

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 15.12.2009
KOM(2009) 675 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

**26. AASTAARUANNE ÜHENDUSE ÕIGUSE KOHALDAMISE JÄRELEVALVE
KOHTA (2008)**

{SEK(2009) 1683}
{SEK(2009) 1684}
{SEK(2009) 1685}

KOMISJONI ARUANNE

26. AASTAARUANNE ÜHENDUSE ÕIGUSE KOHALDAMISE JÄRELEVALVE KOHTA (2008)

1. SISSEJUHATUS

2007. aasta komisjoni teatises „Tulemuslik Euroopa – ühenduse õiguse kohaldamine“¹ on märgitud, et komisjon keskendub oma aastaaruandes strateegilistele küsimustele, õiguse hetkeseisu hindamisele, tulevase töö prioriteetidele ja kavandamisele. Viimases aastaaruandes² keskenduti hetketeemade ja -probleemide ulatuslikule spektrile, mis esitati valdkondade ja prioriteetsete meetmete kaupa järgnevate punktidenä: ennetusmeetmed; meetmed ühenduse õigustiku haldamiseks; kodanike probleemide lahendamine; rikkumiste haldamine ja õigusloometsüklist tulenevad uued õigusaktid.

Käesoleva aasta aruandes kasutatakse ulatuslikumat valimit ja käsitletakse mõnesid valdkondi üksikasjalikumalt, lähtudes käesolevale aruandele lisatud dokumendist, mis käsitleb olukorda erinevates valdkondades üksikasjalikumalt. Aruandes käsitletakse üldiselt EÜ asutamislepingu raames võetud meetmeid. Lissaboni lepingu raames võetud meetmeid käsitletakse tulevastest aruannetes. 2010. aastaks on kavandatud teatis *Euroopa Liidu toimimise lepingu* artikli 260 (mis käsitleb komisjoni õigust taotleda Euroopa Kohtus rahaliste sanktsioonide võtmist liikmesriigi suhtes) kohaldamise kohta.

2. ÜLDINE TEAVE

2.1. Sissejuhatus

EÜ asutamislepingu kohaselt lasub esmavastutus ühenduse õigusaktide kohaldamise eest liikmesriikidel. Komisjonil on õigus ja kohustus tagada ühenduse õiguse järgimine. 2008. aasta lõpu seisuga kehtis lisaks asutamislepingule 8 200 määrust ja peaaegu 1 900 direktiivi, mida kohaldatakse kõigis 27 liikmesriigis.

2.2. Kaebused ja rikkumismenetlused

Rikkumismenetlus mängib olulist rolli õigusaktide nõuetekohase kohaldamise tagamisel. Viimastest arvnäitajatest ilmneb, et ligikaudu 68 % kaebustest suletakse enne rikkumismenetluse esimest ametlikku etappi; umbes 84 % kaebustel põhinevatest rikkumismenetlustest suletakse enne põhjendatud arvamuse esitamist ja ligikaudu 94 % enne Euroopa Kohtu otsuse tegemist.

Kui võrrelda rikkumiste registreerimist perioodidel 1999–2003 ja 1999–2007, siis rikkumiste menetlemise keskmine aeg alates juhtumi avamisest kuni EÜ asutamislepingu artikli 226 kohase avalduse saatmiseni Euroopa Kohtule vähenes 27 kuult 24le. Direktiivide ülevõtmiseks võetud liikmesriikide meetmetest teatamata jätmist käsitlevate juhtumite

¹ KOM(2007) 502.

² KOM(2008) 777.

menetlemiseks kulunud keskmine aeg püsis ligikaudu 14 kuud. 2008. aastal asutamislepingu artikli 228 alusel teistkordselt Euroopa Kohtu poole ei pöördutud, 2007. aastal oli selliseid juhtumeid seitse.

2008. aasta lõpul oli komisjonil korraga menetluses üle 3 400 kaebuse ja rikkumisjuhu. Koguarv oli pisut alla ühe protsendi suurem kui 2007. aastal, kusjuures direktiivide ülevõtmiseks võetud meetmetest teatamata jätmise juhtude arv vähenes 15 %. 54 % kõigist juhtumitest, ehk 64 % juhtumitest, mis ei käsitletud direktiivide hilinenud ülevõtmist, moodustasid kaebused, kusjuures seda oli 9 % rohkem kui 2007. aastal. Uuritavate omaalgatuslike juhtumite arv oli 2008. aasta lõpus 3 % väiksem kui 2007. aastal.

2008. aastal hilineti kõigi nõutavate ülevõtmismeetmete puhul keskmiselt 55 %-l juhtudest, 2007. aastal oli see arv 64 %, seejuures tuleb arvestada 2008. aastal üle võetud direktiivide oluliselt väiksemat arvu.

2.3. Petitsioonid

Euroopa Parlamendile saadetavate petitsioonide (mis seavad kahtluse alla ühenduse õigusaktide nõuetekohase kohaldamise) arv sõltub sellest, kas kodanikud, ettevõtjad ja kodanikuühiskond otsustavad oma muret sel viisil väljendada. Ehkki kõik petitsioonid ei ole seotud rikkumismenetlustega ega vii nende algatamiseni, annavad nad parlamendile ja komisjonile kasulikku teavet kodanike muredest.

Keskkonna valdkonnas saadi jätkuvalt suurel arvul petitsioone eelkõige jätmete kohta. Transpordi valdkonnas käsitlesid väga suur osa petitsioonidest liiklusohutust. Siseturu valdkonnas käsitles esitatud petitsioonidest peaaegu pool diplomite tunnustamist. Maksu- ja tollivaldkonnas on petitsioonide korduvaimaks temaks autode maksustamine.

Ka õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste valdkonnas saadi märkimisväärne arv petitsioone, mis käsitlesid eelkõige ühenduse õigusaktide ebaõiget kohaldamist piirihalduse (Schengeni piirieskirjade), isikute vaba liikumise ja põhiõiguste valdkonnas.

3. ÕIGUSLOOMETSÜKLIT MÕJUTAVAD HETKEPROBLEEMID RAKENDAMISE, HALDAMISE JA JÕUSTAMISE ALAL

3.1. Sissejuhatus

Ühenduse õigus areneb aja jooksul vastavalt selle kohaldamise kogemusele, tõlgendusotsustele, arenevale tehnoloogiale, kasvavatele ootustele tõhususe osas ja muutuvatele poliitilistele eesmärkidele. Õiguse muutmise toimub mitmes etapis, sealhulgas õigusakti ettepanekuni viiv läbivaatamine ja konsulteerimine, vastuvõtmine, rakendamine, kohaldamine, haldamine ja jõustamine ning läbivaatamise ja konsulteerimise uus tsüklil. Igas valdkonnas on oluliste elementide kombinatsioon erinev, mille tulemusena kestab õigusloometsükkel umbes kahest kahekümne aastani.

Järgnevates punktides käsitletakse mõningaid ühenduse õiguse rakendamise, haldamise ja jõustamise põhiaspekte, osutades nende panusele õigusloometsükklisse, sealhulgas esitatakse mõned põhilised näited valdkondadest, mida on üksikasjalikumalt kirjeldatud lisatud dokumendis „Õigusloometsükkel – näidisvaldkonnad”³.

³ SEK(2009) 1683.

3.2. Hilinenud ülevõtmine ja aruandlus – rakendamise ulatuslikum kavandamine ja ennetusmeetmed

Direktiivide hilinenud ülevõtmine on endiselt levinud ja oluline takistus õigusaktide õigeaegsel kohaldamisel. 2008. aastal hilineti nõutavate ülevõtmismeetmete puhul 55 %-l juhtudest, kusjuures paljudel kordadel hilineti üle kahe aasta. Sellega pikendatakse õigusloome vastuvõtmise ja rakendamise ligikaudu nelja-aastast tsüklit regulaarselt, mõnikord aastate võrra. Selline hilinemine halvendab EL-i võimet tõhusalt reageerida oma kodanike ja ettevõtjate huvidele. See kahjustab õigussüsteemi sidusust, vähendades õiguskindlust, läbipaistvust ja õiglast konkurentsi. Edasi lükkuvad ka jätkumeetmed, millega tagatakse õigusaktide nõuetekohane kohaldamine. Eelmisel aastal olukord paranes, kuid 15 % paranemist EL 25s tuleb võrrelda nõutavate ülevõtmismeetmete arvu 40 % vähenemisega. Siseturu tulemustabelist nr 19 selgus, et 2009. aasta mais oli 22 direktiivi, mille ülevõtmistähtaeg möödus üle kahe aasta tagasi, kusjuures ülevõtmist ei olnud veel lõpule viinud 1–5 liikmesriiki.

Hilinenud ülevõtmise kõrval on akuutne probleem ka direktiividega nõutava muus vormis teatamistegevuse hilinemine. Näiteks kliimamuutust ja heitkogustega kauplemist käsitleva direktiivi puhul tuli paljude liikmesriikide suhtes algatada rikkumismenetlus, sest need olid hilinenud 2008.–2012. aasta siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade esitamisega. Selle tulemusel hilines edasine töö nii olemasolevate õigusaktide rakendamisel kui ka nende muutmisel. Hilinemine kavade esitamisega põhjustas märkimisväärse viivituse 2020. aasta eesmärkide saavutamise järgmises etapis.

Osaliselt hilinenud ülevõtmise vältimiseks ja osaliselt nõuetekohase rakendamise tagamiseks on viimastel aastatel kasutatud järjest enam ennetusmeetmeid: ekspertide kohtumisi ja komisjoni/liikmesriikide dialoogi ülevõtmise ja rakendamisega seotud küsimustes, luues paremad võimalused potentsiaalsete probleemide lahendamiseks enne nende kirjutamist seadustesse. Komisjon ja liikmesriigid on rakendamise ja kohaldamise alal võtnud olulise lisakohustuse eesmärgiga paremini kindlustada õigusaktide eesmärkide saavutamine. Parim näide on teenuste direktiivi rakendamise praegune töökava. Üksikasjaliku ja ulatusliku ülevõtmiskavaga loodi alus enam kui 30ks 2008. aastal toimunud kohtumiseks liikmesriikidega ja 13ks ekspertrühma kohtumiseks siseturu infosüsteemi rakendamise ja kasutuselevõtu teemal, et liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel saaks võimalikuks otsene teabevahetus.

Uute õigusaktide rakendamise ja kohaldamise toetamiseks koostatakse tihti ka suuniseid; nii oli see eriti kemikaalimääruse REACH puhul. Internetis avaldatakse nimekirju vastustega korduma kippuvatele küsimustele näiteks ohtlikke valmistisi, lõhkeaineid ja väetisi käsitlevate direktiivide kohta.

Uute õigusaktide vastuvõtmisel tuleks nende õigeaegse ja nõuetekohase kohaldamise tagamiseks komisjonil eelnõude koostamisel ning parlamendil ja nõukogul õigusaktide vastuvõtmisel pöörata suurt tähelepanu rakendamise ja jõustamisega seotud küsimustele. Tulemusi võib parandada ühenduse õigusaktide rakendamise kontrollimine Euroopa Parlamendi poolt ja kontaktid liikmesriikide parlamentidega. Paremate tulemuste tagamiseks tuleks institutsioonidevahelise arutelu käigus välja selgitada asjakohased kohaldatavad meetodid.

3.3. Raamistik, selle rakendamine ja haldamine

Uute EÜ õigusaktide vastuvõtmine on tihti pigem protsessi algus kui selle lõpp. Raamõigusaktid nõuavad rakendusmeetmeid. Teadus- ja tehniline areng toob kaasa uute töömeetodite juurutamise. Eelnev teave liikmesriigi tasandi võimalikest uutest õigusloomesammudest aitab vältida uusi tõkkeid vabale liikumisele. Komisjon ja liikmesriigid saavad õigusaktide kohaldamise head haldamist kõige paremini tagada rakendamise ja kohaldamisega seonduvate küsimuste regulaarse läbivaatamise teel.

Näiteks 1970ndatel, 1980ndatel ja 1990ndatel vastu võetud (taimekaitsevahendites sisalduvate pestitsiidide taset käsitlevate) algdirektiividega laiendati ELi eeskirjade kehtivust järk-järgult põllukultuurijääkidele. Kõnealune protsess hõlmas ulatuslikku täiendavat rakendustööd: 1993. aasta keskpaigast 1997. aasta keskpaigani võeti vastu kuus nõukogu rakendusdirektiivi ja järgneva kümne aasta jooksul veel 60 komisjoni direktiivi, enne kui võeti vastu määrus (EÜ) nr 396/2005,⁴ millega õigustik konsolideeriti ja millega seda lihtsustati.

Samamoodi korraldati 1992., 2000., 2002. ja 2004. aastal vastu võetud kavadega direktiivi 91/414/EMÜ⁵ (mis käsitleb taimekaitsevahendite hindamist, turustamist ja kasutamist) etapiline rakendamine, millele järgnes komisjoni 2006. aasta määruse ettepanek õigustiku konsolideerimiseks ja edasiarendamiseks⁶.

Lisaks komiteedes tehtavale tööle on ka muid viise, mille puhul hallatakse ühenduse õigusaktide kohaldamist komisjoni ja liikmesriikide koostöös. Nende hulka kuuluvad sätted, millega nõutakse tuvastatud probleemide lahendamiseks võetavate järelemeetmetega seonduvatest määruste eelnõudest ja menetlustest etteteatamist. Ainuüksi toodete tehniliste standardite ja infoühiskonna teenuste⁷ valdkonnas käsitleti 2008. aastal üle 630 teate ning peaaegu 200 komisjoni ja pisut üle 180 liikmesriigi meetet.

3.4. Inspekteerimine ja kontroll – komisjoni ja liikmesriikide meetmed

Liikmesriikide ja komisjoni inspekteerimised ja kontrollid võivad samuti täita olulist rolli selle mõõtmisel, mil määral täidetakse eesmärged kohapeal, selgitades välja erinevad probleemid, mida on sobilik lahendada kas haldusmeetmete, rikkumismenetluse või õigusaktide muutmise teel.

Näiteks lennuohutuse valdkonnas nähti 2000ndate aastate alguses EÜ õigusaktidega ette liikmesriikide tsiviillennundusjulgestuse kavade arendamine ühiste põhistandardite ning liikmesriikide poolt läbiviidavate kontrollide ja komisjoni inspekteerimiste alusel. Teostatud ulatuslik inspekteerimiskava aitas õigusaktidest kinnipidamist parandada hinnanguliselt 16 %, pöörates ühtlasi tähelepanu vajadusele edasise ühtlustamise, täpsustamise ja lihtsustamise järele. Nii muutsid parlament ja nõukogu 2008. aastal õigusakte, parandades veelgi eeskirjade koostamist ja aluspõhimõtete kehtestamist seoses ulatuslikemate julgestuskavade ja sisemise

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 396/2005, 23. veebruar 2005, taimses ja loomses toidus ja söödas või nende pinnal esinevate pestitsiidide jääkide piirnormide ja nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ muutmise kohta (ELT L 70, 16.3.2005, lk 1).

⁵ Nõukogu direktiiv 91/414/EMÜ, 15. juuli 1991, taimekaitsevahendite turuleviimise kohta (EÜT L 230, 19.8.1991, lk 1).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek taimekaitsevahendite turuleviimise kohta - SEK(2006) 930 ja SEK(2006) 931.

⁷ Direktiiv 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord.

kvaliteedikontrolliga, mida peavad kohaldama lennujaamade käitajad, vedajad ja teised julgestusmeetmeid rakendavad isikud. Ühtlasi laiendas komisjon seoses oma inspekteerimismeetodi täiendamise ja inspekteerimiskavas sätestatud vastastikuseid eksperdihinnanguid.

Teine näide on Veterinaar- ja Toiduameti töö toiduohutuse valdkonnas, mille raames kavandati 2008. aastaks 256 kontrolli ja inspekteerimist, et tagada tõhusad kontrollisüsteemid ning et hinnata EL-i standardite järgimist EL-is ja kolmandates riikides seoses nende EL-i suunduva ekspordiga.

3.5. Õigusaktide väljatöötamisega seonduv konsulteerimine sidusrühmadega, teabe kogumine ja aruandlus

Õigusaktide kohapealset mõju käsitleva teabe kogumiseks ja eesmärkide täitmise kontrollimiseks rakendatakse mitmesuguseid võtteid.

Näiteks kliimamuutuse valdkonnas tegi komisjon 2008. aasta jaanuaris ettepaneku EL-i kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise skeemi parandamiseks ja laiendamiseks. Ettepaneku aluseks oli ulatuslik konsulteerimine sidusrühmadega esimesel kauplemisperioodil aastatel 2005–2007. Konsulteerimise käigus sai kinnitust, et puuduvad heitkoguseid käsitlevad kontrollitud andmed, mis pidid toetama siseriiklike saastekvootide eraldamise algseid kavasid. See tõi kaasa ülemääraste saastekvootide väljaandmise ja mõnel juhul teenimatu tulu ettevõtjatele, kes küsisid tarbijatelt raha tasuta saadud saastekvootide eest, liikmesriikide ulatuslikult erinevad meetodid ja tasemed ning komisjoni poolt siseriiklike saastekvootide eraldamise kavade heakskiitmise protsessi liigse pikkuse ja keerukuse. Seega esitati 2008. aastal õigusaktide muutmise ettepanekus täielikult ühtlustatud lähenemisviis tervet EL-i hõlmavale iga-aastaselt vähenevale kvootide piirmäärale, mille eesmärk on vähendada aastatel 2005–2020 heitkoguseid 21 %, võttes samas saastekvootide eraldamise põhilise meetodina kasutusele nende müümise enampakkumisel.

Teine näide käsitleb hilinenud makseid ärilepingute raames, mille puhul väljendas Euroopa Parlament esimest korda muret 1994. aastal. 2005. aastal esitas komisjon selle tulemusena soovitusena kui võimaliku seadusloomega mitteseotud vahendi olukorra parandamiseks. Täiendava konsulteerimise järel, mille raames sai kinnitust märkimisväärsete edusammude puudumine, esitas komisjon direktiivi ettepaneku, mis võeti vastu 2000. aastal. 2006. aastast pärinev aruanne viis seejärel uuringuni, konsulteerimiseni Euroopa Ettevõtjate Testpaneeliga ja avalikku aruteluni „Teie hääl Euroopas” 2008. aastal. Tulemused koos samaaegselt liikmesriikide huvitatud isikute poolt korraldatud uuringutega kinnitasid vajadust eeskirjade edasise tugevdamise järele, milleks komisjon tegi ettepaneku 2009. aastal.

Saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli (IPPC) puhul sätestati 1996. aasta alguses direktiivis kümneaastane rakenduskava lubade andmiseks tööstusrajatistele nende poolt võetud kohustuse põhjal rakendada saasteainete heite kontrolli all hoidmiseks parimat võimalikku tehnikat. 1999. aastal saatis komisjon liikmesriikidele küsimustiku, mille alusel tuli 2003. aastal esitada aruanne rakendusperioodi 2000–2002 kohta. Tulemused esitati komisjoni poolt 2005. aastal koostatud aruandes. Aruandest selgusid märkimisväärsed viivitused ülevõtmisel, õigusaktide ebakonkreetsus ning vajadus nii suurema kooskõlastamise ja kiirema rakendamistempo kui ka sätete konsolideerimise järele, millega seoses töötati välja rakendamise tegevuskava.

2006.–2007. aastal vaatas komisjon nii liikmesriikide 2003.–2005. aastat käsitlevate aruannete kui ka mitme täiendava välisanalüüsi põhjal rakendamise kõigi sidusrühmadega veelkord läbi. Tulemustest nähtus selge vajadus õigusaktide muutmise järele. Seetõttu võttis komisjon 2007. aasta detsembris vastu tööstusheiteid käsitleva ümber sõnastatud direktiivi ettepaneku, et olemasolevaid sätteid konsolideerida, laiendada ja selgitada, muuta heitkoguste piirmäärasid rangemaks ning parandada kontrolli ja jõustamist. Ajakohastati ka rakendamise tegevuskava, mis hõlmas ühtlustatavat andmekogumist, hindamist ja lihtsamat otsustamisprotsessi. Sellega loodi raamistik olemasolevate sätete täieliku kohaldamise tagamiseks aastani 2012, mil peatähelepanu pöördub eeldatavasti kavandatavate uute õigusaktide rakendamisele.

3.6. Õigusloome haldamine ekspertrühmade poolt

Ennetusmeetmeid võetakse eesmärgiga tagada õigusaktide õigeaegne ja nõuetekohane kohaldamine, vältides sellega vajadust rikkumismenetluse järele. Õigustiku igapäevane haldamine ligikaudu 250 komitee ja 1 000 ekspertrühma poolt ning selle rakendamine ja tehniline ajakohastamine aitab säilitada õigustiku praegust kehtivust ja praktilist toimivust, soodustades probleemide kõrvaldamist, mis võiksid põhjustada rikkumismenetluse algatamise ja käimasolevate rikkumismenetluste lahendamist.

3.7. Kodanike, ettevõtjate ja kodanikeühiskonna huvidega seotud probleemide lahendamine

Paljusid õigusaktide tõlgendamise ja praktilise kohaldamisega seonduvaid küsimusi saab kiirelt, tõhusalt ja EL-i üleselt lahendada komisjoni ja liikmesriikide ekspertide tööga komiteedes ja ekspertrühmades. Õigusaktidest väiksema kaaluga horisontaalsed vahendid, näiteks SOLVIT ja EU Pilot on samuti mõeldud selleks, et kiiresti ja otse lahendada kodanike, ettevõtjate ja kodanikeühiskonna konkreetsemaid probleeme seoses nende suhtes kohaldatavate ühenduse õigusaktidega.

Teatavates õigustiku valdkondades on osutunud jõustamistegevuses tõhusaks muud sektoripõhised vahendid, näiteks raamatupidamisarvestuse kontrollimine põllumajanduses, millega tagatakse, et toetusmaksed sõltuvad eeskirjade järgimise kinnitamisest. Valdkonlikes EÜ õigusaktides on kehtestatud ka mehhanismid, millega nähakse ettevõtjatele ette võimalus esitada kaebus liikmesriigi ametiasutuste vastu. Need hõlmavad sätteid, mis käsitlevad elektroonilise side valdkonnas sideoperaatorite-poolsete kaebuste esitamist riiklike reguleerivate asutuste otsuste suhtes. Samuti võib nimetada sätteid, mis reguleerivad avalike hangete puhul kasutatavaid õiguskaitsemeetmeid, mida osaliselt õigustavad komisjonile saadetavate kaebuste jätkuvalt suur hulk ja neist tulenevad rikkumismenetlused seoses ühenduse eeskirjade eiramisega konkreetsete pakkumismenetluste puhul. Sellised õiguskaitsemeetmed pakuvad asjaomastele ettevõtjatele otsesemat ja õigeaegsemat kaebuste esitamise võimalust kui komisjon algatatud rikkumismenetlused, mille puhul juba nende olemuse tõttu ei keskenduta pakkumismenetluse osaliste huvidele.

Mõned ühenduse õigusaktid hõlmavad ka tagatise kodanike ja ettevõtjate vahelise kaebuste esitamise menetluse kohta. Näiteks elektrooniliste sideteenuste arvu kasv ja mitmekesisustumine ning teenusepakkujate arvu kasv viis universaalteenuse direktiivi raames sellise tarbijate ja teenusepakkujate vaheliste vaidluste lahendamise mehhanismi kehtestamiseni, mis on kohtulikust menetlusest paindlikum, soodsam ja vähem ametlik. Veel üheks näiteks on hüvitusmenetluse tugevdamine lennu väljumise hilinemise või tühistamise korral õhustranspordi valdkonnas. Ka EÜ keskkonnaõiguses on juba sätestatud

läbivaatamismehhanismid nõutud keskkonnateabe esitamisest keeldumise või keskkonnamõju hindamise või IPPC loa andmise otsusega seotud avaliku arutelu puhuks.

Kõnealuste süsteemide toimimist kontrollitakse ja nende kohta antakse aru regulaarselt, ettevalmistamisel on EU Piloti esimene hindamisaruanne.

3.8. Rikkumismenetluste roll

Komisjon võib rikkumismenetluse algatada eri liiki kaebuste põhjal. Suur osa menetlustest on seotud viivitustega liikmesriikide poolt direktiivide ülevõtmiseks võetud meetmetest teatamisel. Sellised menetlused ei kesta üldjuhul kauem kui paar kuud, kuid need võivad kaasa tuua ettekirjutava iseloomuga lahendi ja rahaliste karistuste kohaldamise, kui ülevõtmine peaks endiselt viibima. Ülekaalukas osa juhtumitest suletakse enne Euroopa Kohtu esimese otsuse tegemist. Nende menetluste haldamiseks tuleb teha suur hulk tööd.

Rikkumismenetlusi kasutatakse ka liikmesriikide õigusaktide või –normide ebakõla ja ebakorrekse halduse korral. Komisjon tuvastab ühenduse õigusaktide võimalikke rikkumisi paljudel eri viisidel ning see seondub komisjoni erinevate ülesannetega. Kõnealused ülesanded hõlmavad komisjoni enda tööd liikmesriikide poolt direktiivide ülevõtmiseks võetud meetmete vastavuse läbivaatamisel, komiteede ja ekspertrühmade tööd ühenduse õigusaktide rakendamisel ja kohaldamisel, kodanike, ettevõtjate ja kodanikuühiskonna kirju ja kaebusi ning tööd ühenduse õigusaktide kohaldamist käsitlevaid aruandeid esitavate liikmesriikidega.

Komisjon peab võimalike rikkumisjuhtude menetlemisel tagama järjekindluse, tõhususe ja liikmesriikide võrdse kohtlemise. Komisjon peab hindama, mis on õigustatum: kas võtta konkreetseid meetmeid tema poolt menetletavate üksikute võimalike rikkumiste suhtes või kasutada mitmeid erinevaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid hõlmavat paralleelset või ühismenetlust, mis võib tema positsiooni tugevdada. Komisjon peab suutma igal hetkel valida parima tegutsemisviisi, arvestades esilekerkivate probleemide ulatust ja mitmekülgust ning tagajärgi seoses rikkumismenetluste raames esitatavate kaebuste ajastusega.

Kogemus näitab, et korduvatele ja üldlevinud probleemidele leiab süstemaatilisemat lähenemisviisi kasutades tihti tõhusama ja õiglasema lahenduse. Näiteid keskkonnakaitse valdkonna süstemaatilistest rikkumistest, mida komisjon on menetlenud või menetlemas, on selgitatud komisjoni 2008. aasta teatises Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse rakendamise kohta⁸. Need juhtumid hõlmavad suplusvee ja joogivee kvaliteedinormide rikkumist ning asulareovee kogumata ja puhastamata jätmist, ebaseadusliku jäätmemajanduse lubamist ning jahieeskirjade ja keskkonnakaitsealaste eranditingimuste rikkumist.

Korduvad ja üldlevinud probleemid võivad olla tunnistuseks ka õigusaktide sõnastuse ebakonkreetsusest, mida võib samuti olla asjakohasem lahendada õigusaktide muutmise kui jõustamise meetmetega. Õigusaktide muutmise täiendavaks kasuteguriks võib olla õigusaktide arendamine. Isegi kui Euroopa Kohtu tõlgendus õigusaktis toob teataval juhul kaasa tagajärgi, mille mõju laieneb ka teistele liikmesriikidele, võivad komisjoni poolt mitmes liikmesriigis rikkumismenetluste raames võetavad järeelmeetmed käivitada pikema ja keerulisema juriidilise protsessi, mis annab erinevamaid ja vähem läbipaistvaid tulemusi kui õigusaktide muudatuste vastuvõtmine, mis võib tagada õigusakti suurema täpsuse ja mõistetavuse.

⁸ KOM(2008) 773.

Kuigi EÜ asutamislepingu sätteid jõustatakse rikkumismenetluste raames tavaliselt tõhusalt ja otse, võib ka komisjoni ja liikmesriikide kooskõlastatud tegevus seega kujutada endast tõhusat, järjepidevat ja ühist viisi esilekerkivate probleemidega tegelemiseks. Näiteks teenustemajanduse mitmekülguse ja mõnikord äärmiselt erinevate olukordade tõttu võib ühtlustatud lähenemisviisi osutada ebasobivaks. EÜ asutamislepingu sätete otsene jõustamine nõuab aga iga juhtumi eraldi käsitlemist. Ühenduse seadusandja võttis 2006. aastal teenuste direktiivi vastu selleks, et kodifitseerida ja täpsustada EÜ asutamislepingus sätestatud kriteeriume, mida kohaldatakse asutamisoiguse ja piiriülese teenusepakkumise suhtes ning vaadata süvitsi läbi liikmesriikide lubade andmise süsteemid ja juriidilised nõuded teenuste pakkumise alustamiseks või nende pakkumiseks. Sarnased kaalutlused sundisid 2008. aastal vastu võtma „kaupade paketiga” seonduvaid meetmeid, sealhulgas määrust kaupade vaba liikumise vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise menetluslike aspektide kohta. Kõnealuste meetmetega võib loomulikult ka edaspidi kaasneda EÜ asutamislepingu sätete otsene jõustamine rikkumismenetluste kaudu.

Rikkumismenetlused ei tohiks mingil juhul muutuda automaatseks, kuna neid ei ole alati võimalik hallata range ajakava järgi, mille näeb ette iga toimik. Pigem tuleks arvestada järgnevaid laiemaid kaalutlusi: võimalus kasutada kiiremaid ja tõhusamaid probleemide lahendamise viise, asjaomase valdkonna üldine õiguskindlus, paralleelsed probleemid teistes liikmesriikides, mis seavad kahtluse alla menetluse õigluse ja nõuetekohasuse ning see, kuidas saavutada kõige tõhusamalt ühenduse õiguse üldisi eesmärgi.

3.9. Õigusaktide lihtsustamine – parema õigusloome eesmärk

Komisjoni tegevuskava „Parem õigusloome — õigusaktide lihtsustamine” on toonud kaasa ka õigusaktide muudatusi, mis vähendavad tootjate kulusid, parandavad läbipaistvust ja turulepääsu ning selgitavad õigusakte. Näiteks ehitustoodete valdkonnas tõi parema õigusloome eesmärk kaasa laiaulatusliku konsulteerimise algatamise 1980ndate lõpus vastu võetud direktiivi toimimise küsimuses. See tõi omakorda kaasa ulatusliku reformi, mis oli kavandatud lihtsustama nõuete mõistmist ja juurdepääsu nendele, vähendama nõuete täitmise seonduvaid kulusid ning lisama selgust ja tõhusust eriti väiketootjate puhul. Reformi käigus keskenduti toodete toimeomadusi käsitleva teabe andmisele, CE-märgistusest tulenevate tagatiste selgitamisele, toimeomadusi kontrollivate sõltumatute asutuste suhtes kohaldatavate rangemate kriteeriumide arendamisele ja suurema paindlikkuse ettenägemisele toodete testimise nõuete osas.

Lisaks õigusaktide selgitamisele ja lihtsustamisele saab parema õigusloome tegevuskava abil ka piirata õigusloomet, nõudes enne õigusloomega seotud algatuse esitamist märkimisväärse ulatusega konsulteerimist ja turu-uuringuid, nagu juba kirjeldati seoses ärilepingute raames hilinevad makseid käsitleva EÜ õiguse arendamisega.

3.10. Õigusloome roll läbipaistvuse ja õigusele juurdepääsu tagamisel

Ühiste ja järjepidevate õigusnormide kogud EL-i ja liikmesriigi tasandil toetavad nii läbipaistvust, õigusest arusaamist kui ka jõustatavust. Isegi täpsete õigusaktide ja pretsedendiõiguse olemasolu korral võib muudatuste tegemine seadusandlusesse olla siiski põhjendatud, kui selle eesmärk on parandada läbipaistvust ja juurdepääsu õigusele. Samal põhjusel nõuavad ka järjestikused muudatused EÜ õigusaktides kodifitseerimist. See selgitab Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse ja EÜ õigusaktide väljatöötamise suhet: soovitud tulemuse saavutamiseks on tihti vaja nende kahe kombinatsiooni.

4. KOKKUVÕTE

Käesolevas aruandes on komisjon vaadanud läbi ühenduse õigusaktide kohaldamist käsitleva praeguse seisukoha teatavad aspektid ning:

- soovitab pidada institutsioonidevahelist dialoogi õigusaktide hilinenud ülevõtmise põhjuste ja selle vähendamise võimaluste üle;
- rõhutab rakendamise kavandamisele ja jõustamismehhanismidele tähelepanu pööramise tähtsust uute õigusaktide väljatöötamisel;
- Juhib tähelepanu õigusaktide nõuetekohase kohaldamise tagamiseks kasutatavate haldus- ja jõustamisvahendite mitmekesisusele ning kohustub kõnealuste vahendite kasutamisel lähtuma läbipaistvast põhimõttest, et saavutada õiguse võimalikult täpne mõistmine, selgus ja tõhusus;
- kinnitab käesolevale aruandele lisatud erinevate valdkondade olukorda käsitlevas dokumendis⁹ sätestatud komisjoni töö prioriteete, sealhulgas rikkumismenetluste haldamist, et maksimeerida kasu kodanikele ja ettevõtjatele.

⁹ SEK(2009) 1684.