

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 9.12.2009
KOM(2009)673 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 rakendamine

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 rakendamine

1. SISSEJUHATUS

13. detsembril 2007 allakirjutatud Lissaboni lepinguga¹ muudetud Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „uus alusleping“) artikkel 290 võimaldab seadusandjal delegeerida komisjonile õiguse võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad ja mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Komisjoni vastuvõetud õigusakte nimetatakse uues aluslepingus kasutatava terminoloogia kohaselt „delegeeritud“ õigusaktideks (artikli 290 lõige 3).

Kõnealuse sätte rakendamise tagamiseks ei ole vaja vastu võtta ühtki siduvat teisele õiguse akti; säte on iseenesest piisav ja sisaldab kõiki elemente, mida seadusandja vajab selleks, et määrata igal üksikjuhul kaupa kindlaks delegeerimisõiguse kohaldamisala, sisu ja praktiline kord. Komisjon leiab siiski, et volituste delegeerimise rakendamiseks on kasulik ja vajalik ette näha üldine raamistik. Euroopa Parlament rõhutab küll ühelt poolt, et kõnealuse meetmega tuleks säilitada seadusandja vabadus, kuid teiselt poolt on ta jõudnud komisjoniga samale järeldusele ja teinud ettepaneku, et institutsioonid jõuaksid kokkuleppele delegeerimise standardsõnastuses, mille komisjon lisaks regulaarselt seadusandliku akti eelnõusse endasse².

Seadmata kahtluse alla Euroopa Parlamendi ja nõukogu vabadust kehtestada seadusandliku akti vastuvõtmise ajal volituste delegeerimisele piiranguid ja tingimusi, soosivad parema õigusloome põhimõtted ja institutsioonidevahelise protsessi tõrgeteta toimimine koordineeritud ja sidusat strateegiat. Nii komisjon, kes vastutab delegeeritud õigusaktide ettevalmistamise ja vastuvõtmise eest, kui ka Euroopa Parlament ja nõukogu, kes vastutavad nende järelevalve eest, peaksid soodustama võimalikult ühtse ja prognoositava süsteemi kasutuselevõtmist.

Käesoleva teatise eesmärk on esitada komisjoni seisukoht järgmistes küsimustes: delegeeritud õigusaktide kohaldamisala, volituste delegeerimise õiguslik raamistik, töökord, mida komisjon kavatseb järgida delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise ettevalmistamisel, ja tingimused, mille alusel seadusandja saab kontrollida komisjonile delegeeritud volituste rakendamist.

2. DELEGEERITUD ÕIGUSAKTIDE KOHALDAMISALA

Artikli 290 kohaldamisala piiritlemiseks ei piisa sellest, et analüüsida põhjalikult sõnastust, mille uue aluslepingu koostajad on valinud delegeeritud õigusaktide määratlemiseks. Sätet tuleb vaadelda kontekstis, jälgides eelkõige seda, kuidas see on olnud aja jooksul seotud kontrolliga regulatiivmenetlusega ning artikliga 291, mis käsitleb rakendusakte. Just artiklitel

¹ ELT C 306, 17.12.2007.

² Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi uue rolli ja uute kohustuste kohta Lissaboni lepingu rakendamisel.

290 ja 291 peab rajanema õigusraamistik, mis asendab Euroopa Ühenduse lepingu alusel loodud komiteemenetluse.

Volituste delegeerimine artikli 290 tähenduses on võimalik ainult seadusandliku akti alusel. Seevastu ei ole vahet, kas selle seadusandliku akti on vastu võtnud Euroopa Parlament ja nõukogu ühiselt või mitte, sest artiklis 290 ei tehta vahet seadusandliku tavamenetluse (varasem kaasotsustusmenetlus) ja erimenetluse vahel.

2.1. Suhe kontrolliga regulatiivmenetlusega

Delegeeritud õigusakti määratlus, mis tuleneb artikli 290 lõikest 1, on sõnastatud väga sarnaselt sellele, kuidas määratletakse õigusakti, mille suhtes kohaldatakse otsuse 1999/468/EÜ³ („komiteemenetluse otsus”) kohaselt kontrolliga regulatiivmenetlust, mis on ette nähtud 17. juuli 2006. aasta otsusega 2006/512/EÜ⁴. Mõlemat liiki aktid on üldkohaldatavad ja täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi.

Kriteeriumide sarnasus ei tähenda siiski, et neid rakendatakse ühtemoodi; uues institutsionaalses raamistikus ei ole delegeeritud õigusaktide kohaldamisala tingimata sama mis kontrolliga regulatiivmenetluse puhul. Seepärast tuleks vältida mehaanilist pretsedentidele viitamist.

2.2. Suhe rakendusaktidega

Enne kui hakata käsitlema delegeeritud õigusakti mõistet eraldi, tuleks vaadelda selle ja artiklist 291 tuleneva rakendusakti mõiste suhet.

Esiteks on selge, et üks õigusakt ei saa korraga vastata kahele kriteeriumile: artiklil 290 põhinev akt ei saa kuuluda artikli 291 kohaldamisalasse ja vastupidi. Uue aluslepingu koostajad on ilmselgelt ette näinud, et nimetatud kaht artiklit ei saa koos kasutada. Seepärast on ka nendest artiklitest lähtuvate õigusaktide juriidiline nimetus erinev.

Teiseks tuleks märkida, et uue aluslepingu koostajad ei lähtunud nimetatud kahe artikli kohaldamisala määramisel ühistest alustest. Delegeeritud õigusakti mõiste on määratletud selle ulatuse ja eesmärgi kaudu: üldkohaldatav õigusakt, mis täiendab või muudab teatavaid mitteolemuslikke osi. Rakendusakti mõiste (mida ei ole kuskil määratletud) aluseks on aga vajadus õigusaktide rakendamise ühtsete tingimuste järele. See vastuolo tuleneb komisjonile nende kahe sättega antud volituste väga erinevast laadist ja ulatusest.

Kui komisjon saab volituse võtta vastu artiklis 290 sätestatud delegeeritud õigusakt, on tal õigus seadusandja tööd täiendada või muuta. Delegeerimine on alati vabatahtlik: seadusandja delegeerib oma volitused komisjonile tõhususe huvides. Artikliga 291 ettenähtud süsteemi kohaselt ei ole komisjonil mingeid kvaasiseadusandlikke volitusi, tema volitused on üksnes täidesaatvad. Euroopa Liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamise eest vastutavad enesestmõistetavalt liikmesriigid, kuid kui rakendamiseks on vaja ühtseid tingimusi, peab oma täidesaatvaid volitusi rakendama komisjon. Kui artiklis 291 sätestatud tingimused on täidetud, ei ole komisjoni sekkumine mitte vabatahtlik, vaid kohustuslik.

³ EÜT L 84, 17.7.1999, lk 23. Konsolideeritud versioon, muudetud otsusega 2006/512/EÜ, ELT C 255, 21.10.2006, lk 4.

⁴ ELT L 200, 22.7.2006, lk 11.

Lisaks on oluline rõhutada, et komisjoni vastuvõetavate õigusaktide üldkohaldatavus ei ole iseenesest piisav, et rakendusaktide süsteemi asemel saaks kohaldada delegeeritud õigusaktide õiguslikku süsteemi. Artikliga 291 võimaldatakse komisjonil võtta vastu ka üldkohaldatavaid rakendusmeetmeid. Selleks et tagada Euroopa Liidu õiguslikult siduva akti ühtne rakendamine, võib komisjon kasutada kas üksikmeetmeid või üldkohaldatavaid õigusakte. Artikli 290 sõnastusest tuleneb aga selgelt, et komisjon ei või kunagi vastu võtta delegeeritud õigusakti, mis käsitleb üksikmeedet.

2.3. Artikli 290 rakendamise kriteeriumid

Ainult seadusandjal on õigus kohaldada artiklis 290 sätestatud kriteeriume, mis on kumulatiivsed: õigusakt peab olema mitte ainult üldkohaldatav, vaid sellega tuleb ka muuta või täiendada seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Kui üks nendest tingimustest ei ole täidetud, ei või artiklit 290 kohaldada.

Komisjoni eesmärk ei ole tõlgendada nimetatud kriteeriume abstraktselt; kuna teatavas olukorras võib kavandada väga mitmesuguseid meetmeid, välistab see juba eos igasuguse liigitamise võimaluse. Siiski soovib komisjon teha kaks tähelepanekut.

Esiteks leiab komisjon, et tegusõna „muutma” kasutamisega tahtsid uue aluslepingu koostajad hõlmata neid võimalikke olukordi, mille puhul komisjonil on õigus muuta ametlikult alusakti. Selline ametlik muudatus võib olla seotud õigusakti ühe või mitme artikliga või lisaga, mis juriidilisest seisukohast moodustab seadusandliku akti osa, isegi kui see lisa sisaldab ainult tehnilisi meetmeid; kui komisjon on saanud volituse muuta üldkohaldatavaid meetmeid sisaldavat lisa, tuleb kohaldada delegeeritud õigusaktide süsteemi.

Teiseks soovib komisjon rõhutada, et oluliseks tuleks pidada tegusõna „täiendada”, mille tähendus ja ulatus on hägusam kui tegusõnal „muutma”.

Komisjon leiab, et tegemaks kindlaks, kas meede täiendab alusakti, peaks seadusandja hindama, kas võetava meetmega lisatakse mitteolemuslikke eeskirju, mis muudavad seadusandliku akti raamistikku ja jätavad komisjonile diskretsiooniõiguse. Kui jah, võib otsustada, et meede täiendab alusakti. Seevastu meetmeid, mille eesmärk on üksnes jõustada alusakti kehtivaid eeskirju, ei tohiks käsitada täiendavate meetmetena.

Seadusandjal on õigus kehtestada terviklikke ja konkreetseid tegevusvaldkondi reguleerivaid õigusnorme ning anda komisjonile ülesanne tagada nende ühtne rakendamine rakendusaktide kaudu; samuti võib seadusandja otsustada reguleerida asjaomast valdkonda ainult osaliselt ja anda komisjonile ülesande täiendada õigusnorme delegeeritud õigusaktidega.

3. VOLITUSTE DELEGEERIMISE RAAMISTIK

Kui seadusandja annab komisjonile volitused, peab ta igas seadusandlikus aktis nägema ette raamistiku, milles neid volitusi rakendatakse. Uue aluslepingu artikli 290 lõike 1 teise lõiguga on seadusandjale kehtestatud kohustus määrata selgesõnaliselt kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Niisiis on uues aluslepingus kehtestatud volituste delegeerimisele kaht liiki piirangud: sisulised ja ajalised piirangud.

3.1. Sisulised piirangud

Volituste delegeerimine peab olema selge, täpne ja üksikasjalik. Seadusandja otsustab, milliseid eesmärke peab delegeeritud õigusakti vastuvõtmine võimaldama täita, ja vajaduse korral määrab kindlaks piirid, mida kõnealused õigusaktid ei või ületada.

Näiteks juhul, kui seadusandja soovib anda komisjonile volituse muuta mõne määruse lisa, peaks ta täpsustama, et komisjon võib kõnealuse akti lisa täielikult või osaliselt muuta delegeeritud õigusaktiga, kui on täidetud teatavad tingimused: saavutatud on teaduse või tehnika areng, toimunud on mingi sündmus, möödunud on teatav aeg jne. Samuti võib kõnealuse lisa muutmise raames kehtestada komisjonile piiranguid: kui lisa on seotud kvantitatiivsete väärtuste kindlaksmääramisega, võib seadusandja nõuda, et komisjon ei ületaks teatavaid piirmääri.

3.2. Ajalised piirangud

Artikliga 290 on ette nähtud, et volituste delegeerimise kestuse määrab seadusandja. Komisjon leiab, et selle nõudega ei peeta silmas aegumisklausli kohaldamist, mille lisamine seadusandlikku akti kehtestab komisjonile antud volitustele automaatselt tähtaja, kohustades komisjoni praktikas esitama uue õigusakti ettepaneku, kui seadusandja määratud tähtaeg möödub. Artiklis 290 nõutakse eelkõige, et volituste delegeerimiseks loodaks selge ja prognoositav raamistik, mitte seda, et komisjoni suhtes kehtiksid kindlad lõpptähtajad. Seadusandja peab suutma leida tasakaalu delegeeritud volituste jaoks vajaliku raamistiku loomise ning ELi poliitika rakendamise seisukohast oluliste õigusaktide järjepideva vastuvõtmise tagamise vahel. Kui komisjon peaks volituste delegeerimise uuendamiseks korrapäraselt esitama uusi õigusakti ettepanekuid, oleks see vastuolus tõhususe ja kiiruse eesmärgiga, mis iseenesest ongi delegeeritud õigusaktide kasutamise peamine põhjus.

Komisjon leiab, et on eelistatav mitte suurendada institutsioonide töökoormust, kehtestades süsteemi, mis looks kohustuse delegeerida volitusi lühiajaliselt. Seega peaks volituste delegeerimine olema põhimõtteliselt määramata tähtajaga. See oleks ka täielikult kooskõlas praeguse olukorraga. Kogemused on näidanud, et üldiselt ei soovi seadusandja komisjonile antud volitustele tähtaega kehtestada, isegi kui ta annab komisjonile ülesandeks võtta kvaasiseadusandlikke meetmeid.

See ei tähenda, et volituste delegeerimine peaks olema püsiv. Siinkohal on oluline meenutada, et artikli 290 lõike 2 punkti a kohaselt võib seadusandja lisada alusakti võimaluse delegeerimine tagasi võtta. Juriidilisest seisukohast on tagasivõtmisel ja aegumisklauslil samane mõju, sest mõlemaga lõpetatakse komisjonile antud volitused. Pärast seda peab komisjon esitama juhul, kui see osutub kasulikuks ja vajalikuks, õigusakti ettepaneku. Teisisõnu, kui seadusandja leiab, et teatavas valdkonnas on vaja vältida olukorda, kus volituste delegeerimine muutub alaliseks volituseks, võib ta endale jätta õiguse delegeerimine tagasi võtta. Selline lahendus võib osutada paindlikumaks kui automaatse aegumisklausli kohaldamine.

Tagasivõtmist ei või siiski mõista üksnes kui aegumisklausli asendajat. Nagu allpool on osutatud (vt punkt 5.2), võib tagasivõtmist kasutada ka muudel eesmärkidel. Tuleb aga tõdeda, et tagasivõtmise õigus annab seadusandja käsutusse mehhanismi, mille praktiline mõju on võrreldav aegumisklausli mõjuga.

Erijuhtudel võib siiski osutuda asjakohaseks, et seadusandja määrab täpse kuupäeva, millal volituste delegeerimine lõpeb. Sellisel juhul tuleks selleks, et institutsioonid ei peaks volituste delegeerimise uuendamiseks rakendama seadusandlikku menetlust, ette näha volituste automaatse uuendamise mehhanism, mille aluseks on komisjoni koostatav aruanne, tingimusel et seadusandjale jääb võimalus sellist automaatset uuendamist takistada.

4. DELEGEERITUD ÕIGUSAKTIDE VASTUVÕTMISE MENETLUS

4.1. Komisjoni sõltumatus

Artikkel 290 ei sisalda ühtegi sätet, mis viitaks otseselt või kaudselt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise menetlusele. Komisjon võtab seadusandja poolt talle antud volitusi kasutades vastu õigusaktid, mis on vajalikud alusaktis sätestatud eesmärkide saavutamiseks.

Volituste delegeerimise raamistikku käsitleva artikli 290 lõikega 1 kohustatakse komisjoni kinni pidama delegeerimise sisulistest ja ajalistest piirangutest, mis moodustavad teatavas mõttes seadusandja antud volituste põhiolemuse. Lõige 1 mõjub seega enne volituste rakendamist, kui komisjon ei ole isegi veel hakanud delegeeritud õigusakti ette valmistama.

Artikli 290 lõige 2, mis käsitleb seadusandja võimalikku kontrolli, tuleb mängu tagantjärele ehk pärast seda, kui volitused on täidetud. Seda sätet võib kasutada nii seoses delegeerimisega (mille võib tagasi võtta juhul, kui seadusandja leiab, et seda on kasutatud nõuetevastaselt) kui ka delegeeritud õigusaktiga, mille suhtes võib pärast selle vastuvõtmist vastuväite esitada ja nii selle jõustumist vältida.

Kummaski nimetatud sättes ei mainita aga menetlust, millega komisjon delegeeritud õigusakti vastu võtab. Sellest tulenevalt on komisjon kõnealuses küsimuses suurel määral sõltumatu.

4.2. Delegeeritud õigusaktide vastuvõtmiseks rakendatavad ettevalmistavad meetmed

Komisjon kavatseb rakendada ettevalmistavaid meetmeid, mida ta peab vajalikuks ühelt poolt selle tagamiseks, et delegeeritud õigusaktid vastaksid tehniliselt ja juriidiliselt täielikult alusaktis sätestatud eesmärkidele, ja teiselt poolt selle kindlustamiseks, et poliitilisest ja institutsionaalsest seisukohast oleks tehtud kõik selleks, et vältida Euroopa Parlamendi ja nõukogu võimalikke vastuväiteid.

Välja arvatud juhul, kui ettevalmistavate meetmete võtmiseks ei ole vaja uusi eksperditeadmisi, kavatseb komisjon konsulteerida korrapäraselt kõikide liikmesriikide ametiasutustega, kes vastutavad pärast delegeeritud õigusaktide vastuvõtmist nende rakendamise eest. Konsulteerimine toimub piisava aja jooksul, et ekspertidel oleks võimalik anda komisjonile vajalikke ja kasulikke teadmisi. Selleks võib komisjon moodustada uusi⁵ või kasutada juba olemasolevaid eksperdirühmi.

Komisjon pöörab ettevalmistavatele meetmetele väga suurt tähelepanu, sest need võimaldavad luua liikmesriikide ametiasutuste ekspertidega tehnilisel tasandil tulemuslikke partnerlussuhteid. Tuleks siiski täpsustada, et ekspertidel on otsustamismenetluses nõuandev,

⁵ Nagu kõikide eksperdirühmade puhul, avaldatakse asjakohane teave moodustatud rühmade kohta eksperdirühmade registri kaudu.

mitte institutsionaalne roll. Pärast konsultatsioone teavitab komisjon eksperte järeldest, mida tema arvates tuleks arutelude põhjal teha, oma esialgsetest seisukohtadest ja sellest, kuidas ta kavatseb edasi tegutseda.

Spetsiifilises finantsteenuste valdkonnas on komisjon võtnud ka kohustuse jätkata liikmesriikide määratud ekspertide kasutamist delegeeritud õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel vastavalt väljakujunenud tavale (vt Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud deklaratsioon nr 39⁶).

Lisaks sellele korraldab komisjon vajaduse korral kindlaksmääratud tähtajaga uuringuid, analüüse, ärakuulamisi ja konsultatsioone, mis viiakse ellu kõnealuse valdkonna jaoks kõige sobivamas vormis.

Üldises plaanis kavatseb komisjon luua varajase hoiatamise süsteemi, mis võimaldaks Euroopa Parlamendil ja nõukogul tulemuslikumalt kavandada oma õiguste kasutamist pärast delegeeritud õigusaktide vastuvõtmist. Nende õiguste kasutamiseks on nähtud ette kaks kuud, mida võib Euroopa Parlamendi või nõukogu taotluse korral ühe kuu võrra pikendada (vrd punkt 5.3.1). Delikaatsete valdkondade puhul annab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule lisateavet nende delegeeritud õigusaktide kohta, mida ta kavatseb vastu võtta.

5. DELEGEERITUD ÕIGUSAKTIDE JÄRELEVALVE

5.1. Üldkaalutlused

Uue aluslepingu artikli 290 lõikes 2 on kindlaks määratud kaks tingimust, mida seadusandja võib volituste delegeerimise suhtes kohaldada: ühelt poolt delegeerimise tagasivõtmise õigus ja teiselt poolt õigus esitada vastuväiteid. Kui õigust esitada vastuväiteid rakendatakse konkreetse delegeeritud õigusakti suhtes, siis tagasivõtmisega võetakse delegeeritud volitused komisjonilt tervikuna ja tingimusteta ära. Vastuväidete esitamist tuleb niisiis vaadelda tavapärase kontrollina, mida seadusandja teeb kõikide delegeeritud õigusaktide suhtes. Tagasivõtmine näib erandlikuma meetmena ja selle ajendiks võib olla näiteks selliste asjaolude ilmumine, mis seavad kahtluse alla volituste delegeerimise alused.

Seadusandja ei ole kohustatud neid kaht teineteisest sõltumatut tingimust kumulatiivselt kehtestama. Ta võib leida, et ei ole alati vajalik näha ette volituste delegeerimise tagasivõtmise võimalust, kui tagasivõtmise õigus annab seadusandliku tavamenetluse alusel vastuvõetud õigusakti puhul ühele kahest seadusandliku võimu harust ühepoolse õiguse ühiselt vastuvõetud sätte blokeerimiseks. Samamoodi võib mõnikord osutuda raskeks kasutada vastuväidete esitamise õigust, eelkõige juhul, kui seadusandja soovib anda komisjonile volituse võtta delegeeritud õigusaktid vastu eriti lühikese tähtaja ja range ajakavaga (vrd punktid 5.2 ja 5.3.1).

Selleks et kasutada kõnealuseid aluslepinguga antud kontrolliõigusi, teeb Euroopa Parlament otsuse oma liikmete enamusega ja nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega vastavalt artikli 290 lõike 2 teisele lõigule.

⁶ ELT L 115, 9.5.2008, lk 350.

5.2. Tagasivõtmise õigus

Tagasivõtmise õiguse võib eelkõige ette näha juhul, kui seadusandja soovib võimalust võtta komisjonilt talle antud volitused millal tahes ära, et võtta arvesse uusi asjaolusid, mis võiksid õigustada õiguslike meetmete rakendamist.

Samuti võib seadusandja soovida kasutada tagasivõtmise õigust, kui ta leiab, et vastuväidete esitamise õigus on tarbetu või raskesti kasutatav, näiteks juhul, kui komisjon peab delegeeritud õigusaktid vastu võtma tähtaja jooksul, mis ei ole kooskõlas seadusandja vastuväidete esitamise õiguse rakendamisega. Juhul kui seadusandja ei suuda kõiki vastuvõetud õigusakte nende arvukuse tõttu kontrollida, säilitaks ta tagasivõtmise õiguse kaudu üldise kontrolli volituste delegeerimise üle.

Kui tagasivõtmise õigus on ette nähtud seadusandliku aktiga, peaks sellega kaasnema kohustus seda põhjendada ja sellele eelnema teabe vahetamine institutsioonide vahel. Samuti tuleks ette näha õiguslikud tagajärjed.

Institutsioon, kes soovib komisjonilt volitusi ära võtta, peab seda ka põhjendama. See oleks kasulik kahel põhjusel: esiteks võimaldaks see institutsioonil, kes tagasivõtmise õigust ei kasutanud, mõista, miks teine institutsioon on otsustanud ühepoolsest alusakti muuta. Peale selle oleks tagasivõtmise õiguse kasutamisel ka ennetav mõju: oma otsust põhjendades näitaksid Euroopa Parlament ja nõukogu komisjonile selgelt, mida ta peaks tegema või mida ta ei tohiks teha, et edaspidi volituste tagasivõtmist vältida.

Institutsioon, kes kavatseb tagasivõtmist rakendada, peab sellest teatama mitte ainult komisjonile, vaid ka institutsioonile, kes tagasivõtmise õigust ei kasutanud. See võimaldaks enne tagasivõtmise otsuse tegemist arendada institutsioonidevahelist dialoogi. Lisaks peaks institutsioon, kes algatab tagasivõtmise, teatama selge sõnaga, milliste delegeeritud volituste tagasivõtmist ta taotleb. Tuleb näiteks reguleerida hüpoteetiline olukord, kus Euroopa Parlament või nõukogu soovib tagasi võtta üksnes osa komisjonile delegeeritud volitustest. Teisisõnu peaks olema võimalik ka osaline tagasivõtmine.

Alusaktiga peaksid olema selgesõnaliselt ette nähtud ka tagasivõtmise tagajärjed. Näiteks võiks olla täpsustatud, et tagasivõtmise otsusega lõpetatakse nende volituste delegeerimine, mida soovitakse tagasi võtta, kuid see ei mõjuta juba kehtivaid delegeeritud õigusakte.

5.3. Õigus esitada vastuväiteid

Kui õigus esitada vastuväiteid on ette nähtud seadusandliku aktiga, peab see vastama menetluse osas teatavatele tingimustele. Kui komisjon on delegeeritud õigusakti vastu võtnud, teeb ta selle teatavaks seadusandjale. Kui alusakt on võetud vastu seadusandliku tavamenetlusega, teavitab ta samal ajal Euroopa Parlamenti ja nõukogu. Seejärel tekib õigus esitada vastuväiteid, millel on peatav toime: komisjoni vastuvõetud delegeeritud õigusakti jõustumine peatatakse seadusandlikus aktis täpsustatud ajavahemikuks, mille jooksul seadusandjal on õigus esitada vastuväiteid.

Lisaks võtab komisjon kõik vajalikud meetmed tagamaks, et delegeeritud õigusaktid avaldatakse kohe pärast nende vastuvõtmist.

5.3.1. Tähtajad

Tähtaeg, mille jooksul seadusandja võib delegeeritud õigusakti uurida, kehtestatakse alusaktis. Seadusandja võib ise kindlaks määrata ajavahemiku, mida ta iga juhtumi puhul vajalikuks peab. Komisjon leiab siiski, et tuleks vältida täiesti erinevate ajaliste piirangute seadmist eri valdkondade puhul, kui see ei ole täielikult põhjendatud võetavate meetmete kiireloomulisusega, millisel juhul tuleks kehtestada lühem tähtaeg. Seevastu juhul, kui õigusaktid, mis komisjon on volitatud vastu võtma, on erakordselt keerukad, tuleks kõnealust ajavahemikku pikendada.

Vastuväidete esitamise tähtaega hakatakse lugema hetkest, kui komisjon on edastanud kõigis ELi ametlikes keeltes vastuvõetud delegeeritud õigusakti.

Kontrolliga regulatiivmenetluse kohaldamisel saadud kogemused näitavad, et praegune kolmekuuline vastuväidete esitamise tähtaeg on pikem kui vaja, sest parlament ja nõukogu suudavad kiiremini kindlaks teha, kas asjaomane õigusakt võib probleeme põhjustada. Enamikul juhtudel on kolm kuud tähtjaks seega puhtmenetluslikel põhjustel, lükates edasi õigusakti jõustumist ja andmata protsessile lisaväärtust.

Sellest tulenevalt eelistab komisjon süsteemi, mille puhul vastuväidete esitamise tähtaeg oleks kaks kuud, mida saaks Euroopa Parlamendi või nõukogu algatusel automaatselt ühe kuu võrra pikendada. Selline süsteem võimaldaks suurendada menetluste tõhusust, rikkumata seejuures kolmekuulise kogutähtaja põhimõtet. Erijuhtudel, kui küsimused, millega seoses komisjonile volitused anti, on niivõrd keerulised või tundlikud, et Euroopa Parlamendile ja komisjonile ei piisa oma õiguste kasutamiseks kahekuulisest tähtjast, võib osutuda vajalikuks kehtestada kolmekuuline tähtaeg.

Samuti tuleks teistele institutsioonidele ette näha võimalus teatada komisjonile ka enne alusaktis ettenähtud tähtaja möödumist, et nad ei esita delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid, nii et delegeeritud õigusakt saaks viivitamata jõustuda.

Kõnealust standardsätet ei sobi enesestmõistetavalt kohaldada kõikides tegevusvaldkondades. Teatavate poliitikavaldkondade puhul peab komisjon tegutsema väga kiirelt, isegi kui tegemist ei ole erakorralise olukorraga. Sellisel juhul võib nõuda, et seadusandja lühendaks märkimisväärselt kontrolli kestust või isegi loobuks sellest, juhul kui tal on samal ajal ka tagasivõtmise õigus (vrd punkt 5.2).

5.3.2. Põhjendused

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 290 ei ole loetletud põhjuseid, mille alusel seadusandja võib delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid esitada. Õigus esitada vastuväiteid, mis on käsitatav tavapärase kontrollina, mida seadusandja teeb kõikide delegeeritud õigusaktide suhtes, peaks seepärast põhimõtteliselt olema osa Euroopa Parlamendi ja nõukogu diskretsiooniõigusest.

Vastuväiteid esitav institutsioon peaks sellegipoolest oma otsust põhjendama. Põhjendused tuleb esitada samas nõukogu otsuses või Euroopa Parlamendi resolutsioonis kus vastuväited. See võimaldab vältida, et komisjon kordaks samme, mis ajendasid Euroopa Parlamenti või nõukogu vastuväiteid esitama. Kui näiteks institutsioon, kes vastuväiteid esitas, näitab selgelt, et komisjon on ületanud volituste delegeerimise raame, võimaldab see komisjonil vajaduse korral valida uue õigusloome ettepaneku esitamise tee.

5.3.3. Vastuväidete esitamise mõju

Delegeeritud õigusakt, millele Euroopa Parlament ja nõukogu on vastu, ei saa jõustuda. Komisjonil on võimalus võtta vastu uus delegeeritud õigusakt, mida on vajaduse korral muudetud, et võtta arvesse esitatud vastuväiteid, või esitada alusaktidega kooskõlas õigusakti ettepanek, kui vastuväidete aluseks on asjaolu, et komisjon on talle antud volitusi ületanud. Komisjonil on ka võimalus otsustada mitte midagi teha.

5.3.4. Kiirmenetlus

Komisjon leiab, et teatavatel juhtudel tuleb delegeeritud õigusakt, mille suhtes on kasutatud vastuväidete esitamise õigust, võtta vastu ja jõustada eriti kiiresti. Näiteks tuli majanduskriisi haripunktis 2008. aasta sügisel muuta väga kiiresti teatavaid raamatupidamiseskirju. Kontrolliga regulatiivmenetlust, mida kõnealusel juhul kohaldati, tuli märkimisväärselt lühendada, et meetmeid saaks võtta ja rakendada võimalikult lühikese aja jooksul.

Seetõttu võib juhtuda, et vastuväidete esitamise õiguse tavapärane kasutamine ei ole kooskõlas asjaomase olukorra kiireloomulisusega. Sellest tulenevalt peab komisjon hädavajalikuks kehtestada kiirmenetlus, mille kasutamise üle otsustab seadusandja.

Sellise menetluse korraldamiseks on mitu võimalust. Üks võimalus oleks lühendada vastuväidete esitamise tähtaega hädavajaliku miinimumini. Sellisel juhul võiks komisjoni vastuvõetud delegeeritud õigusakt jõustuda tungivalt kiireloomulistel juhtudel kaheksa päeva pärast seda, kui see on Euroopa Parlamendile ja nõukogule edastatud. Selle võimaluse eeliseks on lihtsus ja asjaolu, et sellega ei muudetaks tavapära menetluse kulgu. Teisalt kaasneks sellega oht, et seadusandja õigus esitada vastuväiteid muutuks täiesti illusoorseks, sest seadusandjal oleks äärmiselt keeruline nii lühikese ajaga oma vastuväiteid formuleerida.

Sellest tulenevalt eelistab komisjon teist võimalust, mis võimaldaks delegeeritud õigusakti viivitamata vastu võtta, jõustada ja kohaldada, kuigi selle suhtes jääks kehtima õigus esitada vastuväiteid. Kõnealune õigusakt tehtaks viivitamata teatavaks seadusandjale ja seda kohaldataks tingimusel, et ei Euroopa Parlament ega nõukogu esita selle suhtes vastuväiteid teatava tähtaja jooksul, milleks võiks määrata kuus nädalat. Vastuväidete esitamise korral delegeeritud õigusakti kohaldamine peatatakse.

6. KOKKUVÕTE

Käesolevas teatises võetakse arvesse esmaseid kohtumisi Euroopa Parlamendi teenistustega ja enne teatise vastuvõtmist nõukoguga peetud arutelusid. Komisjon leiab, et käesolev teatis võimaldab kõigil kolmel institutsioonil korraldada uue aluslepingu artikli 290 raames antud volituste delegeerimist võimalikult ühtselt.

Teatisega kooskõlas esitab komisjon lisas teatavad näidisartiklid, mida edaspidi kasutada seadusandlikes aktides, millega antakse komisjonile volitus võtta vastu delegeeritud õigusakte.

LISA

Näidised

Näidistega nähakse ette nende alusakti artiklite standardsõnastus, milles seadusandja määrab kindlaks volituste delegeerimise piirid ja tingimused. Delegeeritud õigusakte endid näidised ei mõjuta. Sellest hoolimata soovib komisjon täpsustada, et delegeeritud õigusaktid sisaldavad konkreetseid põhjendusi, mis selgitavad nende aktide vastuvõtmise põhjusi. Delegeeritud õigusaktidele lisatakse ka seletuskiri, milles esitatakse üksikasjalikumalt õigusakti alused ja antakse teavet ettevalmistavate meetmete kohta, juhul kui komisjon on neid võtnud.

Põhjendus

Komisjonil peaks olema õigus võtta kooskõlas aluslepingu artikliga 290 vastu delegeeritud õigusakte [...] kohta.

Artiklid, millega volitused delegeeritakse

(Alusaktis delegeeritakse komisjonile volitusi ühe või mitme sättega. Nendes sätetes määratakse kindlaks delegeeritud volituste eesmärgid, sisu ja ulatus ning viidatakse artiklile A.)

Artikkel A

Delegeeritud volituste rakendamine

1. Õigus võtta vastu [artikkel või artiklid, millega volitused delegeeritakse] nimetatud delegeeritud õigusakte antakse komisjonile

1. võimalus

määramata ajaks.

2. võimalus

[X] aastaks alates [...] jõustumisest. Komisjon esitab delegeeritud volituste kohta aruande hiljemalt [X] kuud enne [X] aasta möödumist. Volituste delegeerimist uuendatakse automaatselt samaks ajavahemikuks, välja arvatud juhul, kui Euroopa Parlament või nõukogu selle kooskõlas artikliga B tagasi võtab.

2. Kohe kui komisjon on delegeeritud õigusakti vastu võtnud, teeb ta selle samal ajal teatavaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

3. Komisjonile antud õiguse suhtes võtta vastu delegeeritud õigusakte kohaldatakse artiklites [B] [ja] [C] sätestatud tingimusi. [Kui see on vajalik tungiva kiireloomulisuse tõttu, kohaldatakse artiklit D.]⁷

Artikkel B

Delegeerimise tagasivõtmine

1. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad [*artikkel või artiklid, millega volitused delegeeritakse*] nimetatud volituste delegeerimise tagasi võtta.
2. Institutsioon, kes on algatanud sisemenetluse, et otsustada, kas volituste delegeerimine tuleks tagasi võtta, teatab sellest teisele seadusandjale ja komisjonile hiljemalt üks kuu enne lõpliku otsuse tegemist, nimetades delegeeritud volitused, mida ta soovib tagasi võtta, ja esitades tagasivõtmise põhjused.
3. Tagasivõtmise otsusega lõpetatakse otsuses nimetatud volituste delegeerimine. Otsus jõustub kohe või selles täpsustatud hilisemal kuupäeval. See ei mõjuta juba jõustunud delegeeritud õigusaktide kehtivust. Otsus avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel C

Delegeeritud õigusaktide suhtes vastuväidete esitamine

1. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid esitada
1. võimalus:
kahe kuu jooksul alates õigusakti teatavakstegemisest. Euroopa Parlamendi või nõukogu algatusel võib seda tähtaega pikendada ühe kuu võrra.
2. võimalus:
kolme kuu jooksul alates õigusakti teatavakstegemisest.
2. Kui pärast selle tähtaja möödumist ei ole Euroopa Parlament ega nõukogu delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid esitanud või kui nad on enne seda kuupäeva komisjonile teatanud, et nad on otsustanud vastuväiteid mitte esitada, jõustub delegeeritud õigusakt selles sätestatud kuupäeval.
3. Kui Euroopa Parlament või nõukogu esitab delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid, õigusakt ei jõustu. Institutsioon, kes delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid esitab, peab neid ka põhjendama.

⁷

Viimane lause lisatakse üksnes alusaktidesse, millega nähakse ette kiirmenetlus.

Artikkel D

Kiirmenetlus⁸

1. Kiirmenetluse korras vastuvõetud delegeeritud õigusakt jõustub viivitamata ja seda kohaldatakse seni, kuni selle suhtes ei esitata lõike 2 kohaselt vastuväiteid. Kui õigusakt Euroopa Parlamendile ja nõukogule teatavaks tehakse, tuleb ühtlasi põhjendada kiirmenetluse rakendamist.
2. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad [kuue nädala] jooksul alates õigusakti teatavastegemisest delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid esitada. Sellisel juhul õigusakti kohaldamine peatatakse. Institutsioon, kes delegeeritud õigusakti suhtes vastuväiteid esitab, peab neid ka põhjendama.

⁸ Kõnealusele artiklile viitavates sätetes peab sisalduma selge viide olukorra tungivale kiireloomulisusele.