



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 21.12.2011
KOM(2011) 930 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

EU Pilot -hankkeen toinen arviointikertomus

{SEK(2011) 1626 lopullinen}

1. JOHDANTO

Euroopan komissio antoi vuonna 2007 tiedonannon ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen”¹. Komissio ehdotti tiedonannossaan komission ja jäsenvaltioiden väliseen kumppanuuteen perustuvaa hanketta EU:n lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi, nopeampien vastausten tarjoamiseksi kansalaisille ja yrityksille, ongelmien ratkaisemiseksi ja voimassa olevien menettelyjen käsittelyn ja hallinnoinnin vahvistamiseksi.

Huhtikuussa 2008 tätä tarkoitusta varten suunniteltu EU Pilot -hanke käynnistyi viidentoista vapaaehtoisen jäsenvaltion voimin. Maaliskuussa 2010 komissio antoi EU Pilot -hankkeen ensimmäisen arviointikertomuksen². Siinä komissio totesi, että järjestelmä oli alkanut tuottaa myönteisiä tuloksia, vaikkakin on myös monia seikkoja, joita on kehitettävä edelleen järjestelmän toiminnan parantamiseksi, komission ja hankkeeseen osallistuvien jäsenvaltioiden välisen yhteisymmärryksen lisäämiseksi, tapausten käsittelyn nopeuttamiseksi ja tulosten saavuttamisen parantamiseksi³.

Komissio jatkoi vuosina 2010 ja 2011 hankkeen toteutusta, viimeistelyä ja hienosäätöä. Seuraavassa esitetään merkittävimmät edistysaskeleet EU Pilot -hankkeen soveltamisen osalta sitten maaliskuun 2010 ensimmäisen arviointikertomuksen:

- EU Pilot -hankkeen ensimmäisen arviointikertomuksen kaiken kaikkiaan myönteisen tuloksen myötä komissio kutsui muut kaksitoista jäsenvaltiota mukaan hankkeeseen. Kymmenen jäsenvaltiota liittyi tämän jälkeen EU Pilot -hankkeeseen⁴.
- Maaliskuusta 2010 alkaen on käytetty samaa kymmenen viikon määräaikaa kuin jäsenvaltioiden tapauksessa yleisenä viitearvona komission suorittamalle jäsenvaltioiden vastauksia koskevalle arvioinnille.
- EU Pilot -hankkeen soveltamisalaa on laajennettu maaliskuusta 2010, ja järjestelmää käytetään yleensä kaikissa tapauksissa (tietyin rajoitetuin poikkeuksin), jotka koskevat EU:n lainsäädännön moitteetonta soveltamista ja täytäntöönpanoa tai kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuutta EU:n lainsäädännön kanssa, tilanteen korjaamiseksi varhaisessa vaiheessa mahdollisuuksien mukaan turvautumatta SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen rikkomusmenettelyyn.
- Komissio on parantanut tietotekniikkajärjestelmää, johon EU Pilot -hanke perustuu, jotta järjestelmän tehokas toiminta turvattaisiin ja siitä tehtäisiin käyttäjäystävällisempi.

¹ KOM(2007) 502 lopullinen, 2.2 jakso ”Työmenetelmien parantaminen”.

² KOM(2010) 70 lopullinen.

³ Vrt. 4 jakso ”Yleiset päätelmät”.

⁴ Hankkeeseen osallistuvat 25 jäsenvaltiota ovat Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta. Malta tekee tarvittavat sisäiset järjestelyt ja alkanee käyttää järjestelmää pian; Luxemburgin kanssa käydään vielä neuvotteluja.

Ensimmäisessä arviointikertomuksessaan komissio sitoutui toimittamaan toisen arvioinnin vuonna 2011. Tämä asiakirja sisältää EU Pilot -hankkeen toisen arviointikertomuksen. Jotta saadaan kattava yleiskatsaus järjestelmästä, tämä kertomus kattaa ajanjakson hankkeen käynnistämisestä eli huhtikuusta 2008 syyskuuhun 2011. Kertomuksessa keskitytään tärkeimpiin havaintoihin, mikä mahdollistaa järjestelmän tehokkuuden arvioinnin. Siinä tarkastellaan tapausten lukumäärää ja laajuutta, niitä politiikan aloja, joita tapaukset koskevat, ja sovellettavien viitearvojen noudattamista. Siinä otetaan myös huomioon käytettävissä olevat tiedot tapausten laadusta. Tarkempia tilastotietoja on tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

2. TYÖSKENTELYTAPA

EU Pilot -hanke toimii komission pääasiallisena viestintävälineenä yhteydenpidossa hankkeeseen osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa kysymyksissä, jotka liittyvät EU:n lainsäädännön moitteettomaan soveltamiseen tai kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuuteen EU:n lainsäädännön kanssa tilanteen korjaamiseksi varhaisessa vaiheessa (eli ennen SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn käynnistämistä).

Tapauksissa, joissa mahdollisesti turvaudutaan rikkomusmenettelyyn, käytetään yleensä EU Pilot -hanketta ennen kuin komissio ryhtyy SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen menettelyyn. Tämä korvaa aiemman yleisen käytännön, jossa komissio toimitti hallinnollisia kirjeitä tässä tarkoituksessa. Poikkeukset voivat kuitenkin olla mahdollisia silloin, kun tapauksen kiireellisyys tai muu ehdottoman välttämätön etu edellyttää rikkomusmenettelyn välitöntä käynnistämistä, ja rikkomusmenettely voidaan käynnistää ilman aikaisempaa yhteydenpitoa EU Pilot -hankkeen kautta. Tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa komissio voi välittömästi reagoida jäsenvaltion väitettyyn rikkomukseen ja kehottaa kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan EU:n lainsäädäntöä. Järjestelmässä käsitellään kansalaisilta ja yrityksiltä tulleita tiedusteluja ja kanteluja sekä omasta aloitteesta suoritettavia tutkimuksia. Viimeksi mainittuihin sisältyvät myös Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnan tai Euroopan parlamentin jäsenen lähettämän kirjeen kautta komission tietoon tulleet asiat.

Tietokanta on laadittu englanniksi. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin pitäneet kiinni oikeudestaan käyttää omaa virallista kieltään. Komissio teettää tarvittaessa käännökset.

Asiakirjavihko, johon sisältyy tapauksen kuvaus ja tiettyä seikkaa koskevat kysymykset, toimitetaan sitten asianomaiselle jäsenvaltiolle EU Pilot -hankkeen sovelluksen kautta. Kansallisille viranomaisille annetaan kymmenen viikkoa aikaa vastata esitettyihin kysymyksiin mahdollisimman kattavasti ja ehdottaa EU:n lainsäädäntöä noudattavaa ratkaisua havaittuihin ongelmiin. Jäsenvaltiot voivat myös esittää perustellun pyynnön kymmenen viikon määräajan pidentämiseksi ilmoittamalla komissiolle tarvitsevansa lisää aikaa vastauksen työstämiseen. Määräajan pidentämistä koskevan pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä päätetään tapauskohtaisesti.

Poikkeustapauksissa voidaan asettaa kymmentä viikkoa lyhyempi määräaika, jolloin syyt tähän selitetään asianomaiselle jäsenvaltiolle.

Toisen kymmenen viikon määräajan kuluessa jäsenvaltioilta saadut vastaukset, jotka tarvittaessa on käännetty, arvioidaan, ja arviointi jäsenvaltion vastauksesta tallennetaan EU Pilot -hankkeen tietokantaan. Jos EU:n lainsäädännön mukaista ratkaisua ei löydy, saatetaan

käynnistää SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukainen rikkomusmenettely. Kantelun tapauksessa laaditaan myös vastaus, jolla ilmoitetaan kantelijalle kantelun tuloksesta. Jäsenvaltion viranomaisia pyydetään tarvittaessa toimittamaan lisätietoja.

Se, että kumpikin osapuoli noudattaa määräaikaa, voi muodostaa haasteen, mutta se on tärkeää sen varmistamiseksi, että ensimmäinen ratkaiseva askel sellaisten tapausten käsittelyssä (eli joko SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisen virallisen huomautuksen lähettäminen tai tapauksen käsittelyn lopettaminen) voidaan ottaa kahdentoista kuukauden enimmäisajan kuluessa kantelun kirjaamisesta rekisterijärjestelmään (CHAP) tai omasta aloitteesta tehdyn tapauksen laatimisesta EU Pilot -hankkeessa. Kymmenen viikon määräajan noudattaminen on yksi osatekijä arvioitaessa jäsenvaltioiden ja komission suoritusta.

EU Pilot -hankkeeseen liittyviin **asiakirjoihin tutustumista koskeviin pyyntöihin** sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta N:o 1049/2001⁵ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön 5 päivänä joulukuuta 2001 tehdyllä komission päätöksellä⁶ työjärjestyksensä muuttamisesta.

3. ARVIOINTI

Tämä arviointi on jaettu kahteen eri ajanjaksoon: Loppuun käsiteltyjen tapausten arviointi kattaa ajanjakson maaliskuusta 2010 helmikuuhun 2011, ja järjestelmän toimivuutta koskevat tilastotiedot kattavat ajanjakson hankkeen käynnistämisestä huhtikuussa 2008 syyskuuhun 2011.

Arvioinnissa katetaan erityisesti seuraavat seikat:

- EU Pilot -hankkeeseen liittyvien, jäsenvaltioiden ja komission maaliskuun 2010 ja helmikuun 2011 välillä loppuun käsittelemien tapausten arviointi laatua ja yhteistyötä/tukea koskevien kriteerien perusteella;
- EU Pilot -hankkeessa käsiteltyjen tapausten määrä. Arvioinnissa tarkastellaan myös suuntauksia eri jäsenvaltioissa huomioiden, etteivät kaikki jäsenvaltiot liittyneet EU Pilot -hankkeeseen samaan aikaan;
- tapausten alkuperä ja politiikanalat, joita järjestelmään tallennetut tapaukset koskevat;
- aika, joka jäsenvaltioilla ja komissiolla keskimäärin kuluu tapausten käsittelyssä, ja kymmenen viikon määräajan noudattaminen;
- hankkeen onnistumisaste, eli kuinka paljon jäsenvaltioilta saatiin hyväksyttäviä vastauksia, joiden perusteella ei tarvinnut käynnistää SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaista rikkomusmenettelyä. EU Pilot -hankkeen tarkoituksena on nopeuttaa tulosten saavuttamista ja EU:n lainsäädännön mukaisten ratkaisujen löytämistä kansalaisia ja yrityksiä varten tiiviimmällä jäsenvaltioiden ja komission välisellä

⁵ EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.

⁶ EYVL L 345, 29.12.2001, s. 94.

yhteistyöllä turvautumatta SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen rikkomusmenettelyyn.

Tarkempia tietoja näistä seikoista on tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Maaliskuun 2010 ja helmikuun 2011 välisenä aikana loppuun käsiteltyjen tapausten osalta komissio ja hankkeeseen osallistuvat jäsenvaltiot vastasivat sarjaan kysymyksiä, jotka perustuivat kolmeen keskeiseen kriteeriin: **laatu, yhteistyö ja tuki**. Arvioinnin tulokset osoittavat, että jäsenvaltiot ovat tapausta käsitellessään hyvin tyytyväisiä komission toimittamien EU Pilot -asiakirjojen laatuun, erityisesti esitettyjen kysymysten selkeyden ja ongelmien yksilöinnin osalta. Sekä komissio että jäsenvaltiot ovat hyvin tyytyväisiä hankkeen taustalla olevaan yhteistyöhön ja tukeen.

Tapausten **lukumäärästä** voidaan todeta, että huhtikuun 2008 ja syyskuun 2011 välisenä aikana EU Pilot -hankkeeseen jätettiin yhteensä 2 121 tapausta. Niistä 1 410 tapausta käsiteltiin loppuun⁷ EU Pilot -hankkeessa. Tapausten määrä ei kuitenkaan ole jakautunut tasaisesti jäsenvaltioiden kesken. Tämä ei johdu pelkästään siitä, että runsasväkiset jäsenvaltiot saavat käsiteltäväkseen enemmän tapauksia kansalaisten, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan intressien suuremmasta lukumäärästä johtuen. Tapausten lukumäärässä on eroja myös järjestelmää vuoden 2008 alusta asti käyttäneiden jäsenvaltioiden ja järjestelmään vuonna 2010 tai 2011 liittyneiden jäsenmaiden välillä. Yhteensä 2 121 tapauksesta 15,5 prosenttia toimitettiin Italiaan ja Espanjaan, 8 prosenttia Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, 7,7 prosenttia Saksaan ja 6,5 prosenttia Portugaliin.

Tapauksia, joita jäsenvaltiot eivät ottaneet käsiteltäväkseen, oli vain 2 prosenttia. Suurimpana syynä on ollut kantelijan toimittamien tietojen riittämättömyys.

Tapaukset koskivat seikkoja, jotka suurimmaksi osaksi vastaavat EU:n lainsäädännön eri aloja koskevia tavanomaisia kysymyksiä ja ongelmia: noin 33 prosenttia koski ympäristöasioita, 15 prosenttia sisämarkkinoita, 10,5 prosenttia verotusta, 8 prosenttia liikkuvuutta ja kuljetusta ja 6 prosenttia terveydenhuoltoa ja kuluttajansuojaa.

Tapausten **alkuperästä** voidaan todeta, että 2 121 tapauksesta 49 prosenttia perustui kanteluihin ja 7 prosenttia kansalaisilta tai yrityksiltä saatuihin tiedusteluihin, ja loput 44 prosenttia oli komission itse omasta aloitteestaan esille ottamia tapauksia.

Jäsenvaltioiden ja komission EU Pilot -hankkeen tapausten käsittelyyn käyttämää aikaa verrataan kymmenen viikon määräaikaan. Hankkeen käynnistämisestä vuonna 2008 alkaen **keskimääräinen aika**, joka jäsenvaltioilla kuluu tapauksiin vastaamiseen on 67 päivää, mikä mahtuu kymmenen viikon (70 päivän) määräaikaan. Maaliskuusta 2010⁸ alkaen komission yksiköt ovat käyttäneet keskimäärin 102 päivää jäsenvaltioiden viranomaisten ehdottamien vastausten arviointiin ja jatkotoimista päättämiseen. Tämä ylittää yleisen määräajan. Tapaukset, joiden kohdalla määräaika ylittyy, ovat enimmäkseen sellaisia, joiden käsittelyä

⁷ ”Loppuun käsitelty” tarkoittaa, että jäsenvaltiot ovat toimittaneet vastauksia ja komissio on arvioinut, ovatko ne EU:n lainsäädännön mukaisia vai eivät.

⁸ Silloin otettiin käyttöön yleinen kymmenen viikon määräaika, jonka kuluessa komission on arvioitava jäsenvaltioiden toimittamat vastaukset.

varten komission yksiköt tarvitsevat lisätietoja kansallisilta viranomaisilta, erityisesti kyse on monimutkaisista ja käännöksiä vaativista tapauksissa.

Onnistumisprosentti 1 410 loppuun käsitellyn tapauksen osalta on lähes 80, sillä 1 107 tapauksessa jäsenvaltioiden toimittamia vastauksia pidettiin hyväksyttävänä, joten tapausten käsittely voitiin lopettaa turvautumatta SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen rikkomusmenettelyyn. Loput 20 prosenttia tapauksista (303 tapausta), joihin ei löytynyt EU:n lainsäädännön mukaista ratkaisua, etenivät rikkomusmenettelyvaiheeseen, joka on joko jo käynnistetty tai sitä valmistellaan komissiossa EU Pilot -käsittelyn jälkeen. EU Pilot -hankkeen ensimmäisen arviointikertomuksen aikaan onnistumisprosentti oli 85. Uusista hankkeeseen osallistuvista jäsenvaltioista johtuva EU Pilot -tapausten kasvava määrä saattaa osittain selittää hienoisen laskun. Ensimmäisen kertomuksen antamisen jälkeen EU Pilot -hanketta on lisäksi käytettävä kaikissa tapauksissa, joissa komissio tarvitsee toiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja koskevia lisätietoja voidakseen arvioida kunnolla kysymystä, joka liittyy EU:n lainsäädännön soveltamiseen tai täytäntöönpanoon tai kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuuteen EU:n lainsäädännön kanssa. Aikaisemmin EU Pilot -hankkeeseen turvautuminen oli vapaaehtoista ennen SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn käynnistämistä.

Vuodesta 2010 alkaen komissio on havainnut uusien rikkomusmenettelyjen määrän vähentyneen 15 ensimmäisessä EU Pilot -hankkeeseen vapaaehtoisesti osallistuvassa jäsenvaltiossa⁹. Myös maaliskuun 2010 jälkeen EU Pilot -hankkeeseen osallistuneiden 12 muun jäsenvaltion kohdalla on havaittavissa vähentymistä, mutta pienemmässä määrin. Vaikka ei ole mahdollista tunnistaa kaikkia syitä tälle suuntaukselle, yksi selitys on EU Pilot -hankkeen käynnistäminen. Hankkeen avulla on helpompi selvittää ja ratkaista tyydyttävästi komission esiin tuomia, EU:n lainsäädäntöä koskevia ongelmia turvautumatta rikkomusmenettelyyn, ja kanteluiden osalta tarjota nopeampia tuloksia kansalaisille ja yrityksille.

4. PÄÄTELMÄT

Komission EU Pilot -hankkeen ensimmäisessä arviointikertomuksessa esittämien sitoumusten mukaisesti:

- EU Pilot -hanketta on laajennettu, ja nyt sitä käytetään 25 jäsenvaltiossa. Sen soveltamista on laajennettu, täsmennetty ja vahvistettu.
- Hanke on vaikuttanut ja jatkaa vaikuttamista myönteisesti komission ja hankkeeseen osallistuvien jäsenvaltioiden yhteistyöhön vastattaessa kansalaisten, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan eturyhmien esittämiin tiedusteluihin ja ratkaistaessa niiden havaitsemia ongelmia nopeammin; Noin 80:tä prosenttia jäsenvaltioiden toimittamista vastauksista pidettiin hyväksyttävänä (EU:n lainsäädännön mukaisina), joten tapausten käsittely voitiin lopettaa turvautumatta SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen rikkomusmenettelyyn.

⁹ Tapaukset, jotka liittyvät ilmoittamatta jättämiseen, eivät sisälly tilastoihin, sillä ne ovat EU Pilot -hankkeen ulkopuolella.

- EU Pilot -hankkeen järjestelmällisemmän käytön ansiosta hankkeeseen osallistuvat jäsenvaltiot ovat saaneet yleiskuvan EU:n lainsäädännön soveltamiseen liittyvien asioiden hoitamisesta.
- Työtavat ja asiakirjojen laatu ovat parantuneet EU Pilot -hankkeessa komission ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ansiosta. Sekä komissio että jäsenvaltiot ovat sitoutuneet jatkamaan ponnistelujaan hyvän suoritustason ylläpitämiseksi.
- Jäsenvaltiot ja erityisesti komissio pyrkivät jatkossakin noudattamaan komission asettamaa kymmenen viikon määräaika tapausten käsittelyssä.
- Tietotekniikkajärjestelmää ja hankkeen laajuutta on edelleen kehitetty ja selkeytetty tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa EU Pilot -hankkeen toimivuuden parantamiseksi.
- Parantamisen varaa löytyy vielä yhteistyön ja toimivuuden saralla, erityisesti sovittujen määräaikojen noudattamisen ja niin komission toimittamien kysymysten kuin jäsenvaltioiden toimittamien vastaustenkin osalta.

Komissio katsoo, että EU Pilot -hanke ei enää ole käynnistys- ja kokeiluvaiheessa oleva hanke, vaan vakiintunut työmenetelmä, joka tuottaa tuloksia komissiolle, hankkeeseen osallistuville jäsenvaltioille ja kansalaisille. Komissio noudattaa yleensä lähestymistapaa, jossa pyritään pikaiseen ongelmanratkaisuun EU Pilot -hankkeen avulla ja tarvittaessa käynnistetään rikkomusmenettely ja jatketaan sitä tarmokkaasti. Komissio tutkii mahdollisuutta ulottaa EU Pilot -hanke ongelmaratkaisun ja -ehkäisyn välineenä kaikkiin jäsenvaltioihin ja jatkaa yhteydenpitoa niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät vielä ole liittyneet hankkeeseen.

EU Pilot -hankkeen toimivuudesta raportoidaan komission tulevissa vuosikertomuksissa, jotka koskevat EU:n lainsäädännön soveltamisen valvontaa.