitteiden saavuttamiseksi.

Osaksi siksi, että on haluttu välttää direktiivien myöhäistä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja osaksi oikean täytäntöönpanon varmistamiseksi viimeksi kuluneina vuosina on enenevästi turvauttu ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin; asiantuntijatapaamisissa sekä komission ja jäsenvaltioiden kahdenvälisissä tapaamisissa on keskusteltu direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanosta. Näin on voitu parantaa mahdollisuuksia ratkaista mahdollisia ongelmia ennen kuin ne siirtyvät lainsäädäntöön. Komissio ja jäsenvaltiot ovat merkittävästi edistäneet lisäsitoutumista lainsäädännön täytäntöönpanoon ja soveltamiseen, jotta sen tavoitteet voisivat paremmin toteutua. Hyvä esimerkki tästä on nykyinen työohjelma palveludirektiivin täytäntöönpanemiseksi. Vuonna 2008 pidettiin yli 30 kahdenvälisiä kokousta jäsenvaltioiden kanssa ja 13 asiantuntijaryhmän kokousta, jotka perustuivat yksityiskohtaiseen ja laajaan täytäntöönpanoa koskevaan suunnitelmaan sisämarkkinoiden tiedotusjärjestelmän (IMI) toteuttamisesta niin, että on mahdollista vaihtaa tietoja suoraan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken.

Uuden lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista edistämään laaditaan säännöllisesti suuntaviivoja, kuten tapahtui laajassa mittassa kemikaaleja koskevan REACH-asetuksen

---

<sup>3</sup> SEC(2009) 1683.

osalta. Internetsivuilla julkaistaan vastauksia usein esitettyihin kysymyksiin, jotka koskevat esimerkiksi vaarallisista valmisteista, räjähteistä ja lannoitteista annettuja direktiivejä.

Komission olisi uutta lainsäädäntöä valmistellessaan ja neuvoston ja parlamentin uutta lainsäädäntöä hyväksyessään kiinnitettävä huomiota täytäntöönpano- ja valvontakysymyksiin, jotta varmistettaisiin lainsäädännön pikainen ja oikea soveltaminen. Tuloksia voisi myös parantaa, jos Euroopan parlamentti tarkastelisi yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa ja yhteyksiä kansallisiin parlamentteihin. Toimielinten välisessä keskustelussa tulisi yksilöidä asianmukaiset menetelmät, joita olisi sovellettava tulosten parantamiseksi.

### **3.3. Puitelainsäädännön täytäntöönpano ja hallinnointi**

Yhteisön uuden lainsäädännön hyväksyminen on usein ennemminkin prosessin alku kuin sen päätös. Puitelainsäädäntö edellyttää täytäntöönpanotoimia. Tieteellinen ja tekninen kehitys johtaa uusien työskentelytapojen käyttöön ottamiseen. Ennakkotiedoilla mahdollisista uusista sääntelytoimista jäsenvaltiossa voidaan välttää uusien esteiden nouseminen vapaan liikkuvuuden tielle. Komissio ja jäsenvaltiot voivat parhaiten varmistaa lainsäädännön soveltamisessa hyvän hallinnoinnin tarkastelemalla säännöllisesti täytäntöönpano- ja soveltamiskysymyksiä.

Esimerkiksi 1970-, 1980- ja 1990-luvuilla hyväksytyt ensimmäiset kasvinsuojeluaineiden jäämätasoja koskevat direktiivit laajensivat asteittain yhteisön sääntöjen kattavuutta eri viljalajien jäämistä. Tähän prosessiin sisältyi laaja-alaista täytäntöönpanotoimien lisäystä, kun vuoden 1993 puolivälistä vuoden 1997 puoliväliin annettiin kuusi neuvoston täytäntöönpanodirektiiviä. Lisäksi seuraavina kymmenenä vuotena annettiin 60 komission direktiiviä ennen kuin hyväksyttiin asetus (EY) N:o 396/2005<sup>4</sup>, jolla yhteisön säännöstöä konsolidoitiin ja yksinkertaistettiin.

Vastaavasti kasvinsuojeluaineiden arviointia, markkinointia ja käyttöä koskevan direktiivin 91/414/ETY<sup>5</sup> vaiheittainen täytäntöönpano toteutui vuosina 1992, 2000, 2002 ja 2004 hyväksytyillä ohjelmilla, joiden perusteella komissio teki vuonna 2006 asetusehdotuksen yhteisön säännöstön<sup>6</sup> konsolidoimiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

On myös muita yhteistyötapoja komission ja jäsenvaltioiden välillä kuin komiteatyöskentely yhteisön lainsäädännön soveltamisen hallinnoimiseksi. Näitä ovat säännökset, jotka edellyttävät ennakoilmoituksen tekemistä asetusluonnoksista, ja menettelyt havaittujen ongelmien seuraamiseksi. Pelkästään tuotteita ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevien teknisten määräysten<sup>7</sup> osalta vuonna 2008 käsiteltiin yli 630 ilmoitusta sekä lähes 200 komission ja vähän yli 180 jäsenvaltion toimenpidettä.

---

<sup>4</sup> Torjunta-ainejäämien enimmäismääristä kasvi- ja eläinperäisissä elintarvikkeissa ja rehuissa tai niiden pinnalla sekä neuvoston direktiivin 91/414/ETY muuttamisesta 23 päivänä helmikuuta 2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 396/2005 (EUVL L 70, 16.3.2005, s. 1).

<sup>5</sup> Neuvoston direktiivi 91/414/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1991, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta (EYVL L 230, 19.8.1991, s. 1).

<sup>6</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta – SEC(2006) 930 ja SEC(2006) 931.

<sup>7</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä.

### **3.4. Tarkastukset ja valvonta – komission ja jäsenvaltioiden toiminta**

Jäsenvaltioiden ja komission tekemillä tarkastuksilla ja raportoinnilla voi myös olla keskeinen asema arvioitaessa, missä laajuudessa tavoitteet saavutetaan ruohonjuuritasolla sekä määriteltäessä ongelmatyyppejä, joita on soveliaista käsitellä hallinnointimenettelyillä, rikkomusmenettelyillä tai lainsäädäntöä muuttamalla.

Esimerkiksi lentoturvallisuuden alalla yhteisön 2000-luvun alkupuolella hyväksytyt lainsäädäntö tuki jäsenvaltioiden siviili-ilmailun turvaohjelmien kehittämistä yhteisten perusvaatimusten sekä jäsenvaltioiden tekemien kansallisten tarkastusten ja komission suorittamien tarkastusten mukaisesti. Suoritettu laaja tarkastusohjelma edisti vaatimusten noudattamisen parantumista arviolta 16 prosenttia yksilöimällä yhdenmukaistamisen, selventämisen ja yksinkertaistamisen lisätarpeita. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivätkin vuonna 2008 lainsäädännön muutoksia, joilla edelleen parannettiin sääntelyä ja määriteltiin kauaskantoisempia turvaohjelmia ja sisäistä laadunvalvontaa koskevia peruseriaatteita, jotka lentoasematoiminnan harjoittajien, liikenteenharjoittajien ja muiden turvaohjelmia toteuttavien yksiköiden on hyväksyttävä. Samanaikaisesti komissio laajensi tarkastusohjelman vertaisarviointia tavoitteena parantaa tarkastusmenettelyä.

Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tekemä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvä työ on toinen esimerkki. Vuonna 2008 se järjesti 256 tilintarkastusta ja tarkastusta tehokkaan valvontajärjestelmän varmistamiseksi ja arvioidakseen unionin vaatimusten noudattamista unionin sisällä sekä yhteisön ulkopuolisissa maissa koskien niiden vientiä unionin alueelle.

### **3.5. Sidosryhmien kuuleminen, tietojen kerääminen ja raportointi lainsäädännön kehittyminen yhteydessä**

Tietojen keräämiseksi sovelletaan erilaisia tekniikoita lainsäädännön vaikutuksista ruohonjuuritasolla ja sen selvittämiseksi, ollaanko tavoitteita saavuttamassa.

Esimerkiksi ilmastonmuutoksen alalla komissio ehdotti tammikuussa 2008 parannettua ja laajennettua EU:n kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmää. Ehdotus perustui laajoihin sidosryhmien kuulemisiin ensimmäisen päästökauppakauden aikana vuosina 2005–2007. Niissä kävi ilmi, että puuttui tietoja todennetuista päästöistä tukemaan kansallisia jakosuunnitelmia, jonka seurausta on liiallisten päästöoikeuksien myöntäminen ja joissakin tapauksissa ansiottomat voitot teollisuuden veloittaessa kuluttajilta päästökiintiöistä, jotka se on saanut ilmaiseksi, jäsenvaltioiden välillä huomattavasti vaihtelevat päästöoikeusmenetelmät ja -tasot sekä liian pitkä ja monimutkainen kansallisten jakosuunnitelmien hyväksymisprosessi komissiossa. Niinpä vuonna 2008 tehdyssä lainsäädännön muutosehdotuksessa esitettiin unionin tasolla täysin yhtenäistettyä lähestymistapaa ja vuosittain supistuvaa päästöoikeuksien ylärajaa, jotta vuosina 2005–2020 päästöissä saavutettaisiin 21 prosentin supistuminen niin, että päästöoikeuksien pääasiallisena jakotapana olisi niiden myyminen vaihteittain huutokauppaamalla.

Toinen esimerkki koskee kaupallisten sopimusten myöhässä olevia maksuja. Euroopan parlamentti otti tämän ensimmäisenä esille vuonna 1994, mikä johti komission suositukseen vuonna 1995 parantaa tilannetta muutoin kuin lainsäädännön keinoin. Kun lisäkuulemisissa varmistui, ettei asiassa ollut edistytty merkittävästi, komissio esitti direktiiviä, joka hyväksyttiin vuonna 2000. Vuonna 2006 tehty raportti johti tutkimukseen, Euroopan yrityspaneelin (European Business Test Panel) kuulemiseen ja julkiseen kuulemiseen ”Sinun äänesi Euroopassa” -sivuston kautta vuonna 2008. Näistä saadut tulokset sekä eturyhmien

jäsenvaltioissa järjestämät selvitykset vahvistivat, että on tarpeen edelleen vahvistaa sääntöjä, mitä komissio esitti vuonna 2009.

Alkuperäisessä vuonna 1996 annetussa direktiivissä ympäristön pilaantumisen yhtenäistystä ehkäisemisestä ja vähentämisestä esitettiin kymmenen vuoden täytäntöönpano-ohjelma. Sen mukaan lupia myönnettäisiin teollisuuslaitoksille sen perusteella, että ne sitoutuvat toteuttamaan parhaita tekniikoita epäpuhtauksien päästöjen rajoittamiseksi. Vuonna 1999 komissio lähetti jäsenvaltioille kyselyn, jossa se pyysi näitä raportoimaan vuonna 2003 vuosien 2000–2002 täytäntöönpanokaudesta. Tulosten pohjalta komissio laati kertomuksen vuonna 2005. Siinä havaittiin merkittäviä viivästyksiä direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, puutteita lainsäädännön selkeydessä ja tarve lisätä säännösten yhteensovittamista ja täytäntöönpanon ja konsolidoinnin nopeuttamista, minkä johdosta kehitetään täytäntöönpanon toimintasuunnitelmaa.

Vuosien 2006 ja 2007 aikana komissio ryhtyi tarkastelemaan uudelleen täytäntöönpanoa kaikkien sidosryhmien kanssa jäsenvaltioiden vuosista 2003–2005 laatimien kertomusten ja useiden ulkopuolisten lisäselvitysten pohjalta. Tulokset osoittivat selvästi lainsäädännöllisen tarkistamisen tarpeen. Tämän vuoksi komissio hyväksyi joulukuussa 2007 ehdotuksen uudelleenlaaditusta teollisuuden päästöjä koskevasta direktiivistä, jonka tavoitteena on konsolidoida, laajentaa ja selventää nykyisiä määräyksiä, kiristää päästörajoja sekä lisätä seuranta- ja valvontaa. Myös täytäntöönpanoa koskevaa toimintasuunnitelmaa uudistettiin niin, että tietojen keruuta ja arviointia yhtenäistettiin ja päätöksentekomenettelyjä yksinkertaistettiin. Näin luotiin kehys, jolla varmistetaan voimassa olevien määräysten täysi täytäntöönpano vuoteen 2012 asti, jolloin huomion odotetaan keskittyvän suunnitellun uuden lainsäädännön täytäntöönpanoon.

### **3.6. Asiantuntijaryhmien suorittama lainsäädännön hallinnointi**

Lainsäädännön ripeän ja oikean soveltamisen varmistamiseksi toteutetaan ennaltaehkäiseviä toimia, jolloin vältetään tarve aloittaa rikkomusmenettelyt. Yhteisön säännösten päivittäinen hallinnointi noin 250 komitean ja 1 000 asiantuntijaryhmän kautta, täytäntöönpano ja tekninen päivitys auttavat säädösten oikeudellisen pätevyyden ja käytännön toimivuuden ylläpitämisessä. Niiden avulla ratkaistaan ongelmia, jotka muutoin voisivat johtaa rikkomusmenettelyjen aloittamiseen, ja viedään päätökseen vireillä olevia rikkomusmenettelyjä.

### **3.7. Ongelmanratkaisu kansalaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen eduksi**

Monia lainsäädännön tulkintaa ja käytännön soveltamista koskevia kysymyksiä voidaan käsitellä nopeasti ja tehokkaasti EU:n laajuisesti komission ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden tekemän työn kautta komiteoissa ja asiantuntijaryhmissä. Kevyitä horisontaalisia välineitä, kuten SOLVIT ja EU Pilot, on myös suunniteltu tarjoamaan nopeita ja suoria keinoja sellaisten yksittäisten ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi, joita kansalaiset, yritykset ja kansalaisjärjestöt kokevat, kun yhteisön säännöksiä sovelletaan niihin.

Muut alakohtaiset välineet, kuten maatalouden tilien tarkastaminen ja hyväksyminen, joilla varmistetaan, että rahoitustukia maksetaan sääntöjen mukaisesti, ovat osoittautuneet tehokkaiksi täytäntöönpanoa edistäviksi välineiksi tietyillä yhteisön säännösten aloilla. Yhteisön alakohtaisissa säännöksissä on myös olemassa menettelyjä, joihin talouden toimijat voivat turvautua kansallisia viranomaisia vastaan. Esimerkiksi televiestintäalan operaattorit voivat valittaa kansallisten sääntelyelinten päätöksistä sähköisen viestinnän alalla. On myös



määräyksiä julkisia hankintoja koskevista oikeussuojakeinoista, mihin on vaikuttanut komissiolle osoitettujen kanteluiden jatkuvasti suuri määrä, ja yhteisön sääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyvät rikkomusmenettelyt yksittäisissä tarjouskilpailumenettelyissä. Tällaiset oikeussuojakeinot antavat suuremman ja ripeämmän valituskeinon asianomaisille yrityksille kuin komission käynnistämät rikkomusmenettelyt, jotka ominaisluonteensa vuoksi eivät keskity tarjouskilpailumenettelyjen asianosaisten etuihin.

Osa yhteisön lainsäädännöstä sisältää takeita kansalaisten oikeussuojakeinoista talouden toimijoihin nähden. Esimerkiksi sähköisten viestintäpalvelujen kasvu ja monipuolistuminen ja palveluntarjoajien kasvava määrä johti yleispalveludirektiivissä sellaisen mekanismin käyttöönottoon, jonka avulla kuluttajien ja palveluntarjoajien välinen riita voidaan ratkaista tavalla, joka on tuomioistuinkäsittelyä joustavampi, halvempi ja epävirallisempi. Muita esimerkkejä ovat valitusmenettelyjen vahvistaminen tapauksissa, jotka koskevat myöhässä lähteviä lentoja tai lentoliikenteen peruutuksia. EY:n ympäristölainsäädännössä säädetään jo muutoksenhakumenettelyistä riitatapauksissa, jotka liittyvät kieltäytymiseen pyydettyjen ympäristötietojen luovuttamisesta, yleisön kuulemiseen ympäristövaikutusten arvioinneissa tai pilaantumisen ehkäisemistä ja vähentämisen yhtenäistämistä koskeviin lupapäätöksiin.

Näiden järjestelmien suoritusta seurataan ja niistä raportoidaan säännöllisesti; valmisteilla on ensimmäinen EU Pilot -hanketta koskeva arviointikertomus.

### **3.8. Rikkomusmenettelyjen asema**

Komissio voi aloittaa rikkomismenettelyn erityyppisten valitusten pohjalta. Huomattava määrä menettelyistä koskee viivästyksiä jäsenvaltioiden tiedotuksessa direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yleensä nämä menettelyt kestävät korkeintaan joitakin kuukausia, mutta ne voivat johtaa viralliseen oikeuden päätökseen ja taloudellisiin seuraamuksiin, jos täytäntöönpano edelleen viivästyy. Suurin osa tapauksista päätetään ennen yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota. Menettelyjen hallinnoimiseksi tarvitaan suuri määrä työtä.

Rikkomusmenettelyjä käytetään myös silloin, kun jäsenvaltiot antavat yhteisön oikeuden kanssa ristiriitaisia lakeja tai asetuksia tai kun kyseessä on huono hallinnollinen käytäntö. Mahdollisten yhteisön lainsäädännön rikkomusten havaitseminen komissiossa tapahtuu monilla eri tavoilla, jotka liittyvät komission harjoittamiin toimiin. Näihin toimiin kuuluu tarkastella jäsenvaltioiden toimintaa niiden saattaessa direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä, komiteoiden ja asiantuntijaryhmien työtä yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa ja soveltamisessa, kansalaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen kirjeenvaihtoa ja kanteluita sekä jäsenvaltioiden kanssa tehtyä työtä raporttien valmistelemiseksi yhteisön lainsäädännön soveltamisesta.

Komission on turvattava yhtenäisyys, tehokkuus ja jäsenvaltioitten oikeudenmukainen kohtelu, kun se käsittelee sen tietoon tulevia mahdollisia rikkomuksia. Sen on arvioitava, onko sen tietoon tulleissa yksittäisissä mahdollisissa rikkomuksissa perustellumpaa ryhtyä erityistoimiin tai aloittaa useita eri tosiseikkoja ja oikeudellisia näkökohtia kattava rinnakkainen tai kollektiivinen menettely, joka voi vahvistaa sen kantaa. Sen on arvioitava soveliain toimintamuoto tietynä ajankohtana ottaen huomioon esille tulevien ongelmien määrä ja moninaisuus sekä seuraukset rikkomusmenettelyyn turvautumisen ajoitukselle.

Kokemus osoittaa, että usein on tehokkaampaa ja tasapuolisempaa pyrkiä ratkaisemaan toistuvat tai laajasti esiintyvät ongelmat järjestelmällistä lähestymistapaa noudattaen.

Esimerkkejä ympäristösuojelualaa koskevista järjestelmällisistä rikkomuksista, joihin komissio on puuttunut tai joita se parhaillaan käsittelee, on selostettu komission vuonna 2008 antamassa tiedonannossa Euroopan yhteisön ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta<sup>8</sup>. Rikkomuksiin sisältyi uima- ja juomavesistandardien rikkomuksia sekä yhdyskuntajätevesien keräyksen ja käsittelyn laiminlyönti, laittomien jätetoimien salliminen sekä metsästyssääntöjen tai poikkeusedellytysten noudattamisen laiminlyönti luonnonsuojelun alalla.

Toistuvat tai laajasti esiintyvät ongelmat voivat myös viitata puuttuvaan selkeyteen säädösvalmistelussa, mihin lainsäädännöllinen muutos saattaa olla sopivampi ratkaisu kuin valvontatoimet. Tällainen muutos voi myös hyödyttää lainsäädännön kehitystä. Vaikka tuomioistuimen lain tulkinta tietyssä tapauksessa voi johtaa laajoihin vaikutuksiin muissa jäsenvaltioissa, rikkomusmenettelyjen kautta useissa jäsenvaltioissa toteutettavat komission seurantatoimet voivat merkitä sellaista pitkäaikaisempaa ja monimutkaisempaa oikeudellista menettelyä, joka johtaa moninaisempiin ja vähemmän läpinäkyviin tuloksiin kuin lainsäädännön muutoksen hyväksyminen, joka lisäksi voi taata suuremman selkeyden ja tavoitettavuuden.

Samalla tavoin kuin yhteisön perustamissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa tosiasiallisesti valvotaan rikkomusmenettelyjen kautta, komission ja jäsenvaltioiden yhteen sovitettu toiminta voi myös merkitä tehokasta, johdonmukaista ja yhteistoiminnallista tapaa käsitellä monia esiin nousevia ongelmia. Esimerkiksi palvelutalouden monimuotoisuuden ja joskus hyvinkin erilaisista yhteyksistä esiin nousevien ongelmien vuoksi yhtenäistetty strategia ei kenties ole käyttökelpoinen, ja perustamissopimuksen sääntöjen välitön täytäntöönpano edellyttää tapauskohtaista lähestymistapaa. Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjä antoi palveludirektiivin vuonna 2006 tarkoituksenaan kodifioida ja täsmentää yhteisön perustamissopimuksessa määritetyt perusteet, joita sovelletaan sijoittautumisvapauteen ja rajat ylittävään palveluntarjontaan. Tarkoituksena on myös tarkistaa laaja-alaisesti jäsenvaltioiden lupajärjestelmiä ja oikeudellisia vaatimuksia palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen. Samanlaiset näkökohdat vaikuttivat tavaroita koskevan toimenpidepaketin hyväksymiseen vuonna 2008. Siihen sisältyi asetus tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta ja sen soveltamiseen liittyvistä menettelytapakysymyksistä. Näihin toimenpiteisiin voi tietysti liittyä perustamissopimuksen määräysten täytäntöönpanon suora valvonta rikkomusmenettelyn kautta.

Rikkomusmenettelyistä ei kuitenkaan pitäisi tulla automaattinen toiminto, koska niitä ei voi aina hallinnoida tiukan aikataulun sisällä; sen määrittää yksinomaan kunkin yksittäistapauksen asiayhteys. Niitä on ennemminkin hallinnoitava tarkastelemalla laajemmin mm. seuraavia seikkoja: mahdollinen turvautuminen nopeampiin ja tehokkaampiin tapoihin ongelmien ratkaisemiseksi, yleinen oikeusvarmuus kyseisellä alalla, muiden jäsenvaltioiden vastaavat ongelmat, jotka nostavat esiin kysymyksen asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta käsittelystä sekä tehokkaimmista keinoista saavuttaa yhteisön lainsäädännön yleiset tavoitteet.

### **3.9. Lainsäädännön yksinkertaistaminen – tavoitteena sääntelyn parantaminen**

Komission ohjelma sääntelyn parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi on johtanut myös lainsäädännöllisiin muutoksiin tuottajien kustannusten alentamiseksi, läpinäkyvyyden ja markkinoillepääsyn parantamiseksi ja lainsäädännön selventämiseksi. Esimerkiksi rakennusalan tuotteiden osalta parempaa sääntelyä koskeva ohjelma sai aikaan laajan

---

<sup>8</sup> KOM(2008) 773.

kuulemisen 1980-luvun loppupuolella annetun direktiivin toimivuudesta. Tämä puolestaan johti perusteelliseen uudistukseen, joka suunniteltiin parantamaan säännösten ymmärrettävyyttä ja oikeussuojan saatavuutta, vähentämään sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja parantamaan selkeyttä ja tehokkuutta erityisesti pienten valmistajien näkökulmasta. Uudistuksessa keskityttiin tuotteiden ominaisuuksia koskevien tietojen antamiseen, CE-merkinnästä johtuvien takeiden selventämiseen, tiukempien arviointiperusteiden kehittämiseen suorituksia tarkastaville riippumattomille elimille ja joustavampien vaatimuksien käyttöönottoon tuotteiden testaamisessa.

Joskin parempaan sääntelyyn tähtäävä suunnitelma voi selkiyttää ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä, se voi myös rajoittaa lainsäädäntöön turvautumista antamalla aiheutta merkittäviin kuulemisiin ja markkinoiden testaukseen ennen kuin tapaus johtaa lainsäädäntöaloitteeseen, kuten tapahtui kehitettäessä kaupallisissa toimissa tapahtuvia maksuviivästyksiä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä.

### **3.10. Lainsäädännön asema turvattaessa läpinäkyvyys ja oikeussuojan saatavuus**

Yhteiset ja yhtenäiset säännökset EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla edistävät läpinäkyvyyttä, lainsäädännön ymmärtämistä ja täytäntöönpanokelpoisuutta. Kun selkeä lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ovat olemassa rinnakkain, voidaan lainsäädännön muutoksia silti perustella läpinäkyvyyden parantamisella ja oikeussuojan saatavuudella, esimerkiksi kun on välttämätöntä kodifioida useat yhteisön lainsäädäntömuutokset. Tämä selittää tuomioistuimen oikeuskäytännön ja Euroopan yhteisön lainsäädännön kehittymisen välisen vuorovaikutuksen; usein tarvitaan yhdistelmä kumpaakin halutun tuloksen saavuttamiseksi.

## **4. PÄATELMÄT**

Tässä kertomuksessa komissio arvioi yhteisön lainsäädännön soveltamisen tämänhetkisen tilanteen tiettyjä näkökohtia ja

- ehdottaa toimielinten välille vuoropuhelua syistä, joiden vuoksi direktiivit saatetaan myöhässä osaksi kansallista lainsäädäntöä ja mahdollisista keinoista vähentää tätä
- korostaa, kuinka tärkeää on kiinnittää huomiota täytäntöönpanon suunnitteluun ja valvonnan mekanismeihin uuden lainsäädännön kehittämisessä
- kiinnittää huomiota erilaisiin hallinnoinnin ja valvonnan välineisiin, joita on käytettävissä lakien oikean soveltamisen varmistamiseksi ja sitoutuu edistämään läpinäkyvyyttä näiden välineiden käytössä lainsäädännön ymmärrettävyyden, selkeyden ja tehokkuuden edistämiseksi
- vahvistaa tekemänsä työn ensisijaiset tavoitteet, jotka on määritetty tämän kertomuksen eri alojen tilannetta kuvaavassa liiteasiakirjassa<sup>9</sup>, johon sisältyy rikkomusmenettelyjen hallinnointi kansalaisten ja yritysten saaman hyödyn maksimoimiseksi.

---

<sup>9</sup> SEC(2009) 1684.