EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 16.3.2005
KOM(2005) 97 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE:

parem õiguslik reguleerimine majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus

{SEK(2005) 175}

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE:

parem õiguslik reguleerimine majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus

Euroopa Liidu ees seisvad ülesanded, mis on määratletud ka taaskäivitatud Lissaboni strateegias, on tänaseks hästi teada. EL nõrk majanduslik tulemuslikkus muudab nende ülesannete täitmise tunduvalt raskemaks, mistõttu komisjon on teinud ettepaneku keskenduda muudetud Lissaboni strateegia puhul majanduskasvu soodustamisele ja töökohtade loomisele. Vanamoodi jätkamine ei soodusta majanduskasvu ega loo töökohti. EL ja liikmesriigid peavad edasi arendama oma arusaama paremast õiguslikust reguleerimisest, et tagada üldiste huvide kaitsmine viisil, mis toetab, mitte ei takista majandustegevust.

Euroopa Liit on aastate jooksul välja töötanud keeruka õigusaktide kogumi, mis edendab jätkuvalt majanduse arengut ja keskkonnakaitset ning parandab sotsiaalseid standardeid, eelkõige siseturu väljakujundamise abil. Nende eesmärkide poole püüdlemisel on selgeks saanud, et õigusliku reguleerimise viisil on märkimisväärne mõju kõnealuste eesmärkide tõhusale saavutamisele. EL parema õigusliku reguleerimise eesmärk on parandada õigusloomet, kavandada seda paremini, et see tooks kodanikele suuremat kasu, parandada eeskirjade järgimist ja suurendada nende tõhusust ning vähendada majanduskulusid – ja seda kõike kooskõlas EL proportsionaalsus- ja subsidiaarsuspõhimõttega.

Uuenenud Lissaboni strateegiaga, mis keskendub majanduskasvu soodustamisele ja töökohtade loomisele, teatas komisjon oma kavatsusest panna alus üldisele algatusele, et tagada EL reguleeriva raamistiku vastavus 21. sajandi nõuetele. See algatus põhineb komisjoni 2002. aasta parema õigusliku reguleerimise algatusel ja tugevdab parema reguleerimise panust majanduskasvu soodustamisse ja töökohtade loomisse, võttes jätkuvalt arvesse sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid eesmärke ning kodanike ja siseriiklike ametiasutuste saadavat kasu tõhusama juhtimise näol.[1] See tähendab ka seda, et nii olemasolevate õigusaktide kui ka uute poliitiliste algatuste puhul peaks seadusandja sekkumine jääma proportsionaalseks taotletavate poliitiliste eesmärkidega. Käesoleva teatisega pannakse alus vahekokkuvõttes teatavaks tehtud algatusele ja pakutakse välja kolm tegevussuunist, tagades kooskõla parema reguleerimise eesmärgil teostatavate meetmetega:

- edendada ***parema õigusliku reguleerimise kavandamist ja kohaldamist*** EL tasandil, eelkõige mõjuhindamise ja lihtsustamise seisukohast;

- ***teha tihedamat koostööd liikmesriikidega, et tagada parema õigusliku reguleerimise*** põhimõtete järjekindel rakendamine kogu Euroopa Liidus kõikide seadusandjate poolt. Ainuüksi EL tasandil tegutsemisest ei piisa: EL õigusaktide ülevõtmine liikmesriikide poolt ja siseriiklikud algatused mõjutavad otseselt mitte üksnes siseriiklikke ametiasutusi ja kodanikke, vaid ka ettevõtteid, eelkõige väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid kogu Euroopa Liidus;

---

[1] Komisjon esitab lähiajal teatise, mis käsitleb 2002. aasta tegevuskava - KOM(2002) 278, 5.6.2002 - rakendamisega saavutatud edusamme.

- ***tugevdada konstruktiivset dialoogi*** kõikide seadusandjate vahel EL ja siseriiklikul tasandil ning kõikide huvigruppidega.

1. SISSEJUHATUS

A. Parem õiguslik reguleerimine on oluline konkurentsivõime edendamiseks nii EL tasandil kui ka liikmesriikides

Viimastel aastatel on liikmesriikide juhid ja komisjon pannud suuremat rõhku EL õiguskeskkonna lihtsustamisele, et suurendada tõhusust. Komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu on teinud terve rea algatusi, et olemasolevaid õigusakte kodifitseerida, konsolideerida ja lihtsustada ning hinnata paremini uute seadusandlike ettepanekute eeldatavat majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnaalast mõju.

Teatis on vahekokkuvõtte[2] otsene järg, milles keskendutakse Euroopa Liidu ja siseriiklike õigusaktide parandamisele, et edendada EL konkurentsivõimet ning soodustada seeläbi ka majanduskasvu ja luua töökohti. Parem õiguslik reguleerimine, mis on mõeldud reguleeriva raamistiku kvaliteedi tagamiseks, pakub kõigile kasulikke võimalusi. See aitab muuta Euroopa Liidu atraktiivsemaks mitte üksnes investeerijatele, vaid ka kodanikele, kes sooviksid siin töötada, kuna õigusaktide kvaliteedi parandamise kaudu mõjutab see märkimisväärselt majanduskasvu soodustamise, töökohtade loomise ja tootlikkusega seotud üldtingimusi. Sellega suurendatakse huvi ettevõtluse vastu, vähendatakse tarbetuid kulusid ning kaotatakse kohanemisvõimet ja uuenemist takistavad tegurid. Samuti tagatakse sellega õiguskindlus ning seeläbi ka tõhus kohaldamine ja jõustamine kogu Euroopa Liidus. Lisaks võimaldab see sotsiaalsete ja keskkonnaalaste eesmärkide saavutamist ebaproportsionaalsete halduskuludeta. EL tegevuskava täiendusena peaksid ka liikmesriigid püüdlema parema õigusliku reguleerimise algatuste poole.

Käesoleva teatise eesmärk on tõsta poliitilist teadlikkust komisjoni 2002. aasta parema õigusliku reguleerimise tegevuskava[3] rakendamise olulisuse suhtes, kuna vaja on ühiseid jõupingutusi: oma pühendumust ei pea üles näitama mitte üksnes komisjon ja/või EL seadusandjad, kes on seda juba tõestanud institutsioonidevahelises kokkuleppes (vt allpool), vaid eelkõige liikmesriigid ise, kes peavad selgelt näitama, et nad järgivad parema õigusliku reguleerimise põhimõtteid oma siseriiklikes Lissaboni tegevuskavades.

Selline pühendumine kõikidel tasanditel on äärmiselt oluline. Euroopa õiguskeskkonna kvaliteet ei sõltu üksnes EL tasandil tehtavast. Rahvusvahelised lepingud avaldavad EL õigusele mõju ning siseturul võivad nii ELi kui ka siseriiklikud eeskirjad mõjutada kõikide EL ettevõtete ja kodanike majandustegevust. See aga nõuab igakülgset reageerimist.

Selleks et tagada õigusaktide tõhus väljatöötamine ja rakendamine ühise strateegilise lähenemise alusel, peavad liikmesriigid suurendama oma jõupingutusi parema õigusliku reguleerimise edendamiseks samaaegselt EL tasandil võetud meetmetega.

---

2 KOM(2005) 24, 2.2.2005.
3 KOM(2002) 278, 5.6.2002.

B. Küsimuse olulisust on tunnistanud kõik institutsioonid

2003. aasta detsembris kolme EL institutsiooni (Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon) vahel sõlmitud institutsioonidevahelise kokkuleppega õigusloome parendamise kohta[4] kehtestati globaalne strateegia õigusloome parendamiseks kogu EL õigusloomeprotsessis. Meenutades kohustusi, mille komisjon võttis oma parema õigusliku reguleerimise tegevuskavas, esitatakse institutsioonidevahelises kokkuleppes Euroopa Parlamendi ja nõukogu kohustused seoses õigusloome parendamisega. Selle peamised elemendid on institutsioonidevahelise kooskõlastamise ja läbipaistvuse parandamine, mittesiduvate õigusaktide[5] jaoks stabiilse raamistiku loomine, mis hõlbustaks nende tulevast kasutamist, mõjuhindamise suurendamine ühenduse otsustamisprotsessi raames ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu töömeetodite muutmine, et kiirendada lihtsustamisettepanekute vastuvõtmist.

Lisaks sellele kirjutasid kuue liikmesriigi[6] rahandus- ja majandusministrid, kes esindavad oma riike majandus- ja rahandusministrite nõukogus ning konkurentsiküsimuste nõukogus, 2004. aasta detsembris alla kirjale, mille eesmärk oli anda uut hoogu parema õigusliku reguleerimise protsessile. See algatus oli jätkuks varasemale nelja eesistujariigi ühisalgatusele 2004. aasta jaanuaris. Komisjon tervitab neid algatusi, samuti teisi samalaadseid ettevõtmisi, mis pakuvad poliitilist toetust Euroopa Liidu õigusaktide kvaliteedi parandamiseks, ning usub, et see tähendab olulist etappi parema õigusliku reguleerimise tugevdamiseks kogu Euroopas.

2. EL TASANDIL PAREMA ÕIGUSLIKU REGULEERIMISE SAAVUTAMISE VAHENDITE TUGEVDAMINE

Lihtsama ja parema õiguskeskkonna loomine võtab aega. Kuigi EL on teinud lühikese aja jooksul palju edusamme, on need siiski alles esimesed sammud. Arvestades vajadust tugevdada majanduskasvu ja töökohtade loomist, mida komisjon käsitles Lissaboni strateegia vahekokkuvõttes, on käesoleva teatise eesmärk kiirendada alustatud protsesse. Selleks et soodustada majanduskasvu ja töökohtade loomist, on meie poliitiliste eesmärkide jaoks vaja üldist õigusraamistikku, millega tagatakse vaba liikumine integreeritud siseturul, võttes täiel määral arvesse keskkonnaalaseid ja sotsiaalseid probleeme. Komisjon usub, et seda on võimalik saavutada, kui võetakse aluseks parema õigusliku reguleerimise olemasolev raamistik ning tehakse jõupingutusi tasakaalu saavutamiseks poliitilise kava ja õigusliku reguleerimise majanduslike kulude vahel. See hõlmab asjakohase reguleeriva lähenemisviisi põhjalikku analüüsi, millega tehakse eelkõige kindlaks, kas õigusakt on vastava sektori ja probleemi jaoks kohane või kas tuleks kaaluda selliseid alternatiive nagu ühisreguleerimine ja isereguleerimine. Ühisreguleerimise ja isereguleerimise jaoks nähakse institutsioonidevahelise kokkuleppega ette ühtsed määratlused, kriteeriumid ja menetlused. Kokkuvõttes tugevdab see proportsionaalsus- ja subsidiaarsuspõhimõtte tõhusat kohaldamist.

---

4 ELT C 321, 31.12.2003, lk 1.

5 „Mittesiduvad“ õigusaktid on seotud ühisreguleerimise ja isereguleerimisega.

6 Nelja esialgse riigiga (Iirimaa, Madalmaad, Luksemburg ja Ühendkuningriik) ühinesid Austria ja Soome – 2006. aasta eesistujariigid.

A. Mõju hindamine

Komisjoni kohustus seoses tervikliku mõjuhindamisega põhineb säästliku arengu põhimõttel ja selle ülesehitus võimaldab poliitikakujundajatel teha oma valikud uute õigusaktide võimalike **majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnaalaste mõjude** põhjaliku analüüsi alusel. Selle tervikliku lähenemisviisi aluseks on kõikide mõjude põhjalik ja tasakaalustatud hindamine, mis võimaldab igakülgset analüüsimist ja vajaduse korral kompromisside tegemist. Põhiidee seisneb selles, et mõjuhindamise põhjalikkus ja ulatus ning seega ka sellele eraldatud vahendid oleksid proportsionaalsed ettepaneku eeldatava laadi ja selle tõenäoliste mõjudega. Lõpetuseks peab mõju hindamine toimuma käsikäes laiaulatuslike **konsultatsioonidega**, andes huvigruppidele, kes soovivad uute eeskirjade väljatöötamises osaleda, piisavalt aega seisukohtade esitamiseks.

Kuigi olemasolev mõjuhindamisvahend on kindlaks aluseks, usub komisjon, et majandusliku mõju hindamist tuleb tugevdada, et aidata kaasa uuenenud Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamisele. Mõjuhindamise majandusliku alustala tugevdamine ei sea ohtu „säästva arengu“ olulisust ja terviklikku lähenemisviisi, mis jääb endiselt komisjoni strateegia aluseks. Majandusliku analüüsi süvendamine, mis hõlmab ka konkurentsiaspekte, peaks parandama kõikide ettepanekute tegeliku mõju hindamise kvaliteeti. See aitab märkimisväärselt kaasa konkurentsivõime, sealhulgas tõhusa konkurentsi tugevdamisele, jätkates kavandatud meetmete sotsiaalse ja keskkonnaalase mõju nõuetekohast hindamist. Seda lähenemisviisi tugevdatakse ja muudetakse vastavalt nende **mõjuhindamissuuniste** üldisele ajakohastamisele, mida tuleb rakendada alates 2005. aasta aprillist. Lisaks sellele peetakse vajalikuks järgmisi meetmeid:

- Komisjon on otsustanud, et üldiselt peaksid tema 2005. aasta õigusloome- ja töökavas sätestatud algatused – peamised seadusandlikud ettepanekud ja muud olulisemad valdkondadevahelised poliitilised ettepanekud – kuuluma tervikliku mõjuhindamise alla.[7] Läbipaistvust edendatakse mõjuhindamise tegevuskavade (*Impact Assessment Roadmaps)* avaldamisega, milles tuuakse ära hindamisele kuuluvad põhiküsimused ja edaspidiste analüüside kava. Tegevuskavad 2005. aasta õigusloome- ja töökava jaoks on juba avalikult kättesaadavad.[8] Komisjon kavatseb uurida võimalusi tegevuskavade varasemaks ja strateegilisemaks kasutamiseks komisjoni algatuste planeerimisel ja programmitöös, eelkõige avaliku arutelu tähenduses. Seega tagab komisjon, et seadusandlikke ettepanekuid hinnatakse nende kõikide võimalike mõjude seisukohast.

- Komisjon uurib, kuidas **halduskulude** mõõtmist paremini oma terviklikku mõjuhindamisse integreerida, samuti võimalust töötada välja ühtne lähenemisviis halduskulude hindamiseks EL institutsioonide ja liikmesriikide vahel. Halduskulude mõõtmise olulisust on rõhutanud ka majandus- ja rahandusministrite nõukogu ja Euroopa Ülemkogu.[9] Selleks algatab komisjon

---

7 Komisjoni pädevusse kuuluvate õigusaktide puhul (näiteks konkurentsiotsused ning õigusaktid, mille reguleerimisala piirdub komisjoni sisevaldkonnaga) mõju hindamist tavaliselt ei rakendata.

8 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

9 Majandus- ja rahandusministrite nõukogu 21. oktoobril 2004 ja Euroopa Ülemkogu 4.–5. novembril 2004.

katseetapi,[10] mille eesmärk on katsetada kehtivate ja kavandatavate ühenduse õigusaktidega seotud kulutuste kvantitatiivse hindamise meetodeid. Esialgsed tulemused on kättesaadavad 2005. aasta sügisel. Uurimistöö lõppedes otsustab komisjon, kas ja kuidas oleks võimalik seda aspekti kaasata oma standardmeetodite hulka.

- Komisjon tugevdab oma mõjuhindamismeetodite eelnevat välisvalideerimist. Selleks algatab komisjon 2006. aasta alguses igakülgse ja sõltumatu **mõjuhindamissüsteemi hindamise**, nagu ta seda on arendanud ja rakendanud alates 2002. aastast, ja küsib selles kontekstis väliseksperdidelt nõu oma mõjuhindamismeetodite kohta (vt 4. jagu). Samas on oluline, et komisjoni talitused tugevdaksid mõjuhinnangute kvaliteedi kontrolli, enne kui need hinnangud lähevad talitustevahelisele kontrollimisele.

- Mõjuhindamine Euroopa tasandil ei ole üksnes komisjoni kohustus. **Institutsioonidevahelises kokkuleppes õigusloome parendamise kohta** tunnistatakse mõjuhinnangute tähtsust ühenduse õigusaktide kvaliteedi parandamisel ja sätestatakse,[11] et kaasotsustamismenetluse puhul võivad Euroopa Parlament ja nõukogu lasta teha mõjuhindamise enne seda, kui nad võtavad vastu õigusakti sisulised muudatused.[12] Komisjon usub, et eespool kirjeldatu teostamine on oluline, ja loodab jõuda peagi Euroopa Parlamendi ja nõukoguga kokkuleppele õigusloomeprotsessi eri etappidel läbiviidavate hindamiste põhielementides.

B. Menetluses olevate seadusandlike ettepanekute läbivaatamine

Alates 2005. aastast kavatseb komisjon hinnata menetluses olevaid ettepanekuid põhjalikumalt, kui seda varem tehti. Selleks kavatseb komisjon vaadata läbi nõukogus/parlamendis menetluses olevad ettepanekud nende üldise asjakohasuse, konkurentsivõimele avalduva mõju ja muude tegurite suhtes. Selle tulemusena võib komisjon kaaluda selliste menetluses olevate ettepanekute võimalikku muutmist, asendamist või isegi tagasivõtmist. Võimaluse korral võetakse seejuures arvesse ka õigusaktide rakendajate ja kasutajate seisukohti ning huvigruppide seisukohti üldiselt. Läbivaatusel keskendutakse ettepanekutele, mis on vastu võetud enne 1. jaanuari 2004, ning eelkõige ettepanekutele:

– mis ei ole pikema aja jooksul õigusloomeprotsessis oluliselt kaugemale jõudnud;

– mille suhtes ei ole mõjuhindamist läbi viidud või mille mõjuhindamisel on kaasseadusandjate, huvigruppide ja/või ekspertide arvukate kokkulangevate seisukohtade valguses ilmnenud olulisi nõrku külgi;

– mille puhul uued olulised teaduslikud tõendid, turu arengusuundumused või ühiskonnas toimuvad muutused õigustavad vajadust esialgne lähenemisviis uuesti üle vaadata.

---

10 Vt SEK(2005) 175. Katseprojektid hõlmavad selliseid valdkondi nagu statistika ja ehitustooted.

11 ELT C 321, 31.12.2003, lk 4, punkt 30.

12 Esimene taoline mõjuhindamine toimus 2004. aastal patareisid ja akusid käsitleva direktiivi muutmisel nõukogu poolt komisjoni ettepaneku põhjal. Kokkuvõttes tervitasid liikmesriigid kõnealust katseprotsessi, millele antakse ametlik hinnang 2005. aastal, kui eesistujariik on Luksemburg.

C. Olemasolevate EL õigusaktide lihtsustamine

2003. aasta veebruaris algatas komisjon tegevusraamistiku ühenduse õigustiku mahu vähendamiseks, õigusaktide kättesaadavuse parandamiseks ja olemasolevate õigusaktide lihtsustamiseks. Selle põhjal on komisjon välja töötanud jooksva lihtsustusprogrammi[13] ja esitanud umbes 30 algatust, mis toovad kaasa lihtsustusi ettevõtjate, kodanike ja liikmesriikide valitsuste jaoks. Institutsioonidevahelises kokkuleppes õigusloome parendamise kohta tõdesid institutsioonid, et on tähtis lihtsustada olemasolevaid EL õigusakte, säilitades samal ajal ühenduse eri valdkondade poliitika sisu.

Vastuseks liikmesriikide ettepanekutele teha kindlaks lihtsustamist vajavad EL õigusaktid, lepiti 2004. aasta novembris konkurentsiküsimuste nõukogus kokku umbes 20 õigusaktist koosnevas (15 prioriteedirühmaks jagatud) loetelus. Komisjon on juba esitanud ettepanekud kolme prioriteedirühma kohta ja kavatseb reageerida ülejäänutele niipea kui võimalik. Komisjon püüab uurida, kas liikmesriikide esitatud ettepanekute hulgas, mille nõukogu on aktsepteerinud, kuid mis ei ole lisatud eelisnimekirja, leidub veel seadusandlikke meetmeid, mida oleks võimalik lihtsustada.

Et suurendada parema õigusliku reguleerimise alast panust majanduskasvu ja konkurentsivõimesse, on vaja hinnata ka EL õigusaktide jätkuvat asjakohasust ja proportsionaalsust ning eelkõige kaaluda EL õigusaktide tegelikku ja kumulatiivset mõju nende rakendamisel ja kohaldamisel liikmesriikides. Komisjon teeb ettepaneku võtta järgmisi meetmeid:

- Tugevdada mehhanisme selliste õigusaktide kindlakstegemiseks, mida on vaja lihtsustada – see tähendab õigusakte, mille hoolikas hindamine näitab, et need on EL kodanikele ja ettevõtetele ebaproportsionaalselt koormavad, võrreldes avalike huvidega, mille kaitseks need õigusaktid on mõeldud. Selles kontekstis võetakse arvesse ka rikkumiste puhul algatatud menetlustes esitatud tõendeid. Hindamise käigus peetakse nõu seadusandjate, seaduste rakendajate, ettevõtete ja kodanikega ning üldiste huvirühmadega küsimuses, millised õigusaktid vajaksid ennekõike lihtsustamist. Kui selline hindamine kinnitab selgelt, et avalikke huve oleks samavõrd võimalik teenida lihtsamate vahenditega, tuleks kaaluda õigusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist. Selle meetme eesmärk on püüda kindlaks teha olulised parandused mitmesugustes olulisemates poliitikavaldkondades ning selle edu sõltub kõikide seadusandjate tugevast poliitilisest tahtest saavutada konkreetseid tulemusi.

- Vajaduse korral töötab komisjon välja lihtsustamise integreeritud valdkondlikud tegevuskavad. Mõnes sektoris, nagu näiteks kalanduses, põllumajanduses ja toodete tehnilistes eeskirjades, on komisjon juba alustanud selliste tegevuskavade väljatöötamist, mis võimaldavad rohkem paindlikkust ning ühtsust ja järjepidevust meie lihtsustamispüüetes. Nendes valdkondades võib tulemusi näha ehk juba 2005. aastal. Neid küsimusi kajastav teatis avaldatakse 2005. aasta oktoobris ning

[13] „Ühenduse õigustiku ajakohastamine ja lihtsustamine“ - KOM(2003) 71, 11.2.2003.

sellele järgneb komisjoni lihtsustamisprogrammi uue etapi algatamine 2006/2007. aastaks.[14]

- Propageerida Euroopa standardite kasutamist Euroopa õigusaktide tehnilise toena või õigusaktide alternatiivina.

3. PAREMA ÕIGUSLIKU REGULEERIMISE TUGEVDAMINE LIIKMESRIIKIDE TASANDIL

A. Parem õiguslik reguleerimine liikmesriikides

Tõdedes seost parema õigusliku reguleerimise ning tugevama majanduskasvu ja arvukamate ja paremate töökohtade vahel, on komisjon juba teinud ettepaneku, et „parem õiguslik reguleerimine“ saaks siseriiklike „Lissaboni tegevuskavade“ osaks, ning soovitab liikmesriikidel oma praegusest tegevusest ja kavandatavatest meetmetest aru anda. Liidu majandusreformidele hinnangu andmisel omistab komisjon selles valdkonnas tehtavatele edusammudele suurt tähtsust ning annab selles küsimuses aru oma iga-aastases arenguaruandes Lissaboni strateegia kavandatava uue juhtimisstruktuuri alusel.

Parem õiguslik reguleerimine ei ole üksnes Euroopa Liidu asi. Seda ei saa saavutada üksnes EL tasandi meetmetega. On liikmesriike, kus seadusandlikud ettepanekud peavad juba läbima mõjuhindamise, aga selline süsteem ei ole veel kehtestatud kõikides liikmesriikides. Komisjon soovitab kõikidel liikmesriikidel kehtestada siseriikliku strateegia õigusliku reguleerimise parendamiseks ning eelkõige luua mõjuhindamise süsteem majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnaalase mõju hindamiseks koos seda toetavate struktuuridega, mis on kohandatud riigi oludele. Sellised siseriiklikud süsteemid võimaldaksid vajalikul määral arvesse võtta uute seadusandlike ettepanekute kogu mõju, sealhulgas nende mõju konkurentsivõimele, nagu on nõutud Lissaboni tegevuskavas.[15] Lisaks sellele on siseriiklikud sektoriuuringud kasulik vahend olemasolevate siseriiklike õigusaktide kvaliteedi parandamisel eesmärgiga anda sellele rohkem konkurentsivõime suurendamisele suunatud orientatsioon, säilitades samal ajal taotletava poliitilise põhieesmärgi.[16] Komisjon ergutab liikmesriike seadma sihiks mõjuhindamise selline ulatus, mis sarnaneb komisjoni integreeritud mõjuhindamise ulatusega. Uute siseriiklike õigusaktide väljatöötamisel kutsutakse liikmesriike üles võtma võimaluste piires arvesse nende õigusaktide tagajärgi siseturule ja teistele liikmesriikidele.

B. Siseriiklike õigusaktide lihtsustamine

Siseriiklike meetmete lihtsustamine on liikmesriikide endi ülesanne. Komisjon soovitab liikmesriikidel koostada lihtsustamisprogrammid ja tugistruktuurid, mis on kohandatud nende siseriiklikele oludele. Tungivalt soovitatakse vahetada kogemusi parimate tavade alal ning vastastikuseid eksperdihinnanguid kõnealuses küsimuses. Samuti soovitab komisjon kasutada sellist lihtsustamist, kui uuritakse siseriiklike meetmete vastavust ühenduse õigusele, eelkõige ühenduse direktiivide rakendamise,

---

14 Komisjoni poolt 2003. aasta veebruaris algatatud tegevusraamistik aegus 2004. aasta lõpul ning seetõttu on komisjoni tulevase lihtsustustegevuse sihte vaja täpsustada.

15 SEK(2005) 192, lk 14, mis oli lisatud Lissaboni strateegia vahekokkuvõttele, vt märkus 2.

16 Samas.

rikkumiste puhul EÜ asutamislepingu artikli 226 alusel algatatavate menetluste ning direktiivi 98/34/EÜ[17] alusel uute tehniliste eeskirjade teatavakstegemise kontekstis.

Selleks et parandada ühtlustatud valdkondades direktiivide õigeaegset ja korrektset ülevõtmist ja hoida ära „liigpüüdlikku rakendamist“ (selliste menetluste kehtestamist, mida direktiiv automaatselt ei nõua), arendatakse edasi komisjoni talituste ja liikmesriikide vahelist ennetavat dialoogi,[18] et arutada, kuidas oleks kõige parem meetmeid rakendada, kui sellised probleemid võivad tõenäoliselt ilmneda.

Ühtlustamata valdkondades peaksid direktiivi 98/34/EÜ kohased rikkumise puhul algatatavad menetlused ja ennetavad kontrollimeetmed kõrvaldama õigusnormid, mis on või võivad olla vastuolus ühenduse õigusega, aidates samas parandada siseriikliku õigusliku reguleerimise kvaliteeti selle suurema läbipaistvuse, parema loetavuse ja tõhususe näol. Kaupade vaba liikumisega seoses võimaldavad need komisjonil tagada, et siseriiklikud õigusaktid lubavad ettevõtjatel saada kasu vastastikusest tunnustamisest.[19]

Direktiivi 98/34/EÜ kohase teatamismenetluse läbipaistvus[20] ei võimalda mitte üksnes komisjoni ja liikmesriikide sekkumist, vaid lubab sekkuda ka kõikidel huvigruppidel. Komisjon ergutab liikmesriike vahetama arvamusi eeskirjade kohta, mille nood on juba vastu võtnud, ning parima tava ja õigusliku korralduse põhimõtete kohta. Äsjareguleeritud sektorites (mis on tihedasti seotud teaduse ja tehnika arenguga) laiendab komisjon kõnealuse direktiivi kasutusala nõnda, et see mõjutaks siseriiklike eeskirjade väljaarendamist. See tugevdaks subsidiaarsuspõhimõtte rakendamist, aitaks parandada siseriiklikke õigusnorme ja annaks selgemalt tõendust ühtlustamisvajaduse olemasolust.

4. ÕIGUSLOOMEEKSPERTIDE JA HUVIGRUPPIDE NÕUANDED

Hõlbustamaks parema õigusliku reguleerimise meetmete väljatöötamist nii siseriiklikul kui ka EL tasandil, moodustab komisjon 2005. aasta jooksul **kõrgetasemeliste siseriiklike õigusloomeekspertide rühma**. Selle rühma mandaadiks on nõustada komisjoni parema õigusliku reguleerimise alastes küsimustes üldiselt ning iseäranis lihtsustamise ja mõjuhindamise küsimustes, võttes arvesse kõiki asjakohaseid aspekte, kaasa arvatud rakendamise ja jõustamise küsimusi (arvestades asjaolu, et õigusakte täidetakse tavaliselt liikmesriigi tasandil).

---

17 Direktiiv 98/34/EÜ kohustab liikmesriike teatama kõikidest uute tehniliste eeskirjade eelnõudest, mis käsitlevad ühtlustamata valdkondade tooteid ja infoühiskonna teenuseid. Selle eesmärk on hoida nendes sektorites ära uute tõkete kehtestamine siseturul. Kõnealuse direktiivi rakendusala kavatsetakse laiendada ka teistele teenustele.

18 „Ühenduse õiguse kohaldamise efektiivsem järelevalve“ - KOM(2002) 725, 16.5.2003.

19 Vastastikuse tunnustamise põhimõte, mille kohaselt valitseb eeldus, et toodet, mida seaduslikult toodetakse või turustatakse ühe liikmesriigi territooriumil, peaks saama turustada ka kõikides teistes liikmesriikides, aitab toime tulla liikmesriikide õigusnormide erinevusest tulenevate tõketega kaupade vabal liikumisel. See kehtib siseriiklike eeskirjade kohta ühtlustamata valdkondades, aga ka ühtlustatud valdkondades, kus rakenduseeskirjad ulatuvad kaugemale ühenduse direktiivide miinimumnõuetest, ilma et see kujutaks endast rikkumist.

20 See õigusakt näeb ette „läbipaistvusmehhanismi“, mis võimaldab komisjonil ja liikmesriikidel tutvuda liikmesriigi poolt teatavaks tehtud tehniliste eeskirjadega enne nende jõustumist, et tuvastada võimalikud asutamislepingu rikkumised või uute tõkete tekitamine siseturul.

Rühm peaks uurima nii EL kui ka siseriiklikke õigusakte ja oleks seetõttu tõhusaks ühenduslüliks komisjoni ja olulisemate valitsusasutuste vahel. Selle eesmärgiks on parandada õiguskeskkonda ettevõtete, tööstuse, tarbijate, sotsiaalpartnerite ja kõigi kodanike jaoks üldiselt, võimaldades saavutada sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid eesmärke majanduslikult efektiivselt ning aidates kaasa parema õigusliku reguleerimise alaste parimate tavade ja oskusteabe levikule EL piires.

Selle kõrgetasemelise rühma kaudu tugevdab komisjon koostööd liikmesriikidega, aidates neid nende algatustes siseriikliku parema õigusloome rakendamise edendamiseks (eelkõige õigusloome kvaliteedi indikaatorid ja vastastikused eksperdihinnangud õigusloome juhtimise suutlikkuse kohta liikmesriikides). Seega paraneb EL õigusaktide rakendamise kvaliteet liikmesriikides, kui näiteks ühiselt uuritakse, millises ulatuses toimub liikmesriikides EL õigusaktide „liigpüüdlik rakendamine“ (s.o selliste nõuete või menetluste kehtestamine EL õigusakti ülevõtmise käigus, mida see õigusakt ise ei nõua). Samuti võimaldab see rühm komisjonil kasutada tulevaste õigusaktide väljatöötamisel nende tegeliku rakendamise kogemusi.

Komisjon kavatseb arutada selles rühmas ühtse **ühisindikaatorite** kogumi väljatöötamist, et jälgida **õiguskeskkonna kvaliteedi** alal tehtavaid edusamme nii EL tasandil kui ka liikmesriikides endis, mis oleks aluseks võrdlusuuringutele. Komisjon ergutab liikmesriike selliseid näitajaid vastu võtma, et määrata oma siseriiklikes Lissaboni tegevuskavades kindlaks parema õigusliku reguleerimise alaste programmide sihid ja prioriteedid eelseisvateks aastateks. Selles kontekstis kavatseb komisjon samuti teha koostööd liikmesriikidega, et suurendada siseriiklike programmide võrreldavust ja ühitatavust.

Eelnimetatust sõltumatult moodustatakse veel üks võrgustik komisjoni nõustamiseks, mis koosneb parema õigusliku reguleerimise küsimuste ekspertidest, sealhulgas majandus-, sotsiaal- ja keskkonnavaldkondade teadlastest ja praktikutest. See võimaldab komisjonil kasutada välisekspertiisi ja nõustamist tehnilistes küsimustes. Väliseksperte võidakse kutsuda igal üksikjuhul eraldi andma nõu konkreetse mõjuhindamise puhuks valitud metoodika teadusliku paikapidavuse alal. See võimaldab komisjonil teha paremini informeeritud otsuseid oma mõjuhindamise vormi ja ulatuse kohta.

Eeltoodust järeldub, et need rühmad annavad nõu üldistes ja metoodikat käsitlevates küsimustes, ent ei lisa veel üht üksikõigusaktide eelnõude süstemaatilise läbivaatamise tasandit.

Iga volinik lisab oma vastutusalas olevate talituste veebilehele akna parema õigusliku reguleerimise jaoks. See annab ettevõtetele, valitsusvälistele organisatsioonidele ja kodanikele võimaluse teha kindlaks vastava vastutusala õigusaktidest tulenev haldus- või bürokraatlik koormus, et nende seisukohti saaks arvesse võtta. Nendeni jõuab komisjoni kesksel veebilehel olevate viitade kaudu.

5. KOKKUVÕTE

Turgude ja ettevõtete tõhus toimimine on riigiasutuste, ettevõtete, kodanike ja sotsiaalpartnerite huvides. Üha rohkem mõjutab seda reguleeriv raamistik, milles nad

toimivad. Euroopa õigusloome toimub valdkondades, kus pädevust jagatakse liikmesriikidega (näiteks siseturg, sotsiaal- ja keskkonnapoliitika, tarbijakaitse), või valdkondades, kus selle roll seisneb pigem siseriiklike meetmete kooskõlastamises ja täiendamises (näiteks tervishoiu- ja tööstuspoliitika). Seetõttu tuleb parema õigusliku reguleerimise alaseid algatusi soodustada kõikidel haldustasanditel ja liikmesriikidel on tähtis ülesanne edendada paremat õiguslikku reguleerimist valdkondades, kus kaalul on Euroopa konkurentsivõime.

Seda arvestades teeb komisjon järgmist:

- tagab, et tulevasi seadusandlikke ettepanekuid hinnatakse täielikult nende võimaliku mõju seisukohast;

- vaatab läbi ettepanekud, mis on Euroopa Parlamendis ja nõukogus menetluses, uurides nende mõju konkurentsivõimele ja muudele küsimustele, ning teeb asjakohased otsused;

- teeb ettepaneku olemasolevate EL õigusaktide edasiseks lihtsustamiseks, võttes arvesse huvigruppide seisukohti 2005. aasta oktoobriks kavandatud teatise alusel;

- ergutab liikmesriike arendama oma tasandil edasi paremat õiguslikku reguleerimist uute siseriiklike õigusaktide väljatöötamisel (mõjuhindamine), olemasolevate siseriiklike õigusaktide lihtsustamise teel ja EL õigusaktide parema rakendamise teel siseriiklikul tasandil;

- kaasab liikmesriike riikide kõrgetasemeliste õigusloomeekspertide rühma moodustamise teel komisjoni nõustama ja ühist parema õigusliku reguleerimise tegevuskava välja töötama;

- loob parema õigusliku reguleerimise alased veebilehed, kus huvigruppidel on võimalik oma seisukohti avaldada;

- parandab EL õigusaktide mõjuhindamise kvaliteeti, tagades igal üksikjuhul teatavate mõjuhindamiste puhul kasutatava metoodika eelneva valideerimise teadlastest väliseekspertide poolt;

- vaatab käesolevas teatises sätestatud meetmed hiljemalt 2007. aastal uuesti läbi.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance[21], while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"[22], the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'[23]. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"[24]. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

---

21 COM(2001) 727, 5.12.2001.

22 Adopted in November 2001. See http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf

23 COM(2002) 278, 5.6.2002.

24 A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme[25] (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted[26] a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice[27].

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme[28] to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community acquis by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

---

25 Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

26 COM(2002) 704, 11.12.2002.

27 COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

28 'Updating and simplifying the Community acquis' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making.** Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency[29]; common definitions[30] and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law[31].

---

29 The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

30 The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "… the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

31 Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*[32] and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

[32] Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment[33]

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instru-ments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consul-tation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	*Total Y+(Y)*
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	*7*
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	*3*
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	*10*
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	*5*
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	*4*
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	*3*
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	*6*
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	*0*
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	*5*
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	*8*
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	*0*
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	*9*
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	*4*
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	*7*
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	*6*
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	*4*
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	*8*
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	*8*
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	*10*
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	*0*
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	*1*
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	*1*
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	*9*
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	*9*
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	*10*
Total Y+(Y)	*19*	*13*	*12*	*15*	*15*	*14*	*12*	*12*	*11*	*7*	*5*	

Legend

Y	*Measures exist*	*(Y)*	*Measures planned/ Available partially*	*N*	*No measures exist*	*N.A.*	*Information not available*

[33] Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.