EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 21.11.2011
SEK(2011) 1375 lõplik

UUS ÕIGUSRAAMISTIK - ÜHTLUSTAMISPAKETT (kaupade paketi rakendamine)

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile

10 ETTEPANEKUT VIIA TOODETE HARMONEERIMISE DIREKTIIVID VASTAVUSSE OTSUSEGA nr 768/2008/EÜ

MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

{KOM(2011) 763 lõplik}
{SEK(2011) 1376 lõplik}

1. PROBLEEMI OLEMUS

Üldised probleemid tooteid käsitlevate direktiivide harmoneerimisega...

Enam kui 30 aasta jooksul on EL oma tehnilise harmoneerimise direktiivides kehtestanud nõuded väga erinevate toodete jaoks, alates masinatest ja autodest ning lõpetades mänguasjade, elektriseadmetega ja muu sellisega. Sellistel õigusaktidel on kaks eesmärki. Ühest küljest tagatakse nendega, et Euroopas kättesaadavate toodetega kaitstakse selliseid avalikke huve nagu tervis ja ohutus ning tagatakse tarbijate ja keskkonna kaitse kõrge tase. Teisalt tagavad nad kaupade vaba liikumise, sest asendavad riikide eeskirjad ühtse harmoneeritud tingimustekogumiga, mis kehtib asjaomaste toodete turustamisel kõigis ELi liikmesriikides[1].

2004. aastal käivitati protsess, et saada ülevaade kogemustest seoses harmoneeritud valdkonna seniste õigusaktidega ja eriti seoses uue lähenemisviisiga. Protsessi üldine järeldus oli, et õigusaktidega on suures osas õnnestunud liberaliseerida kaubavahetus ja kehtestada jõulised nõuded tooteohutuse tagamiseks. Samas avastati ka hulk puudusi, näiteks asjaolud, et endiselt jõuab turule märkimisväärne kogus **nõuetele mittevastavaid tooteid**, teatavate **teavitatud asutuste**[2] tegevus ei ole rahuldav ja õigusaktides esineb **ebajärjekindlust**, mis muudab nende rakendamise tootjate ja ametiasutuste jaoks tarbetult keerukaks.

... ja üldine väljapakutud lahendus

Nimetatud puuduste parandamiseks võeti kaupade paketi osana vastu uus õigusraamistik, mis koosneb kahest üksteist täiendavast osast:

- määrus (EÜ) nr 765/2008 millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded (uue õigusraamistiku määrus),[3]

- otsus nr 768/2008/EÜ toodete turustamise ühise raamistiku kohta (uue õigusraamistiku otsus)[4].

Mõlemad nimetatud õigusaktid tugevdavad ja täiendavad kehtivaid eeskirju ja parandavad seda, kuidas ettevõtted ja ametiasutused neid tegelikult kohaldavad ja jõustavad.

Määrusega kehtestati akrediteerimiseeskirjad, turujärelevalve korraldamise ja teostamise nõuded ning kolmandatest riikidest pärit toodete kontrollimise nõuded. Määrus jõustus 1. mail 2010.

---

1 "The evolution of the EU's policy on technical harmonisation is outlined in detail in the impact assessment that accompanied the New Legislative Framework." SEC (2007)173, http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_0173_en.pdf

2 Laborid ning sertifitseerimis- või kontrolliasutused, kes tegelevad sertifikaatide väljastamisega ja kellest liikmesriigid komisjonile teatavad.

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 765/2008, 9. juuli 2008, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 339/93, ELT L 218, 13.08.2008.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 768/2008/EÜ, 9. juuli 2008, toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ, ELT L 218, 13.8.2008.

Otsus sisaldab näidisteksti, mille eesmärk on kinnitada mitmesuguseid sätteid, mida tooteid käsitlevates ELi õigusaktides laialdaselt kasutatakse (nt sätted mõistete, ettevõtjate kohustuste, teavitatud asutuste, kaitsemehhanismide jms kohta), et õigusnormid oleksid reaalsuses tõhusamad. Ühtlasi asutakse sellega reguleerima uusi aspekte, näiteks nähakse ette importijate kohustused, mis on turul olevate toodete ohutuse parandamise seisukohast äärmiselt oluline seik.

Erinevalt määrusest ei ole otsusel otseseid õiguslikke tagajärgi ettevõtjate, üksikisikute ega liikmesriikide jaoks. Pigem on tegemist **edasiste õigusnormide loomise "töövahendiga"**. Otsuse vastuvõtmisega on parlament, nõukogu ja komisjon võtnud endale kohustuse kasutada tooteid käsitlevate tulevaste õigusaktide loomisel võimalikult palju selle sätteid, et õigusraamistiku ühtsus oleks võimalikult suur[5]. Otsuse sätetele tegeliku mõju andmiseks tuleb need integreerida olemasolevatesse ja uutesse tooteid käsitlevatesse õigusaktidesse.

Konkreetne kogum ühtlustamisdirektiive

Eelöeldu põhjal tegi komisjon kindlaks konkreetse kogumi tooteid käsitlevaid ühtlustamisdirektiive, mille puhul võib vastavusseviimine uue õigusraamistiku otsusega toimuda paketina (mitte iga üksiku direktiivi vastavusseviimisena, mis toimuks põhjalikuma läbivaatamisega samal ajal[6]). Välja valiti kümme järgmist direktiivi:

– **tsiviilotstarbeliste lõhkematerjalide direktiiv:** direktiiv 93/15/EMÜ tsiviilotstarbeliseks kasutamiseks mõeldud lõhkematerjalide turuletoomist ja järelevalvet käsitlevate sätete ühtlustamise kohta

– **plahvatusohtlikus keskkonnas kasutatavate seadmete direktiiv:** direktiiv 94/9/EÜ plahvatusohtlikus keskkonnas kasutatavaid seadmeid ja kaitsesüsteeme käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta

– **liftidirektiiv**: 29. juuni 1995. aasta direktiiv 95/16/EÜ lifte käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta

– **surveseadmeid käsitlev direktiiv:** direktiiv 97/23/EÜ surveseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta

– **mõõtevahendite direktiiv:** direktiiv 2004/22/EÜ mõõtevahendite kohta

---

5 Otsuse nr 768/2008/EÜ artiklis 2 (Sisu ja kohaldamisala) on kirjas: Käesoleva otsusega sätestatakse toodete turustamise tingimusi ühtlustavate ühenduse õigusaktide (edaspidi „ühenduse ühtlustamise õigusaktid”) koostamise üldpõhimõtete ja erisätete ühine raamistik. Ühenduse ühtlustamise õigusaktid toetuvad käesolevas otsuses sätestatud üldpõhimõtetele ning I, II ja III lisa asjakohastele erisätetele. Siiski võivad ühenduse õigusaktid nimetatud üldpõhimõtetest ja erisätetest erineda juhtudel, kui see on asjaomase valdkonna erilisuse tõttu vajalik, eelkõige kui terviklikud õigussüsteemid on juba olemas.”

6 Üksiku direktiivi vastavusseviimine koos valdkonnaspetsiifiliste küsimuste (nt tootele esitatavate nõuete või katsemeetodite) läbivaatamisega on toimunud näiteks väikelaevadirektiivi, isikukaitsevahendite direktiivi ning raadioseadmete ja telekommunikatsioonivõrgu lõppseadmete direktiivi puhul.

– **elektromagnetilise ühilduvuse direktiiv:** direktiiv 2004/108/EÜ, mis käsitleb elektromagnetilise ühilduvuse alaste liikmesriikide õigusaktide ühtlustamist ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 89/336/EMÜ

– **madalpinge direktiiv:** direktiiv 2006/95/EMÜ teatavates pingevahemikes kasutatavaid elektriseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta

– **pürotehnikatoodete direktiiv:** direktiiv 2007/23/EÜ pürotehniliste toodete turule laskmise kohta

– **mitteautomaatkaalude direktiiv:** direktiiv 2009/23/EÜ mitteautomaatkaalude kohta

– **lihtsaid surveanumaid käsitlev direktiiv**: direktiiv 2009/105 lihtsate surveanumate kohta

Algatuses käsitletavates direktiivides on sätestatud nõuded, millega tagatakse, et tooted projekteeritakse ja toodetakse viisil, millega ei kaasne ohtu tarbijate tervisele ja ohutusele, et toodete mõõtetulemused on täpsed (mõõtevahendite puhul) ja et nad ei põhjusta elektromagnetilisi häireid (elektromagnetilise ühilduvuse direktiiv).

Direktiive kohaldatakse järgmiste majandussektorite suhtes: elektri- ja elektroonikakaubad (madalpinge direktiiv ja elektromagnetilise ühilduvuse direktiiv), plahvatusohtlikus keskkonnas kasutatavad seadmed (plahvatusohtlikus keskkonnas kasutatavate seadmete direktiiv), surveseadmed (lihtsaid surveanumaid käsitlev direktiiv ja surveseadmeid käsitlev direktiiv), mõõtevahendid (mõõtevahendite direktiiv ja mitteautomaatkaalude direktiiv), tsiviilotstarbelised lõhkematerjalid, liftid ja pürotehnikatooted.

Kõnealust direktiivide kogumit mõjutavad ka üldised probleemid

Käesolevas mõjuhindamises vaadeldakse, kuivõrd mõjutavad neid kümmet direktiivi üldised probleemid, mida on tooteid käsitlevate ühtlustamisõigusaktide puhul täheldatud, ja kas nende vastavusseviimine uue õigusraamistiku otsusega kehtestatud uue raamistikuga oleks asjaomastele sektoritele kasulik.

Direktiivide **nõuete täitmatajätmise probleemi** tajutakse üldiselt kõigis asjaomastes sektorites, kuid mõnede sektorite (ja tootekategooriate) puhul rohkem kui teiste. Avalikus konsultatsioonis osalenuist kokku 92 % leidis, et nõuete täitmatajätmine mõjutas nende sektorit.

Nõuete täitmatajätmine võib olla toote kasutajatele ohtlik, kuigi ohu ulatus sõltub sellest, millise tootega on tegu. Näiteks defektsete elektroonikatoodete puhul, mis kuuluvad madalpinge direktiivi reguleerimisalasse, on elektrilöögi või põletuse oht. Kui elektriseadmed ei vasta elektromagnetilise ühilduvuse direktiivi olulistele nõuetele, võib see tuua kaasa elektromagnetilisi häireid, mis mõjutavad teiste seadmete (televiisorid, raadio- ja telekommunikatsioonivõrgud) korrektset toimimist ning ei pruugi ka ise töötada nii, nagu ette nähtud. Kui keemiatehases peaks plahvatama mõni tööstuslik surveseade (näiteks boiler või reaktorianum), tekitab see tõenäoliselt raskeid vigastusi ja võib oluliselt kahjustada ümbritsevat infrastruktuuri.

Kui mõõtevahendid ei vasta nõuetele, võivad tulemuseks olla valed mõõtetulemused ja seoses sellega ka majanduslik kahju lõppkasutajatele.

Ühtlasi kahjustab nõuete täitmatajätmine nõudeid täitvate ettevõtete konkurentsivõimet. Võrreldes nendega, kes nõudeid järgivad, võivad nõudeid mittetäitvad ettevõtjad kulusid märkimisväärselt kokku hoida[7]. Sektorites, kus madala hinnaga importtooted pakuvad tõsist konkurentsi, on Euroopa tööstus halvemas olukorras. Avalikus konsultatsioonis osalenud ettevõtjaist 87 % leidis, et nad kannatavad sellise olukorra tõttu ebaausa konkurentsi käes.

Üks nõuete mittetäitmise oluline põhjus on, et ELis ei tööta turujärelevalve tõhusalt. Selline seisukoht on sidusrühmade seas laialt levinud. Üks konkreetne probleem, millega ametivõimud peavad toime tulema, on nõuetele mittevastavate toodete ja neid tarnivate ettevõtjate jälgitavus, seda eelkõige kolmandatest riikidest pärit toodete puhul.

Üks lisapõhjus on, et tooteid käsitlevates direktiivides sätestatud praegused kohustused keskenduvad tootjatele, samas kui importijad ja levitajad ei teosta vajalikke kontrollimisi tagamaks, et nad ei tarni nõuetele mittevastavaid tooteid. Nad tuginevad asjaolule, et toote nõuetele vastavuse peab tagama valmistaja, ega kontrolli, kas valmistaja on selle ülesande korralikult täitnud. Sellise olukorra parandamiseks on liikmesriigid siseriiklike õigusaktidega näinud ette ka importijate ja levitajate kohustused, mis on aga riigiti erinevad ning mille tõttu on lähenemine nõuetele mittevastavatele toodetele erinev.

Kümnest kõnealusest direktiivist kaheksas on nõutud, et **„teavitatud asutus”**[8] sertifitseeriks tooted enne, kui neid võib hakata turule viima[9]. Seega on teavitatud asutustel turul olevate toodete ohutuse ja nõuetelevastavuse tagamisel oluline roll. Kahjuks on mõnede teavitatud asutuste **teenuste kvaliteediga** olnud probleeme. Sellist hinnangut toetas 68 % avalikus konsultatsioonis osalenud teavitatud asutustest, 84 % teavitatud asutuste teenuseid kasutavatest ettevõtjatest ja 53 % riikide ametiasutustest.

Sellise olukorra üks võimalik põhjus on, et teatavad teavitatud asutused ei ole vastavushindamise nõuetekohaseks teostamiseks piisavalt pädevad. Teine põhjus seisneb selles, et teatavad asutused soovivad sertifikaate väljastada võimalikult väikese tasu eest ega panusta seega piisavalt hindamisse või menetluste rakendamisse. Hindamiskulusid saaks oluliselt vähendada näiteks kohapeal toimuva kontrollimise kaotamise või vähendamise või korrapärase auditi/inspekteerimise sageduse nõuete leevendamisega.

---

7 Tsitaat vastusest küsimustikule: "Asjatundjate hinnangul võib õigusnormidega kehtestatud ohutusnõuete ja haldussätete täitmine lisada valmistamiskuludele kokku ligi viiendiku. Kui puuduvad tõhusad jõustamismehhanismid, võib mõnedel tootjatel tekkida kiusatus "minna lihtsama vastupanu teed" ja turustada tooteid, mis ei vasta nõuetele.”

8 Teavitatud asutused on vastavushindamisasutused, kes katsetavad, kontrollivad ja sertifitseerivad tooteid. Teavitatud asutusteks nimetatakse neid selle pärast, et liikmesriigid teavitavad komisjoni neist.

9 Elektrotehnika sektoris on teavitatud asutustel teistsugune roll. Näiteks elektromagnetilise ühilduvuse direktiivi kohaselt on vastavushindamismenetluse käigus teavitatud asutuse poole pöördumine vabatahtlik.

Kolmas lahendamist vajav probleem on kehtivates tooteid käsitlevates õigusaktides järk-järgult tekkinud ebajärjekindlus, mille põhjuseks on see, et direktiivid on aja jooksul arenenud. Näiteks kasutatakse kõigis direktiivides esinevate mõistete tähistamiseks erinevaid termineid (vastavushindamismenetlustes, kaitseklauslites). Mõned definitsioonid või sätted võivad jätta ruumi erinevatele tõlgendamisvõimalustele ning see tekitab õiguslikku ebakindlust ja segadust, seda eriti juhul, kui samal ajal kohaldatakse kaht või enamat direktiivi. Näiteks peab suur hulk mõõtevahendeid vastama ka elektromagnetilise ühilduvuse direktiivi sätetele. Samuti peavad teatavad pürotehnikatooted olema vastavuses ka madalpinge direktiivi või elektromagnetilise ühilduvuse direktiiviga.

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Käesolev algatus puudutab kaupade siseturu nõuetekohast toimimist. ELi sellealane tegevus toetub ELi toimimise lepingu artiklile 114. Selle raames käsitletavate seikade suhtes kohaldatakse juba kümmet nimetatud direktiivi, kuid need ei paranda tegelikult täheldatud puudusi, vaid, nagu näiteks ebajärjekindluse puhul, võivad olla hoopis probleemi allikas. Nende probleemide lahendamiseks riikide tasemel võetud meetmed on toonud kaasa selle, et riigid lähenevad ettevõtjate kohtlemisele erinevalt ning on oht luua takistusi kaupade vabale liikumisele. Seega on asjakohane võtta meetmeid ELi tasandil.

3. EESMÄRGID

Käesoleval algatusel on kolm peamist eesmärki. Esimene on tagada, et ELi turul olevad tooted on ohutud ja vastavad kõigile avalike huvide kaitse (tervisekaitse ja ohutus, elektromagnetiline ühilduvus, korrektsed mõõtmistulemused) kõrge taseme tagamiseks kehtestatud nõuetele. Peamine konkreetne eesmärk on vähendada turul olevate nõuetele mittevastavate toodete arvu sellega, et ametiasutustele antakse tõhusamad vahendid turujärelevalve teostamiseks ja teavitatud asutuste tegevuse seireks.

Teine eesmärk on parandada siseturu toimimist tagades, et nõuetele mittevastavaid tooteid ja nõudeid mittetäitvaid ettevõtjaid koheldakse samaväärselt ning ka teavitatud asutusi hinnatakse kogu ELi turul samaväärselt.

Lisaks eelnevale püütakse käesoleva algatusega lihtsustada toodete õiguskeskkonda.

4. POLIITIKAVALIKUD

Tulenevalt käesoleva algatuse spetsiifilisest kontekstist, mida selgitati jaotises 1, uuritakse käesolevas mõjuhindamises piiratud hulka võimalusi. Eesmärk on teha kindlaks, kas kõnealuste direktiivide puhul tuleks kasutada uue õigusraamistiku meetmeid ning juhul, kui seda tuleks teha, siis hinnata, kas otsusega vastavusseviimine peaks toimuma seadusandlike vahenditega või mitte. Lähteülesandest tulenevad võimalused on järgmised:

– Variant 1: **poliitikat ei muudeta**. Selle variandi puhul praegust olukorda ei muudetaks.

– Variant 2: **vastavusseviimine uue õigusraamistiku otsusega toimub mittereguleerivate meetmetega.** See variant seisneks hulgas mittereguleerivates vahendites, mis innustaksid vabatahtlikult rakendama kõiki uue õigusraamistiku lahendusi või osa neist. Viimati nimetatud juhul võiks tegemist olla ka heade tavade esitamisega juhistes ning asjaomaseid isikuid tuleks julgustada neid kasutama. Reaalselt oleks selle variandi puhul tegu vabatahtliku vastavusseviimisega uue õigusraamistiku otsusega.

– Variant 3: **vastavusseviimine uue õigusraamistiku otsusega toimub seadusandlike meetmetega**. Variant 3 seisneb kõnealuste direktiivide muutmises, kasutades uues õigusraamistikus sätestatud meetmeid.

Variantide 2 ja 3 puhul võib uues õigusraamistikus sätestatud meetmed võtta kokku järgmiselt:

(1) Meetmed mille eesmärk on lahendada nõuete täitmatajätmise probleem:

- *Importijate ja levitajate kohustus* kontrollida, et toodetel oleks CE-märgis, et nendega oleksid kaasas nõutavad dokumendid ja nad oleksid varustatud jälgitavusteabega. Importijate suhtes kehtivad täiendavad kohustused.

- *Tootjate kohustus* esitada juhendid ja ohutusteave tarbijatele ja lõppkasutajatele lihtsalt arusaadavas keeles ning teostada pistelist kontrolli ja toodete seiret.

- *Jälgitavusnõuded* kogu turustusahela jaoks: tootjad ja importijad peavad kandma tootele oma nimed ja aadressid; kõik ettevõtjad peavad olema suutelised teavitama ametiasutusi sellest, kellelt nad toote ostsid ja kellele selle tarnisid.

- *Kaitseklausliga seotud menetluse ümberkorraldamine (turujärelevalve)*, et selgitada, kuidas teavitatakse asjaomaseid õiguskaitseasutusi ohtlikest kaupadest, ja tagada, et kõnealuse toote suhtes võetakse kõigis liikmesriikides samaväärsed meetmed.

(2) Meetmed, mille eesmärk on tagada teavitatud asutuste töö kvaliteet:

- Teavitatud asutuste (sh alltöövõtjad ja tütarettevõtjad) *teavitamisnõuete tugevdamine*, nt erapooletus ja pädevus oma tööülesannete täitmisel ning koordineerimisgruppide koostatud suuniste rakendamine.

- *Läbivaadatud teavitamismenetlus*: kui liikmesriigid teatavad mõnest asutusest, peavad nad edastama ka hinnangu selle asutuse pädevusele. Kindlaksmääratud aja jooksul võivad teised liikmesriigid esitada teavitamise kohta vastulause.

- *Nõuded teavitavatele asutustele* (st teavitatud asutuste hindamise, teavitamise ja seire eest vastutavad riiklikud asutused), näiteks objektiivsus ja erapooletus oma tööülesannete täitmisel.

- *Teavitamiskohustused*: teavitatud asutused peavad teavitama teavitavaid ametiasutusi tõendite andmisest keeldumisest, nende piiramisest, peatamisest või tühistamisest.

(3) Meetmed, mille eesmärk on tagada direktiivide suurem järjekindlus:

- Üldkasutatavate definitsioonide ja terminite vastavusseviimine.
- Vastavushindamismenetluste tekstide vastavusseviimine.

5. MÕJUDE HINDAMINE

Mõjuhindamisaruandes uuritakse valikuvariantide majanduslikku mõju siseturu, konkurentsi, kulude ning ettevõtjate ja teavitatud asutuste halduskoormuse seisukohast, aga ka mõju ametiasutustele ja tarbijatele/kasutajatele. Samuti vaadatakse, milline on sotsiaalne mõju rahvatervisele ja ohutusele ning õiguskeskkonna lihtsustamisele.

Kuigi täiendavaid poliitilisi algatusi ei tehta, eeldatakse et poliitika samaks jätmise variandil on mõningane positiivne mõju asjaomastes sektorites juba praegu tulenevalt uue õigusraamistiku määruse järkjärgulisest rakendamisest, mis suurendab turujärelevalveasutuste volitusi. See on nõuete mittetäitmise vähendamise seisukohast positiivne ning sellest on kasu nii nõudeid täitvatele ettevõtetele (konkurentsivõime) kui ka kasutajatele (majanduslik ja ohutusalane mõju). Ühtlasi hõlbustab uue õigusraamistiku määrus riikide ametiasutuste tegevust seoses teavitamise ja mõnede (st akrediteerimist kasutavate) vastavushindamisasutuste seirega. Samas ei avalda see variant siiski tegelikku mõju siseturule ega õiguskeskkonna lihtsustamisele.

Kui vastavusseviimine uue õigusraamistikuga toimuks mitteregulatiivsete meetmetega, võib ka sellel olla positiivne mõju kõigile sidusrühmadele. Näiteks importijate ja levitajate vastutuse selgitamine ning konkreetsete jälgitavusnõuete kehtestamine aitaks kaasa kõigi asjaga seotud isikute võrdsele kohtlemisele (positiivne mõju siseturule); ühtlasi annaks see ametiasutustele tõhusamad vahendid nõuetele mittevastavusega toimetulekuks ja aitaks seega vähendada ebaõiglast konkurentsi (mõju konkurentsivõimele) ja kasutajatele suunatud ohte (majanduslik ja ohutusalane mõju). Variandi 2 puhul ei oleks uue õigusraamistiku otsuse sätted siduvad, tegemist oleks nn hea tavaga ja selle rakendamine sõltuks täielikult eri sidusrühmade vabast tahtest. Seepärast on kaheldav, kas täheldatud positiivne mõju tekiks ka tegelikult ja tooks kaasa reaalse lisandväärtuse võrreldes poliitika samaks jätmisega[10].

Kui vastavusseviimine uue õigusraamistiku otsusega toimuks seadusandlike meetmetega, muutuksid uue õigusraamistiku otsuse sätted valdkondlike õigusaktide osaks. Uue õigusraamistiku sätetest saaksid siduvad kohustused, mida komisjon ja riikide ametiasutused saavad jõustada. See looks suurema kindlustunde, et vastavusseviimise positiivne mõju tõepoolest avaldub.

---

[10] Siinjuures on oluline märkida, et juba nn sinises raamatus (*Guide to the implementation of directives based on the New Approach and the Global Approach*, Euroopa Komisjon, september 1999) juhiti tähelepanu ettevõtjate kohustustele, mida seejärel otsuses nr 768/2008/EÜ veelgi selgitati. Kuna sinine raamat ei ole õiguslikult siduv, ei ole see osutunud tuvastatud probleemide lahendamisel piisavaks.

Sellist positiivse mõju analüüsi toetavad suures osas ka sidusrühmad. Näiteks usub 73–76 % avalikus konsultatsioonis osalenud ettevõtjatest üldiselt ning väikestest ja keskmise suurusega ettevõtetest, et nende kohustuste ja turujärelevalve menetluste selgitamine aitab kaitsta ELi ettevõtjate konkurentsivõimet. Samuti on enamik sidusrühmi[11] nõus, et selline tegevus aitab kaitsta rahvatervist ja ohutust.

Vastavusseviimine seadusandlike meetmetega ei peaks eriti mõjutama ettevõtjate ja teavitatud asutuste kulusid. Enamik ettevõtjate kohustusi täiendab seniseid kohustusi või kodifitseerib vastutustundliku / nõudeid täitva ettevõtte tavalise tegutsemisviisi kehtivate õigusnormide vaimus. Samuti on teavitatud asutustele esitatavad nõuded täielikult kooskõlas standarditega, milles on määratletud vastavushindamisasutuste hindamise asjaomased võrdlusalused[12]. Mõju kuludele on üldiselt võimalik seoses importijate/levitajate kohustuste ja jälgitavusega, kuid seda peetakse mõõdukaks. 55 % konsultatsioonides osalenud ettevõtjaid üldiselt ja 30–33 % väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid usuvad, et nende kohustuste vastavusseviimine toob kaasa mõõduka kulude suurenemise, vastavalt 12 % ja 27 % aga leidsid, et märkimisväärset kulude kasvu ei tule. Arvestades, et kõnealune protsess puudutab niivõrd suurt hulka erinevaid tooteid, ei ole võimalik anda koguselisi hinnanguid.

Mõjuhindamise lõpus ei ilmnenud, et valitud variant võiks põhjustada väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele ebaproportsionaalse koormuse.

On kindlaks tehtud, et riikide ametiasutustel võib esineda rakenduskulusid, eelkõige seoses vajadusega uuesti teavitada vastavushindamisasutustest vastavalt uue õigusraamistiku otsuse nõuetele. Iga pädev asutus ei pea siiski tegelema väga suure arvu uuesti teatamistega (mitteautomaatkaaludega tegelevaid asutusi kõrvale jättes, ainult kahes riigis). Igal juhul kehtestab komisjon konkreetsed üleminekusätted, et uuesti teatamiseks jääks aega enne direktiivide kohaldamise üldist kuupäeva.

6. VALIKUTE VÕRDLEMINE

Poliitika muutmatajätmine oleks käesoleva poliitilise sekkumise seisukohast ainult osaliselt tulemuslik. Ühtlasi ei oleks see kooskõlas uue õigusraamistiku otsuse aluseks oleva poliitilise tahtega.

Vastavusseviimine mitteregulatiivsete vahenditega võiks olla tõhusam kui variant 1, sest põhimõtteliselt vastab ta kõigile eesmärkidele peale lihtsustamise. Samas ei taga see siiski positiivset mõju, sest jõustamisvõimalused on kehvad. Tõhususe mõttes on mitteregulatiivsete meetmete kasutamine kõige kehvem, sest ühest küljest ei tagas see märkimisväärset kasu võrreldes poliitika muutmata jätmisega ning teisalt toob see kaasa nõuete järgimisest tulenevate kulude mõningase (mõõduka) kasvu nende

---

11 58–78 % ettevõtjaid, 72–78 % teavitatud asutusi, 58–62 % ametiasutusi ja ligikaudu 72–79 % kasutajaid, kes osalesid konsultatsioonis (välja arvatud mõõtevahendite sektor).

12 Standardid on järgmised: 1) EN 45011:1998, Üldnõuded toote sertifitseerimisorganitele, 2) EN ISO/IEC 17020:2004, Eri tüüpi inspekteerimisasutuste toimimise üldkriteeriumid, 3) EN ISO/IEC 17021:2006, Vastavushindamine. Nõuded juhtimissüsteemide auditit ja sertifitseerimist teostavatele asutustele, ISO/IEC 17024:2003, Vastavushindamine. Üldnõuded personali sertifitseerimisasutustele; 5) EN ISO/IEC 17025:2005, Vastavushindamine. Katse- ja kalibreerimislaborite kompetentsuse üldnõuded.

ettevõtjate ja teavitatud asutuste jaoks, kes asuvad soovitatud head tava vabatahtlikult järgima.

Kui vastavusseviimine toimuks seadusandlike meetmetega, aitaks see saavutada kõik eesmärgid ja oleks tulemuslikum nii esimesest kui ka teisest variandist. Selle variandiga kaasneksid mõõdukad kulud, kuid kaasnev positiivne mõju tasakaalustaks selle enam kui küllaga. Seega loetakse see variant tulemuslikuks. Ühtlasi on see variant täielikult kooskõlas uue õigusraamistiku otsuse aluseks oleva poliitilise tahtega.

Tõhususe, tulemuslikkuse ja sidususe seisukohast tuleks eelistada varianti 3.

Tabel 1: loetletud variantide võrdlus

	Tulemuslikkus	Tõhusus	**Järjepidevus**
Variant 1: ei muutu	Neutraalne **[Täidab mõningal määral eesmärke, mille kohaselt tuleks vähendada nõuetele mittevastavate toodete arvu ja ebaõiglase konkurentsi võimalusi.** **Teavitatud asutuste usaldus-väärsuse suurendamise eesmärki täidab ainult akrediteeritud asutuste puhul.** **Ei täida ettevõtjate võrdse kohtlemise ning õigusnormide järjepidevuse / tooteid reguleeriva raamistiku lihtsustamise eesmärki]**	Neutraalne **[Täiendavaid vahendeid vaja ei ole, kuid eesmärgid täidetakse vaid osaliselt]**	Neutraalne **[Ei sobi kokku teise uue õigusraamistiku dokumendiga ega uue õigusraamistiku otsuse aluseks oleva poliitilise tahtega]**
Variant 2: mittereguleerivad meetmed	Väike **Ei muuda olukorda võrreldes variandiga 1 käegakatsutavalt paremaks kehva jõustatavuse tõttu. Suurendab nõuete täitmisega seotud lõhet vastutustundlike ja südametunnistuseta ettevõtjate/teavitatud asutuste vahel. Ei paku lahendust lihtsustamisele.**	Väike **Ei ole nii tõhus kui variant 1, sama tulemuslikkus, kuid vastutavate sidusrühmade kulud on suuremad.**	Neutraalne [Ei sobi kokku teise uue õigusraamistiku dokumendiga ega uue õigusraamistiku otsuse aluseks oleva poliitilise tahtega]
Variant 3: vastavusseviimine	Kõrge **täidab kõik eesmärgid. Eesmärkide puhul, mille**	Kõrge **oluline kasu kõigile sidusrühmadele ning**	Järjepidev **teise uue õigusraamistiku dokumendiga ja uue**

	kohaselt tuleks vähendada nõuetele mittevastavate toodete arvu ja ebaõiglase konkurentsi võimalusi, tulemuslikum kui variandid 1 ja 2. Lihtsustamise osas tulemuslik.	**väikesed või mõõdukad lisakulud**	**õigusraamistiku otsuse aluseks oleva poliitilise tahtega**

7. SEIRE JA HINDAMINE

Õigusaktide tulemuslikkuse hindamisel lähtutakse tagasisidest, mida saadakse mitmesuguste koostöömehhanismide kaudu, mis on juba varem loodud direktiividega, et hõlbustada nende rakendamist (eksperdirühmad, halduskoostöö rühmad, teavitatud asutuste rühmad).

2018. aastal koostab komisjon põhjaliku aruande turujärelevalve toimimise kohta, [13] mis võimaldaks teha järeldusi ka käesoleva algatuse hindamiseks.

Näitajad, mille põhjal jälgida nõuetele mittevastavate toodete vähenemist turul ja teavitatud asutuste pakutavate vastavushindamisteenuste kvaliteedi paranemist, põhinevad teabel, mida saadakse RAPEXi süsteemi kaudu, uue õigusraamistiku artikli 23 alusel loodud turujärelevalve andmebaasist, välispiiride kontrollimise eest vastutavatelt ametiasutustelt, uue õigusraamistiku määruse artikli 18 alusel kehtestatud riikliku turujärelevalve programmist, iga direktiiviga kehtestatud turujärelevalve ja kaitseklauslite teavitamiskorra alusel ja NANDO andmebaasist[14].

[13] Vt määruse (EÜ) nr 765/2008 artikkel 40.

[14] http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/