



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 29. syyskuuta 2008 (30.09)
(OR. en)**

13631/08

COMPET 365

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	29. syyskuuta 2008
Vastaanottaja:	Javier SOLANA, pääsihteeri, korkea edustaja

Asia: Komission kertomus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista (15. kertomus, ”Parempi säädöskäytäntö 2007”)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2008) 586 lopullinen

Liite: KOM(2008) 586 lopullinen



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 26.9.2008
KOM(2008) 586 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEISTA

(15. kertomus, ”Parempi säädöskäytäntö 2007”)

KOMISSION KERTOMUS

TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEISTA

(15. kertomus, ”Parempi säädöskäytäntö 2007”)

1. Johdanto

Tämä on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskeva 15. vuosikertomus, jonka komissio esittää Eurooppa-neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti. Toisin kuin kolmessa edellisessä vuosikatsauksessa tässä ei käsitellä parempaan säädöskäytäntöön liittyviä laajempia kysymyksiä, sillä niitä käsiteltiin jo sääntelyn parantamista Euroopan unionissa koskevassa toisessa strategisessa katsauksessa¹.

Katsauksessa korostetaan myös kahta vuonna 2007 tapahtunutta muutosta, jotka ovat vaikuttaneet toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamistapaan. Ensimmäkin vaikutustenarviointilautakunnan perustaminen on johtanut toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevien kysymysten perusteellisempaan tarkasteluun komission vaikutustenarvioinneissa. Toiseksi jäsenvaltiot pääsivät yksimielisyyteen uudesta perussopimuksesta. Jos sopimus ratifioidaan, kansalliset parlamentit saavat uuden tärkeän tehtävän näiden kahden periaatteen soveltamisen arvioinnissa.

2. Oikeudelliset ja institutionaaliset puitteet

2.1. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden yleiset määritelmät on esitetty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Perustamissopimuksen pöytäkirjassa 30 on esitetty yksityiskohtaisemmin, kuinka näitä kahta periaatetta olisi sovellettava.

Toissijaisuus on johtava periaate määriteltäessä jäsenvaltion ja EU:n vastuualueita, ts. sitä *kenen pitäisi toimia*. Jos yhteisöllä on yksinomainen toimivalta kyseessä olevalla alueella, ei ole epävarmuutta siitä, kenen olisi toimittava, joten toissijaisuusperiaatetta ei tällöin sovelleta. Jos yhteisöllä ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta, periaate selkeästi vahvistaa oletettaman hajauttamisen suosimisesta. Yhteisön olisi ryhdyttävä toimiin vain, jos jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa tavoitteita riittävässä määrin (tarvetesti) ja jos ne voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla (lisäarvotesti tai tehokkuuden vertaaminen).

¹ KOM(2008) 32, 30.1.2008.

Toissijaisuus on dynaaminen käsite, jonka arviointi kehittyy ajan myötä. Sen perusteella yhteisön toimintaa voidaan laajentaa sen toimivallan puitteissa tilanteen niin vaatiessa. Vastaavasti yhteisön toimintaa olisi rajoitettava tai se olisi keskeytettävä, jos toiminta ei enää täytä toissijaisuustestin vaatimuksia.²

Suhteellisuus on johtava periaate määriteltäessä, kuinka unionin olisi käytettävä sekä yksinomaista että jaettua toimivaltaansa (*minkä muotoista ja luonteista EU:n toiminnan olisi oltava?*). Sekä perustamissopimuksen 5 artiklassa että pöytäkirjassa säädetään, että toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaikissa päätöksissä on suosittava vaihtoehtoa, joka vaatii vähiten toimia.

2.2. Soveltamistavat, huomautusten esittämismahdollisuus ja jälkivalvonta

Kaikkien unionin toimielinten on noudatettava kumppaakin periaatetta, kun ne käyttävät toimivaltuuksiaan. Erityisvelvoitteet on määritelty pöytäkirjassa ja toissijaisuudesta vuonna 1993 tehdystä toimielinten välisessä sopimuksessa³. Tässä esitetään yhteenvedo tärkeimmistä seikoista, kun taas 4.1 jaksossa esitellään muutoksia, joita Lissabonin sopimus toisi mukanaan.

Komission on kuultava laajasti eri tahoja ennen lainsäädäntöehdotusten tekemistä, esitettävä kaikkien lainsäädäntöehdotusten perusteluissa perusteet, joiden mukaan ehdotusten katsotaan noudattavan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita, ja otettava huomioon yhteisölle, kansallisille hallituksille, paikallisviranomaisille, talouden toimijoille ja kansalaisille aiheutuvat rasitteet. Kuten 3.1 jaksossa selostetaan, komission vaikutustenarviointijärjestelmä auttaa varmistamaan, että toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevia kysymyksiä analysoidaan perusteellisesti kaikkien tärkeiden ehdotusten yhteydessä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston on annettava toissijaisuutta koskevat perusteet, jos niiden tekemä muutos vaikuttaa yhteisön toiminnan laajuuteen.⁴ Jos on sovellettava kuulemis- tai yhteistyömenettelyä, neuvoston on perusteluissa ilmoitettava parlamentille kantansa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta.⁵

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea ilmaisevat kantansa joko pyydettyinä tai oma-aloitteisissa lausunnoissaan. EU:n jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi (COSAC) voi myös ilmaista kantansa toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta.⁶

Syyskuusta 2006 lähtien komissio on toimittanut uudet lainsäädäntöehdotukset kansallisille parlamenteille ja pyytänyt niitä esittämään huomautuksia. Vaikka tämä tietojenvaihto ei rajoitu pelkästään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisalaan, monet kansallisilta parlamenteilta saadut huomautukset ovat liittyneet näihin periaatteisiin.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen asteen tuomioistuin voivat myös tarkistaa, että toimielinten toimet ovat laillisia ja niissä noudatetaan toissijaisuusperiaatetta.

² Pöytäkirjan 3 kohta.

³ Hyväksytty 17.11.1993, EYVL C 329, 6.12.1993, s. 132.

⁴ Toissijaisuudesta vuonna 1993 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 2 jakso, 3 kohta.

⁵ Pöytäkirjan 12 kohta.

⁶ Kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevan pöytäkirjan 6 kohta (Amsterdamin sopimus).

3. Periaatteiden soveltaminen komissiossa vuonna 2007

3.1. Vaikutustenarvioinnit ja vaikutustenarviointilautakunta

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden huomioon ottaminen on osa komission päivittäistä työtä sen suunnitellessa uusia politiikka-aloitteita. Vaikutustenarviointijärjestelmän kehittäminen on kuitenkin tuonut mukanaan uuden tarkasteluvaiheen. Komission vaikutustenarviointijärjestelmä edistää tietoon perustuvaa päätöksentekoa lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa. Järjestelmä parantaa ehdotusten laatua, sillä sen avulla voidaan varmistaa, että aloitteet perustuvat avoimeen näyttöön, sidosryhmien panokseen ja eri ratkaisutapojen taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten perusteelliseen ja kokonaisvaltaiseen arviointiin. Tähän lähestymistapaan kuuluu keskeisesti toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevien kysymysten analysointi.

Vaikka vaikutustenarvioinnista on tullut osa komission työskentelykäytäntöjä ja päätöksentekoa, komissio aikoo parantaa järjestelmää edelleen. Yksi keskeinen saavutus oli riippumattoman vaikutustenarviointilautakunnan⁷ perustaminen marraskuussa 2006. Lautakunnan vastuulla on komission yksiköiden valmisteleminen vaikutustenarviointien laadun tukeminen ja tarkkailu. Lautakunnan kannanotot liitetään muodollisesti komission sisäiseen päätöksentekoon aina komission sisäisistä lausuntokierroksista kollegion lopulliseen hyväksyntään. Ne ovat myös muiden toimielinten ja yleisön saatavilla heti, kun komission vastaava aloite on hyväksytty. Lausunnoissaan lautakunta usein suosittelee huomattavia parannuksia vaikutustenarviointien keskeisiin seikkoihin, mukaan luettuna toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevat kysymykset. Joitakin esimerkkejä annetaan 3.2 jaksossa.⁸

Lautakunnan tekemän työn ja vaikutustenarviointijärjestelmän ulkopuolisen arvioinnin perusteella komissio on päättänyt muokata toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevien kysymysten analysoinnista antamaansa ohjeistusta toimivammaksi uudistetuissa vaikutustenarvioinnin suuntaviivoissa, jotka on määrä hyväksyä vuoden 2008 jälkipuoliskolla. Suuntaviivat sisältävät selkeitä kysymyksiä, jotka perustuvat pitkälti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen pöytäkirjaan 30 ja joita on käsiteltävä kaikissa vaikutustenarvioinnissa. Uudistetuissa suuntaviivoissa korostetaan myös, että vaikka vaikutustenarvioinneissa tyypillisesti tarkastellaan ongelmia, joihin voidaan puuttua EU:n tasolla toteutettavien toimin, niissä olisi otettava huomioon, että ongelmilla ja niihin esitettävillä ratkaisuilla voi olla erilaisia vaikutuksia unionin eri jäsenvaltioissa ja alueilla.⁹

Nämä muutokset auttavat varmistamaan, että komissio analysoi ja perustelee ehdotuksiaan entistä perusteellisemmin ja avoimemmin. Tämä on välttämätöntä, sillä kansalliset parlamentit saavat näkyvämmän aseman, jos Lissabonin sopimus tulee voimaan.

3.2. Esimerkkejä periaatteiden soveltamisesta komissiossa

⁷ Komission vaikutustenarviointien laadun tukeminen ja tarkkailu - vaikutustenarviointilautakunta, SEC(2006) 1457.

⁸ Vaikutustenarviointilautakunnan ensimmäisen toimintavuoden yleiskatsaus on esitetty asiakirjassa SEC(2008)120, 30.1.2008.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm.

Tässä jaksossa esitetään, kuinka komissio on tarkastellut toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevia kysymyksiä vaikutustenarvioinneissaan ja tämän seurauksena muuttanut ehdotuksiaan tai luopunut niistä.

Yritysoikeuden alalla luovuttiin kahdesta ehdotuksesta vaikutustenarviointien perusteella vuonna 2007. Ensimmäinen koski mahdollista *suositusta suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta julkisesti noteerattujen yritysten pääomien ja valvonnan suhteen*. Vaikutustenarvioinnin mukaan suhteellisuusperiaatteen osalta ei ollut ilmeistä, että direktiivi tai suositus olisi vähiten raskas vaihtoehto vähentää riskiä, että sisäpiiriläiset pyrkisivät saamaan yksityistä hyötyä EU:n jäsenvaltioissa. Siinä pääteltiin, että markkinavoimat, jäsenvaltioiden sääntelyaloitteet ja yhteisön nykyinen lainsäädäntö olivat yhdessä riittäviä ja että koska osakkeenomistajiin kohdistuvan pakkolunastuksen olemassaolosta tai laajuudesta ei ollut empiirisiä todisteita, lisätoimien käyttöönotto voisi aiheuttaa huomattavia kustannuksia liikkeellelaskijoille ja johtaa osakkeenomistajien valvontaan ilmaan vastaavaa hyötyä.¹⁰

Toisessa yrityslainsäädäntöä koskevassa asiassa oli kyse ehdotuksesta *direktiiviksi rekisteröityjen kotipaikkojen siirtämiseksi rajan yli*. Vaikutustenarvioinnin mukaan nykyisen rajatylittävää liikkuvuutta koskevan lainsäädännön (direktiivi rajatylittävistä sulautumisista) vaikutukset eivät vielä ole selvillä ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien saattaa lähiaikoina tarkentaa rekisteröidyn kotipaikan siirtoa. Näin ollen arvioinnissa päädyttiin siihen, ettei direktiivi ole oikeasuhtainen ratkaisu ongelmaan ja että olisi tarkoituksenmukaisempaa odottaa, kunnes edellä mainittujen seikkojen vaikutuksia voidaan arvioida kunnolla ja määrittellä paremmin mahdollisten EU:n toimien tarve ja laajuus.¹¹

Joitakin aloitteita muutettiin merkittävästi vaikutustenarviointilautakunnan tarkastelun perusteella. Esimerkiksi kysymystä EU:n aloitteiden mahdollisesta tuesta jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvalla alalla täsmennettiin huomattavasti *opettajankoulutuksen laatua koskevassa aloitteessa*¹². Samoin *konsuliviranomaisten tarjoamaa tehokasta suojelua kolmansissa maissa koskevan toimintasuunnitelman*¹³ yhteydessä EU:n toimien tarvetta arvioitiin huolellisesti uudestaan ja ehdotettiin suppeampaa lähestymistapaa.

Ehdotus *direktiiviksi tieliikenneturvallisuuden alalla määrättävien seuraamusten rajatylittävästä täytäntöönpanosta* koostui aluksi kahdesta osasta: Ensimmäisessä osassa oli tarkoitus perustaa tehokas rajatylittävä täytäntöönpanojärjestelmä, jolla varmistettaisiin, että kaikkia toisen jäsenvaltion autoilijoiden tiettyssä jäsenvaltiossa tekemiä nopeusrikkomuksia voitaisiin tutkia. Toisessa osassa oli tarkoitus saattaa kansalliset tieliikenneturvallisuuden täytäntöönpanokäytännöt yhdenmukaisiksi suoritettavien tarkastusten määrää ja kirjattujen rikkomusten seuranta koskevien vaatimusten kanssa. Vaikutustenarvioinnin luonnoksesta antamassaan lausunnossa lautakunta pyysi selkeästi erottamaan ehdotuksen molemmat osat ja arviomaan kumpaakin osaa erikseen EU:n tuoman lisäarvon ja suhteellisuutta ja toissijaisuutta koskevien kysymysten suhteen. Maaliskuussa 2008 komissio hyväksyi ainoastaan alkuperäisen luonnoksen ensimmäistä osaa koskevan ehdotuksen¹⁴ ja luopui osasta, joka koski kansallisiin täytäntöönpanojärjestelmiin kohdistuvia vaatimuksia.

¹⁰ SEC(2007) 1705.

¹¹ SEC(2007) 1707.

¹² KOM(2007) 392.

¹³ KOM(2007) 767.

¹⁴ KOM(2008) 151.

4. Periaatteiden soveltaminen ja muut toimijat

4.1. Kansalliset parlamentit

Jos Lissabonin sopimus ratifioidaan, se johtaa lukuisiin muutoksiin kansallisten parlamenttien asemassa EU:n lainsäädäntöprosessissa.¹⁵ Yksi tärkeimmistä uudistuksista koskee toissijaisuusperiaatteen sovellettavaa ennakoivaa poliittista valvontaa ja jälkikäteen toteutettavaa oikeudellista valvontaa. Ennakoiva poliittinen valvonta toteutetaan ottamalla käyttöön ennakkovaroitusjärjestelmä. Tämä tarjoaisi kansallisille parlamenteille mahdollisuuden antaa perusteltu lausunto, jos ne katsovat, ettei EU:n lainsäädäntöehdotus noudata toissijaisuusperiaatetta.¹⁶ Kansallisille parlamenteille on määrä tiedottaa järjestelmällisesti kaikista lainsäädäntöehdotuksista, ja niillä on kahdeksan viikkoa aikaa esittää näkemyksensä, paitsi asianmukaisesti perustelluissa kiireellisissä tapauksissa.¹⁷ Sopimus tarjoaa kaksi järjestelmää, joiden käyttö riippuu kansallisilta parlamenteilta saatujen vastausten lukumäärästä: ”keltainen kortti” ja ”oranssi kortti”, jotka johtavat ehdotuksen uudelleentarkasteluun ja mahdollisesti sen perumiseen. Jälkikäteen suoritettavaa oikeudellista valvontaa varten sopimus sisältää uusia säännöksiä, joiden perusteella kansalliset parlamentit ja alueiden komitea voivat saattaa epäillyt toissijaisuusperiaatteen rikkomiset Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹⁸

Komissio on toimittanut kaikki uudet aloitteet kansallisille parlamenteille vuodesta 2006 käyttäen menettelyä, joka selvästi eroaa ennakkovaroitusjärjestelmästä, mutta jossa on myös joitakin samoja piirteitä. Komissio on myös ottanut käyttöön menettelyn kansallisten parlamenttien toimittamiin lausuntoihin vastaamiseksi.¹⁹ Joulukuuhun 2007 mennessä komissio oli saanut 166 lausuntoa 25 kansalliselta parlamentilta 19 jäsenvaltiosta. Nämä liittyivät 86:een komission asiakirjaan²⁰.

Toissijaisuus ja suhteellisuus ovat olleet tärkeitä aihealueita kansallisten parlamenttien esiintuomissa kysymyksissä. Esimerkiksi:

- Saksan liittoneuvosto katsoi, että maaperän suojeluun tarkoitettua kehystä koskevassa ehdotuksessa²¹ ei noudatettu toissijaisuusperiaatetta, kun taas Ranskan senaatti katsoi, että maaperän saastumista koskevien säännösten kustannuksista ei ollut riittävästi tietoa sen varmistamiseksi, oliko suhteellisuusperiaatetta noudatettu. Kuten 4.2 jaksossa esitetään, ehdotuksen yhteydessä sekä Euroopan parlamentissa että neuvostossa keskusteltiin aktiivisesti toissijaisuutta ja suhteellisuutta koskevista kysymyksistä.

¹⁵ Pöytäkirjat 1 ja 2.

¹⁶ Tämä koskee komission ehdotuksia, jäsenvaltioiden ryhmän aloitteita (vrt. yhteistyö rikosasioissa), Euroopan parlamentin aloitteita, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen pyyntöjä, Euroopan keskuspankin suosituksia ja Euroopan investointipankin pyyntöjä EU-säädöksen antamiseksi.

¹⁷ Kansallisten parlamenttien asemaa Euroopan unionissa koskevan pöytäkirjan 4 artikla.

¹⁸ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 8 kohta.

¹⁹ ”Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma – EU:n tulokseteko”, KOM(2006) 211.

²⁰ Liitteessä 1 on esitetty yksityiskohtaisempi katsaus lausunnoista.

²¹ KOM(2006) 232.

- Sekä Ranskan senaatti että Saksan liittoneuvosto ilmaisivat epäilyksensä myös tieinfrastruktuurien turvallisuutta koskevan ehdotuksen²² tarpeellisuudesta. Euroopan parlamentissa näkemykset erosivat toisistaan: enemmistö parlamentaarikoista halusi komissiolta kunnianhimoisempaa lähestymistapaa, kun taas toiset vastustivat ehdotusta toissijaisuusperiaatteen perusteella.
- Ranskan senaatti esitti, että komissio ei ollut perustellut hedelmä- ja vihannesmarkkinoiden uudistamista koskevaa ehdotustaan²³ suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden kannalta. Neuvostossa käydyssä keskustelussa komissio muutti ja täydensi ehdotuksen johdanto-osaa siten, että nämä asiat otettiin selkeämmin huomioon.
- Tanskan parlamentti (Folketing) ja Ruotsin valtiopäivät ottivat toissijaisuutta koskevan kysymyksen esille tupakkaa koskevan vihreän kirjan²⁴ yhteydessä ja ilmoittivat, että näitä asioita olisi mieluummin käsiteltävä kansallisella tasolla.

On syytä huomata, että vuoden 2006 lopulla COSACin johdolla käynnistetyn kahden toissijaisuutta koskevan koordinoitun hankkeen yhteydessä esitettiin 35 lausuntoa. Vuonna 2007 COSAC käynnisti uuden samantyyppisen hankkeen, jossa keskitytään neuvoston puitepäätökseen²⁵ terrorismin torjunnasta. Vuoden 2008 tammikuun loppuun mennessä hankkeeseen oli osallistunut 40:stä lakiasäättävästä kokouksesta 29. Hankkeen tarkoituksena oli herättää kiinnostusta Lissabonin sopimuksessa ehdotettuihin menettelyihin, vaikkei toimintaan riittävä kynnys käytännössä ylittyisi. Englannin parlamentin alahuone vastusti ehdotusta toissijaisuusperiaatteen perusteella, kun taas Saksan liittopäivät vastusti sitä suhteellisuusperiaatteen perusteella. Useat parlamentit katsoivat, että toissijaisuudelle esitetyt perusteet olivat riittämättömät. Kaikki hankkeeseen osallistuneet parlamentit kyseenalaistivat unionin toiminnasta saatavan lisäarvon verrattuna Euroopan neuvoston toimintaan.

4.2. Euroopan parlamentti ja neuvosto

Euroopan parlamentti ja neuvosto ottivat esille suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita koskevia kysymyksiä muutamissa tapauksissa.

Meristrategian puitedirektiivistä käydyissä keskusteluissa parlamentti muutti komission ehdotusta ensimmäisessä käsittelyssä sisällyttämällä siihen tiukemman ja oikeudellisesti sitovan tulosta koskevan velvoitteen. Jotkut jäsenvaltiot väittivät, että parlamentin muuttaman direktiivin päätavoite (”meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen tai säilyttäminen”) saattaisi aiheuttaa ongelmia suhteellisuusperiaatteen osalta. Jäsenvaltiot olivat huolissaan siitä, että puitedirektiivin täytäntöönpano voisi tietyissä tilanteissa johtaa kohtuuttomiin kustannuksiin, ja pyysivät lausekkeen sisällyttämistä tämän korjaamiseksi. Toisessa käsittelyssä Euroopan parlamentti sopi tavoitteen ilmaisemisesta toisin (”on toteutettava tarvittavat toimet saavuttaakseen”) ja totesi, että jäsenvaltioiden ei tarvitse tietyin edellytyksin ryhtyä erityistoimenpiteisiin, jos niiden kustannukset olisivat kohtuuttomat suhteessa meriympäristölle aiheutuviin riskeihin. Joidenkin jäsenvaltioiden mielestä sovittu suoja-lauseke, joka koski kustannuksia, oli itsessään kohtuuttoman varovainen. Tästä syystä ne pidättäytyivät neuvostossa äänestyksestä ilmaistakseen kantansa, että direktiiviä oli tarpeettomasti heikennetty.

²² KOM(2006) 569.

²³ KOM(2007) 17.

²⁴ KOM(2007) 27.

²⁵ KOM(2007) 650.

Neuvostossa joulukuussa 2007 *maaperän suojelua koskevasta direktiivistä* käydyissä keskusteluissa yritettiin tarjota jäsenvaltioille joustoa ja vähentää direktiivin täytäntöönpanokustannuksia. Jotkut jäsenvaltiot kuitenkin edelleen väittivät, että maaperäpolitiikka kuuluu kansalliseen toimivaltaan ja että ehdotuksessa ei noudatettu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunta antoi lausunnon, jossa ehdotus hylättiin toissijaisuusperiaatteen nojalla, mutta Euroopan parlamentti ei noudattanut tätä lausuntoa.

Kuten 2.2 jaksossa esitettiin, neuvoston ja Euroopan parlamentin pitäisi ottaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet huomioon ehdottaessaan muutoksia, jotka vaikuttavat yhteisön toimien laajuuteen. Se, että näin todella tehdään vain harvojen muutosten yhteydessä, kertoo laajemmista ongelmista, joita Euroopan parlamentilla ja neuvostolla on vaikutustenarviointien antamisessa ehdotetuista merkittävistä muutoksista, erityisesti silloin kun muutosehdotuksia muutetaan, jaetaan osiin tai yhdistellään ennen äänestystä. Vuoden 2008 aikana toteutettava ”Yhtenäisen vaikutustenarviointia koskevan lähestymistavan”²⁶ arviointi tarjoaa neuvostolle, Euroopan parlamentille ja komissiolle mahdollisuuden keskustella siitä, kuinka muutosten arviointia voitaisiin helpottaa.

4.3. Alueiden komitea

Alueiden komitea otti maaliskuussa 2007 käyttöön interaktiivisen toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaverkoston. Verkosto kehitettiin vuonna 2005 ja 2006 tehtyjen testien pohjalta. Verkosto on ensisijaisesti tarkoitettu paikallisille ja alueellisille viranomaisille, mutta myös EU:n ja jäsenvaltioiden toimielimiä on myös pyydetty osallistumaan siihen. Verkosto toimii interaktiivisen verkkosivuston²⁷ kautta. Rekisteröityneet osanottajat saavat sähköpostia, kun toissijaisuusperiaatteen noudattamista on tarkasteltava komission uuden toimintapolitiikkaa koskevan asiakirjan yhteydessä. Asiaa koskevat huomautukset on toimitettava alueiden komitealle (sähköisellä vakiolomakkeella) noin kuuden viikon kuluessa siitä, kun asiasta on ilmoitettu verkossa. Sähköinen foorumi auttaa Euroopan komissiota ja alueiden komiteaa muun muassa panemaan täytäntöön keskinäisen yhteistyösopimuksen, joka tehtiin marraskuussa 2005 ja jonka mukaan osapuolten on määritettävä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen kannalta ensisijaisesti seurattavat alat.

4.4. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskeva vakiintunut oikeuskäytäntö vahvistettiin vuonna 2007. Ensimmäisen asteen tuomioistuin antoi mielenkiintoisia lausuntoja toissijaisuusperiaatteesta kahdessa asiassa (tuomarin lausuntojen muodossa) ja täsmensi suhteellisuusperiaatteen soveltamista kilpailuoikeuden alalla.

Asiassa T-374/04, *Saksa vastaan komissio*²⁸, ensimmäisen asteen tuomioistuin liitti toissijaisuusperiaatteeseen todistustaakan, joka komissiolla on käyttäessään toissijaisen lainsäädännön mukaisia valvontaoikeuksiaan. Ensimmäisen asteen tuomioistuin käsitteli Saksan tekemää valitusta komission päätöksestä, joka koski Saksan kansallista suunnitelmaa jakaa kasvihuonekaasupäästöjen päästöoikeuksia. Päätöksessä komissio hylkäsi Saksan ehdottamat, jälkikäteen tehtäviä muutoksia koskevat säännöt sillä perusteella, että ne

²⁶ Lähestymistapa omaksuttiin osana vuonna 2003 tehtyä toimielinten välistä sopimusta paremmasta lainsäädännöstä.

²⁷ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>.

²⁸ Asia T-374/04, *Saksa v. komissio*, tuomio 7.11.2007, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

loukkasivat direktiiviä 2003/87/EY²⁹. Ensimmäisen asteen tuomioistuin tutki, oliko komission päätös, jonka mukaan Saksa oli loukannut direktiivin perusteita, laillinen. Ratkaisuprosessissa ensimmäisen asteen tuomioistuin käsitteli komission ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa tällä alalla. Tuomioistuin katsoi, että jos ei ole olemassa yhteisön sääntöä, jossa määrätään selkeästi ja tarkasti, missä muodossa ja millä tavoin jäsenvaltioiden on varmistettava direktiivien tehokas vaikutus, komission on osoitettava tavanomaisten oikeudellisten vaatimusten mukaisesti, että jäsenvaltioiden käyttämät välineet ovat yhteisön lainsäädännön vastaisia. Tuomioistuin myös katsoi, että jos yhteisöllä ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta tietyllä alalla, komission on osoitettava, missä määrin jäsenvaltioiden toimivaltuuksia on rajoitettu. Lopuksi tuomioistuin katsoi, ettei komissio ollut osoittanut tavanomaisten oikeudellisten vaatimusten mukaisesti, että jälkikäteen tehdyt muutokset ovat perussopimuksen tavoitteiden vastaisia, ja kumosi päätöksen olennaisilta osin.

Asiassa *Minin vastaan komissio*³⁰ ensimmäisen asteen tuomioistuin vahvisti *Yusuf-* ja *Ayadi-*asioissa³¹ antamiensa ratkaisujen perustelut. Tällä tehtiin selväksi, ettei toissijaisuusperiaatetta sovelleta kolmansia maita vastaan suunnattuihin talouspakotteisiin. Ensimmäisen asteen tuomioistuin kuitenkin totesi vielä, että vaikka toissijaisuusperiaatetta sovellettaisiin, on ilmeistä, että turvallisuusneuvoston päätöslauselmien yhdenmukainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa on toteutettavissa paremmin yhteisön tasolla kuin kansallisella tasolla.

Asiassa *Alrosa*³² ensimmäisen asteen tuomioistuin sovelsi suhteellisuusperiaatetta ensimmäistä kertaa kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun asetuksen N:o 1/2003³³ 9 artiklan nojalla tehtyihin päätöksiin. Artiklassa säädetään yritysten tekemistä sitoumuksista, jotka komissio on määrännyt velvoittaviksi. Asia koski kauppasopimusta, josta oli ilmoitettu komissiolle ja joka oli tehty kahden raakatimanttien tuotanto- ja jakelumarkkinoilla toimivan yrityksen välillä. Toinen yrityksistä antoi komissiolle sitoumuksen lopettaa kaikki ostot toiselta osapuolelta, ja komissio teki sitoumuksista velvoittavan 9 artiklan mukaisella päätöksellä. Toinen yritys riitautti päätöksen muun muassa sillä perusteella, että se loukkasi suhteellisuusperiaatetta, ja väitti, että oli kohtuutonta kieltää kaikki toimitukset toiselle osapuolelle. Ensimmäisen asteen tuomioistuin vahvisti, että vaikka 9 artiklassa ei selkeästi viitata suhteellisuusperiaatteeseen, komission on noudatettava tätä periaatetta, koska se on yksi yhteisön lainsäädännön yleisperiaatteista. Tuomioistuin katsoi, että kaikkien liiketoimintasuhteiden täydellinen kieltäminen loukkasi suhteellisuusperiaatetta, ja kumosi päätöksen.³⁴

5. Päätelmät

Edellä esitetyn analyysin perusteella voidaan tehdä kolme yleistä johtopäätöstä. Ensinnäkin vuonna 2007 kaikki järjestelmän kansalliset ja Euroopan tason toimijat edistivät yhteisön ehdotusten tarkastelua sen varmistamiseksi, että ne ovat yhdenmukaisia suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden kanssa. Tämä näyttäisi toimivan hyvin. Toiseksi tarkasteluprosessia

²⁹ Direktiivi 2003/87/EY, EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32 (Päästökauppa).

³⁰ Asia T-362/04, *Leonid Minin v. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 31.1.2007 (Kok. 2007, s. II-2003).

³¹ Asia T-306/01, *Yusuf ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto*, tuomio 21.9.2005 (Kok. 2005, s. II-3533, 112–116 kohta, ja asia T-253/02, *Ayadi v. neuvosto*, tuomio 12.7.2006 (Kok. 2006, s. II-2139, 87–89 kohta).

³² Asia T-170/06, *Alrosa v. komissio*, tuomio 11.7.2007, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

³³ EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1.

³⁴ Komissio on valittanut tuomiosta.

tuetaan monin tavoin: komissiossa vaikutustenarviointijärjestelmää kehittämällä, kansallisissa parlamenteissa ja alueiden komiteassa. Kolmanneksi kansalliset parlamentit ja EU:n toimielimet ovat tuoneet esille samanlaisia asioita, mikä osoittaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden käytännön merkityksestä ollaan entistä yksimielisempiä. Komissio seuraa tätä kehitystä tiiviisti jatkossakin.

Liite 1: Kansallisilta parlamenteilta saatujen lausuntojen lukumäärä

	Kansallinen parlamentti	Saadut lausunnot
1	FR Sénat	40
2	DE Bundesrat	21
3	UK House of Lords	18
4	SE Riksdag	17
5	PT	13
6	DK Folketing	12
7	CZ Sénat	11
8	IE (Joint EU Committee)	5
9	NL (Both Houses)	3
10	DE Bundestag	3
11	LT Seimas	3
12	FR Assemblée nationale	2
13	BE Sénat	2
14	UK House of Commons	2
15	HU	2
16	LUX	2
17	EE Riigikogu	2
18	CZ Chambre des députés	1
19	IT Camera dei Deputati	1
20	BE Chambre des Représentants	1
21	PL Sejm	1
22	PL Senat	1
23	FI	1
24	SI	1
25	SK	1
	Yhteensä:	166