



Strasbourg, 12.12.2012
COM(2012) 746 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

ELi õigusloome kvaliteet

{SWD(2012) 422 final}
{SWD(2012) 423 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

ELi õigusloome kvaliteet

1. ARUKAS REGULEERIMINE: MAJANDUSLIK MÕÖDAPÄÄSMATUS

ELi õigusel on otsustav tähtsus, et saavutada ELi lepingus seatud eesmärgid ning luua tingimused arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks, millest tõuseks kasu nii kodanikele kui ka ettevõtjatele. Nende eesmärkide saavutamise eest vastutavad komisjon, muud Euroopa institutsioonid ja liikmesriigid ühiselt. Majandus- ja finantskriis näitas, mis on tegutsemata jätmise, nõrkade õigusaktide ja jõustamise hind mõnes valdkonnas. See tekitas vajaduse tugevdatud majanduse juhtimise ja finantsregulatsiooni järele ELi tasandil. Samal ajal on kriis juhtinud tähelepanu ELi õiguse maksumusele ning ELi õigustikku juba kuuluvate õigusaktide rakendamise ja jõustamisega seotud probleemidele. Juba niigi surve all olevatel riiklikel ametiasutustel on raske pidada sammu ELi õiguse ülevõtmise ja kohaldamise tempoga. Ettevõtjad ja kodanikud väljendavad muret õigusaktide keerulisuse ja nendest tuleneva halduskoormuse pärast. Euroopa Ülemkogu on kutsunud rohkem pingutama selle nimel, et vähendada üldist regulatiivset koormust nii ELi kui ka riikide tasandil.

Komisjon arvestab nende muredega. Pärast kaks aastat tagasi esitatud sellesisulisi uusi algatusi¹ on ta tugevdanud oma mõju hindamise süsteemi. Halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammis eesmärgiks seatud halduskoormuse 25 % vähendamine on saavutatud ja ületatudki. Õigusnorme on lihtsustatud ja kodifitseeritud. Euroopa Parlamendis ja nõukogus on läbivaatamisel mitmed olulised lihtsustamisetpanekud mitmes poliitikavaldkonnas. Komisjon on näiteks teinud ettepaneku järgmist mitmeaastast finantsraamistikku hõlmava ambitsioonika lihtsustamise kava kohta². Komisjon on lähtunud põhimõttest „kõigepealt mõtle väikestele” ning kasutab kõiki võimalikke regulatiivseid vahendeid (alates tõhusamast konsulteerimisest ja mõju hindamisest ning lõpetades konkreetse rakendamise järelevalvega), et kohendada ELi õigust mikroettevõtjate vajadustele³. Käivitatud on strateegiliste hindamiste katseprojekt („toimivuskontrollid”)⁴. Paljud ELi õiguse korrektse kohaldamisega seotud probleemid on lahendatud ilma ametlikke rikkumismenetlusi kasutamata. Poliitikaalgatuste üle konsulteeritakse üldsusega korrapäraselt.

¹ KOM(2010)543 „Arukas reguleerimine Euroopa Liidus”.

² Vt KOM(2011)500 „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve”, määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, ja COM(2012) 42 „2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku lihtsustamise kava”.

³ KOM (2011) 803 „VKEde regulatiivse koormuse vähendamine“ – 2013. aasta alguses esitab komisjon esimese eduaruande ja tulemustabeli, keskendudes eelkõige prioriteetidele, mis VKEd on kindlaks määranud konverentsidel, mida peeti liikmesriikides, ja kogu ELi hõlmavate arutelude käigus, mis kestavad 2012. aasta lõpuni.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

Komisjon jätkab sellesisulise tegevusega ja kavatseb saavutada poliitikaeesmärgid väikseima võimaliku kuluga, et kasutada ära positiivsed aspektid, mida suudab pakkuda vaid ELi õigus, ning kaotada kogu asjatu regulatiivne koormus. Ta jätkab enda käsutuses olevate reguleerimisvahendite tugevdamist ja süstemaatilist kasutamist oma reguleerivas tegevuses tervikuna. Komisjon tugevdab ka õigusraamistiku rakendamist ja jõustamist tihedas koostöös teiste Euroopa institutsioonide ja liikmesriikidega. Ta ühendab praegu käsilolevad eri algatused õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT), mille eesmärk on kõrvaldada tarbetud õiguslikud kulud (st koormus) ning tagada, et ELi õigusakt on eesmärgi täitmiseks sobiv.

Komisjon ei usu, et soovitud tulemusteni jõutaks õigustiku haldamiseks üldeesmärkide ja/või kvantitatiivsete piirangute seadmise teel. Vaja on individuaalsemat käsitlust, mille raames hinnatakse tegelikku kasu ja kulusid: määratakse kindlaks, kas need on otseselt seotud ELi õigusega või valikutega, mille kasuks liikmesriik on otsustanud. Sellise käsitluse kaudu on kulude vähendamist ning regulatiivseid täiendusi võimalik täpsemalt suunata ja see sobiks paremini kokku Euroopa Liidu poliitika kujundamise eripäraga.

Aruka reguleerimise käsitluse tugevdamiseks on komisjon toetunud Euroopa Parlamendi,⁵ Regioonide Komitee,⁶ üldsusega konsulteerimise,⁷ mõju hindamise komitee⁸ panustele ning kõrgetasemelise liikmesriikide õigusloomeekspertide rühma ja halduskoormuse rühma tööle ning 2012. aasta OECD soovitusetele õigusliku reguleerimise ja valitsemistavade kohta.⁹

2. ÕIGUSLOOME KVALITEEDI JA TULEMUSLIKKUSE PROGRAMM

Praegune majanduslik olukord nõuab, et ELi õigusaktidega saavutataks üldistes huvides olevad eesmärgid veelgi tõhusamalt ja tulemuslikumalt. ELi õigusaktid peavad kätkema selget lisaväärtust, saavutama kogu kasu minimaalsete kuludega ning olema kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Lõpptulemuseks peab olema õigusraamistik, mis on ettevõtjate, töötajate ja kodanike jaoks lihtne, selge, stabiilne ja etteaimatav.

Sellele eesmärgile veelgi lähemale jõudmiseks käivitab komisjon õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT), mis põhineb kogemusel, mis komisjon on omandanud hindamise ja halduskoormuse vähendamise käigus. REFITi raames kaardistatakse eri koormused, vastuolud, puudujäägid ja ebatõhusad meetmed. Tähelepanu pööratakse regulatiivsele koormusele, mis võib olla seotud

⁵ Aruanne 18. aruande kohta, mis käsitleb paremat õigusloomet, ning aruanne 28. aruande kohta, mis käsitleb ELi õiguse rakendamise järelevalvet.

⁶ Regioonide Komitee arvamus „Arukas reguleerimine” 2012/C 9/04.

⁷

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/consultation_et.pdf

⁸ SEC(2012) 101 „Mõju hindamise komitee 2011. aasta aruanne”.

⁹ [Http://www.oecd.org/GOV/regulatorypolicy/49990817.pdf](http://www.oecd.org/GOV/regulatorypolicy/49990817.pdf).

ELi õigusaktide rakendamisega riiklikul ja piirkondlikul tasandil¹⁰. REFITi kaudu teeb komisjon kindlaks, hindab ja võtab vastu selliseid algatusi, millega vähendatakse märkimisväärselt õigusaktidest tulenevaid regulatiivseid kulusid või lihtsustatakse õigusakte, ning teeb nende elluviimise üle järelevalvet.

REFITi programm on osa laiemast strateegiliste hindamiste käsitlesest, mille raames tehakse alates 2010. aastast toimivuskontrolle¹¹. Senised kogemused on näidanud, et selliste hindamiste jaoks on vaja ühist raamistikku, et näidata, kuidas need sobituvad aruka reguleerimise ja koormuse vähendamise üldeesmärgiga, et kaasata kõik asjaomased valitsustasandid ja hõlbustada sidusrühmade osalemist.

REFITi protsess algab kaardistamisega, mille käigus tehakse kindlaks õiguslikud valdkonnad ja õigusaktid, mis peidavad endas suurimat potentsiaali eeskirjade lihtsustamiseks ning ettevõtjate ja kodanike jaoks õigusliku reguleerimise kulude vähendamiseks, ilma et seataks ohtu üldistes huvides olevad eesmärgid. Üldjuhul selguvad kaardistamise käigus valdkonnad, mis vajavad täiendavat hindamist, sealhulgas kulude ja kasu osas. Hindamiste käigus kaalutakse ka, kas asjaomases valdkonnas ning ELi ja liikmesriikide vastavaid kohustusi silmas pidades tuleks halduskoormuse vähendamiseks püstitada kvantitatiivseid eesmärke. Kui kaardistamise käigus saadakse piisavalt tõendeid kiirema tegutsemise vajaduse kohta, hakatakse hindama asjaomase ettepaneku mõju. Sidusrühmi hoitakse asjaga kursis kogu menetluse vältel ja nende seisukohad on tegevuse prioriseerimise seisukohast väga olulised.

REFITi programmi rakendatakse läbipaistvalt. Kooskõlas põhimõttega „kõigepealt hinda” uurib komisjon üldjuhul olemasoleva õiguse mõnda valdkonda käsitlevaid ettepanekuid alles pärast seda, kui regulatiivne kaardistamine ja sellele järgnev hindamine on tehtud. Planeerimine on avalik. Alates 2014. aastast avalikustatakse REFITi raames tehtavad hindamised mitmeaastastes hindamiskavades. Alates 2014. aasta tööprogrammist loetletakse komisjoni tööprogrammi spetsiaalses lisas kõik kavandatud REFITi algatused. Selleks et hinnata ettepanekute edenemist nii ELi institutsioonides kui ka rakendamise etapis, luuakse seiresüsteem (tulemustabel).

REFITi raames saab hinnata valdkondi, kus meetmed on pooleli või kus neid ette valmistatakse. Sellised on näiteks käimasolev üleeuroopaline VKEdega konsulteerimine teemal, mida VKEd peavad kümneks kõige koormavamaks ELi eeskirjaks, ja selle konsulteerimise tulemused, pooleliolevad toimivuskontrollid ja muu õiguslik hindamine¹². Uude programmi integreeritakse ka käimasolev lihtsustamisprogramm ja meetmed väikeettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks. Lisateavet saab ka pärast seda, kui lõpule on viidud sotsiaalvaldkonna töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise, mootorsõidukite tüübikinnituse ja lennunduse siseturu ning toiduahela hindamised. Juba on kavandatud vaadata läbi õigusaktid, mis käsitlevad jäätmeid, jaesektorit, töötervishoidu ja tööohutust, nafta rafineerimist, alumiiniumi ja muid tööstustooteid.

¹⁰ Hinnanguliselt lisandub ELi õigusaktide rakendamise käigus riigi tasandil laias laastus kolmandik halduskoormusest.

¹¹ Seda on tehtud keskkonnavaldkonnas ELi mageveepoliitika, sotsiaalvaldkonnas töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise puhul, mootorsõidukite tüübikinnituse ning ELi lennunduse siseturu puhul.

¹² Eelkõige on juba kättesaadavad tulemused ehituse, äritegevuse ja turismiteenuste kohta.

Lisaks hõlmab REFIT ka halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammi (ABR) jätku: ABR Plussi. 2007. aastal oli selle programmi eesmärk vähendada ettevõtjatele ELi õigusaktidest tulenevat halduskoormust 2012. aastaks 25 %. Programm hõlmas peamistest halduskoormuse allikatest umbes 80 %. Komisjoni on läinud seatud eesmärgist kaugemale ja teinud ettepanekuid halduskoormuse vähendamiseks 30 % ulatuses. Samal ajal on kaasseadusandjad vastu võtnud meetmed 25 % vähendamiseks. Tegevusprogrammi üksikasjalikud tulemused on esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendis¹³.

Kasu konkretiseerub alles pärast ABRi edukat lõpuleviimist. Seepärast keskendub ABR Pluss liikmesriikide järelmeetmetele. Liikmesriikidel palutakse teatada 31. detsembriks 2013, kuidas nad on rakendanud ABRi meetmeid. Kõrgetasemelise halduskoormuse rühma ülesandeks on pakkuda nende järelmeetmete osas oma abi ja nõu. Ta võib võrrelda hinnatud tulemusi esialgsete prognoosidega ja hõlbustada parimate tavade vahetamist liikmesriikide vahel. Samuti hindab ta koos ettevõtjate ja liikmesriikidega meetmeid, mida liikmesriigid on võtnud tarbetu halduskoormuse vähendamiseks, eelkõige väiksemate ettevõtjate jaoks. Seepärast on kõrgetasemelise töörühma volitusi pikendatud kuni praegu ametisoleva komisjoni ametiaja lõpuni.

3. ARIKA REGULEERIMISE VAHENDID: TULEMUSTE PARANDAMINE

Komisjon kasutab aruka reguleerimise poliitika raames mitut vahendit. Neid täiendatakse pidevalt.

3.1. Mõjuhindang

Komisjoni mõju hindamise süsteemi on peetud esmaklassiliseks¹⁴: selle raames hinnatakse läbipaistvalt õigusloomega seotud ja mitteseotud poliitikavalikuid, võrreldes võimalikke eeliseid ja kulusid nii majanduslikust, sotsiaalsest kui ka keskkonna seisukohast. Süsteem on laiahaardeline, läbipaistev ja selle üle tehakse sõltumatut kontrolli¹⁵. Mõjuhindang tehakse kõigile ettepanekutele, millel on oluline otsene mõju. Viimase kahe aasta jooksul on antud tegevusjuhiseid, kuidas analüüsida mõju põhiõigustele,¹⁶ konkurentsivõimele¹⁷ ja mikroettevõtjatele¹⁸. Mõju hindamise komitee poolne sõltumatu kontroll¹⁹ parandab aruannete kvaliteeti. Samuti peab mõju hindamise komitee olema esitanud ettepaneku kohta positiivse arvamuse, enne kui selle saab esitada komisjonile otsustamiseks. Mõju hindamise komitee kontrolli on tugevdatud selle volitustes ja kodukorras tehtud konkreetsete muudatuste kaudu²⁰.

¹³ SWD(2012) 422 „Konsulteerimist käsitleva komisjoni poliitika läbivaatamine”.

¹⁴ OECD 2011 „Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission”, Euroopa Parlament 2011, „Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU”, CEPS/University of Exeter 2012, „Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings”.

¹⁵ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 3/2010 „Kas mõjuhindamine ELi institutsioonides toetab otsuste tegemist?”

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0091_en.pdf

¹⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf.

¹⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

²⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/members_en.htm.

Kas mõjuhindang tehakse või mitte, on ette nähtud tegevuskavades, mis on kõigile kättesaadavad²¹. Nii mõjuhindangud ise kui ka mõju hindamise komiteede arvamused on avalikkusele kättesaadavad. Alates mõju hindamise komitee loomisest 2006. aastal on esitatud üle 700 arvamuse. Euroopa Parlamendis loodud uus mõju hindamise direktoraat lisab veel ühe kontrolli ja kvaliteedikontrolli välismõõtme.

Enamik sidusrühmadega peetud konsultatsioonidel osalenutest toetab komisjoni integreeritud käsitlust. Kõige sagedasemad ettepanekud veelgi parema kvaliteedi saavutamiseks hõlmavad järgmist: mõju ulatuse tõhusam hindamine, peamiste tulemuste selgem esitamine, konsulteerimine mõjuhindangu kavandite üle, mõju hindamise komitee välisliikmete nimetamine ja mõju hindamise komiteelt positiivse arvamuse saamise nõude kehtestamine.

Tõendid ning olemasolevad uuringud näitavad, et praegune korraldus toimib tõhusalt. Vastavalt Euroopa Parlamendi uuringule²² on ELi süsteem suhteliselt hästi arenenud, hõlmates sise- ja väliskontrolli ning tasakaalustusmehhanisme, ning üldiselt ollakse üksmeelel, et mõju hindamise komitee aitab kaasa mõjuhindangute kvaliteedi parandamisele. Euroopa Poliitikauuringute Keskuse / Exeteri Ülikooli analüüsi²³ järgi hinnatakse kulusid ja kasu sagedasti või isegi sagedamini kui muudes süsteemides. Üheski süsteemis ei ole sõltumatu kontrolliasutuse arvamus poliitiliste otsustajate jaoks siduv. Seepärast leiab komisjon, et vajadus mõju hindamise komitee välisliikmete nimetamise ja mõju hindamise komitee arvamuste siduvaks muutmise järele puudub. Pealegi ei oleks need kooskõlas komisjoni algatusõigusega, Euroopa Parlamendi ja nõukogu institutsioonilise rolli ning üldise vastutusega üldsuse ees.

Mõju hindamise aruannete kavandite üle konsulteerimise kohta tuleb märkida, et komisjon nõuab juba praegu, et sidusrühmadega konsulteeritaks mõju hindamise kõigi põhiaspektide üle, ning seda kavatakse tulevikus veelgi parandada. Tavaliselt toimuvad konsulteerimised mõju hindamise varajases etapis, et sidusrühmadel oleks võimalus rääkida kaasa probleemide ja valikuvõimaluste kaardistamisel protsessi võimalikult varajases etapis. Kui konsulteerimist korraldataks vaid korra ja alles seoses mõjuhindangu kavanditega, oleksid valikuvõimalused juba kindlaks määratud, vähendades seeläbi sidusrühmade väärtuslikku panust. Kahe konsulteerimise korraldamine aga aeglustaks poliitikakujundamise tsüklit veelgi. Pealegi on komisjoni ettepanekutele lisatud mõju hindamise aruanded avalikud. See tähendab, et sidusrühmad saavad esitada oma arvamusi õigusloome protsessi käigus.

Siiski on võimalik mõju hindamise aruannete kvaliteeti ja selgust veelgi parandada ning mõju hindamise protsessi REFITi jaoks paremini ära kasutada. Komisjon parandab veelgi kulude ja kasu eelhindamist. Ta kavatseb ka lisada oma mõju hindamise aruannetesse kaheleheküljelise standardse kokkuvõtte, kust leiab kiiresti mõju hindamise peamised tulemused, sealhulgas hinnangulise kasu ja kulu. Pärast avalikku konsulteerimist vaatab komisjon mõju hindamise suunised 2014. aastal läbi ja ajakohastab neid.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

²² Vt joonealune märkus nr 14.

²³ Vt Euroopa Poliitikauuringute Keskus / Exeteri Ülikool, 2012, joonealune märkus nr 14.

3.2. Hindamine

Hindamine on komisjoni tegevuse lahutamatu osa, et maksimeerida ELi poliitika kasu ja minimeerida selle kulusid, nagu juba rõhutatud 2010. aasta aruka reguleerimise teatises. ELi reguleerivate meetmete hindamise karmistamine käib käsikäes suurema tähelepanu pööramisega finantsprogrammide hindamisele. Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklis 318 on kehtestatud uus nõue, mille kohaselt komisjon peab esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule saavutatud tulemustel põhineva liidu rahanduse hindamisaruande.

Komisjon tugevdab oma hindamise süsteemi ja lähtub põhimõttest „kõigepealt hinda”. Komisjoni tööprogrammis kasvas nende oluliste ettepanekute osa, mida oli hinnatud või mis olid hindamisel, 2011. ja 2012. aastal vastavalt 32% -lt 44% -le.

Hindamise tõhustamise ja üldsusega konsulteerimise parandamise käigus on esile kerkinud mitmeid küsimusi. Traditsiooniliselt uuritakse hindamiste käigus üksikuid rahastamisprogramme või õigusakte ning vähem pööratakse tähelepanu valdkondlike õigusaktide ja horisontaalsete küsimuste hindamisele. Probleem on ka ajastamises, sest programmide ja poliitika mõju on võimalik mõõta alles aastaid pärast nende käivitamist.

Hindamise tulemuste poliitilise asjakohasuse ja omaksvõtu parandamiseks vaatab komisjon oma hindamissüsteemi läbi. Ta kavatseb koostada poliitika ja programmide hindamiseks täiustatud raamistiku 2013. aastal. Uues käsitluses uuritakse, kuidas hindamise tulemusi saaks poliitikakujundamise tsüklis paremini arvesse võtta. Hindamisprotsessi saab töötada välja paralleelselt poliitika endaga ning parandada saaks järelevalvet ja aruandlust. Planeerimise läbipaistvust ja sidusrühmade kaasatust on võimalik suurendada. Kaaluda võiks ka komisjoni mandaadi lõppedes hindamistulemustel põhinevat läbivaatamist.

Pärast üldsusega konsulteerimist vaadatakse läbi hindamise suunised, sealhulgas REFITI raames tehtavate hindamiste suunised. Arvestades, kui oluline on rakendamine regulatiivse tõhususe ja tulemuslikkuse seisukohast, hakatakse uue käsitluse raames asjast huvitatud liikmesriikidega tegema katseprojekti vormis ühishindamisi. Kõrgetasemelist liikmesriikide õigusloomeekspertide rühma kutsutakse andma nõu nende katseprojektide ning liikmesriikide kaasamise vahendite kohta. Rühma volitusi pikendatakse kuni praeguse komisjoni ametiaja lõpuni, et pakkuda arukat reguleerimist käsitlevate meetmete kohta nõu ja vahetada parimaid tavasid.

Lisaks uurib komisjon, kuidas muuta ja parandada ELi toimimise lepingu artikli 318 kohaseid aruandeid. Saavutatud tulemusi käsitleva iga-aastase aruandluse jaoks on vaja usaldusväärset meetodit. See peab põhinema praeguste ja tulevaste mitmeaastaste finantsraamistike hindamise raamistikel ning komisjoni iga-aastase aruandlussüsteemi järelevalve andmetel²⁴.

²⁴

See on komisjoni strateegilise planeerimise ja programmitöö tsükkel – iga-aastased tegevusaruanded, iga-aastased eelarve raamatupidamisaruanded jne.

3.3. Kodanike ja sidusrühmadega konsulteerimine

Kodanike ja sidusrühmade ärakuulamine on oluline aruka reguleerimise poliitika väljatöötamise kõigis etappides. Komisjonil on sidusrühmadega suhtlemiseks kasutada mitmesugused aluslepingute ja poliitikadokumentidega ette nähtud vahendid²⁵. Komisjonil on huvitatud isikutega eri etappides suhtlemiseks mitmeid vahendeid alates tegevuskavadest ning lõpetades avalike ja suunatud üldsusega konsulteerimistega.

Alates 2012. aasta algusest on komisjon muutnud sidusrühmade hääle kuuldamaks, pikendades üldsusega konsulteerimise miinimumaega 8-lt nädalalt 12-le nädalale²⁶. Ka VKEd ja mikroettevõtjad on saanud teha oma probleemid ja mured kuuldavaks vastavasisulistel konverentsidel liikmesriikides. Konsulteerimist käsitleva poliitika läbivaatamine on lõpetatud ning selle tulemused on üksikasjalikult esitatud lisatud talituste töödokumendis²⁷.

Komisjoni konsulteerimised on ulatuslikud ning avatuse ja läbipaistvuse põhimõtteid järgivad, pidades kinni miinimumstandarditest, mida üldiselt peetakse asjakohasteks, mis vastavad rahvusvahelisele parimale tavale ning mida üldjuhul järgitakse. Viimase kolme aasta jooksul on sidusrühmade arvamusi kogutud rohkem kui 300 avaliku konsulteerimise kaudu, mis on avaldatud veebisaidil „Sinu hääl Euroopas”. Kõik samal ajavahemikul tehtud mõju hindamise aruanded põhinesid laialdastel avalikel või suunatud konsulteerimistel. Kümnest korrast üheksal peeti kinni avalikuks konsulteerimiseks ette nähtud miinimumperioodist.

Läbivaatamine kinnitas komisjoni konsulteerimise poliitika ja vahendite paikapidavust, samuti selle kasutamise käigus aastate jooksul saavutatud edusamme. Siiski osutasid nii läbivaatamine kui ka sidusrühmade arvamused valdkondadele, kus rakendamist võiks veelgi parandada. Konsulteerimiste käigus ei esitata alati õigeid küsimusi ja mõnikord ei jõua need otseselt mõjutatud rühmadeni, kelle poole ei saa alati pöörduda nende emakeeles. Lisatud talituste töödokumendis on esitatud üksikasjalikult nimetatud küsimuste lahendamiseks kavandatud meetmed.

Komisjon laiendab konsulteerimiste haaret, avaldades kavandatud konsulteerimised veebisaidil „Sinu hääl Euroopas”, koondades paremini liikmesriikide teavitamiskanaleid, uurides innovaatilisi konsulteerimisvahendeid, parandades tagasiside kvaliteeti ja uurides, kas konsultatsioonidokumente ja kokkuvõtteid võiks olemasolevate eelarveliste vahendite piires laialdasemalt tõlkida. Samuti ajakohastab ta ja selgitab minimaalseid standardeid, lisades selgemad tegevuskriteeriumid. Selleks et kvaliteeti parandada, tugevdatakse sisekontrolli ja tugimehhanisme (nagu suunised ja parimate tavade kogumid). Need meetmed võimaldavad üldsusega konsulteerimisel paremini toetada hindamise kõiki etappe, mõju hindamist ja otsustusprotsessi.

²⁵ Vt SWD(2012) 422.

²⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

²⁷ SWD(2012) 423 „Halduskoormuse vähendamise tegevusprogramm Euroopa Liidus – lõpparuanne”.

4. ARUKAS REGULEERIMINE: RAKENDAMISE PARANDAMINE

ELi õigus ei saa täita oma eesmärki, kui seda ei kohaldata ega rakendata tõhusalt. Rakendamise aspekt on oluline poliitikakujundamise igas etapis. Edusammud rakendamisel on õigusloome kvaliteedi hindamisel kesksel kohal.

4.1. Toetada ELi õiguse rakendamist

Esmane vastutus ELi õiguse rakendamise eest lasub liikmesriikidel. Komisjon toetab neid eri meetmete kaudu: rakenduskavad, milles kaardistatakse rakendamisega seotud põhiprobleemid ja soovitatakse toetusmeetmeid, probleemide lahendamise mehhanismid, nagu ELi katseprojekt²⁸ ja parimate tavade vahetus (nt halduskoormust käsitleva kõrgetasemelise töörühma koostatud aruanne parimate tavade kohta²⁹). Parandatud on ka institutsioonidevahelist dialoogi ja läbipaistvust³⁰.

Komisjon jätkab rakendamisel tehtavate edusammude järelevalvet ELi õiguse olulisemates valdkondades, keskendudes ühtse turu kindlaksmääratud prioriteetsetele valdkondadele³¹. See eeldab süstemaatilist ja riskipõhist vastavushindamise käsitlust, mis muudab vastavuskontrolli tugevamaks ja annab järelehindamise väärtusliku panuse. Samuti valmistab komisjon direktiivide rakenduskavad ette süstemaatilisemalt ning kasutab ettevõtjaid laiemalt mõjutavate ELi määruste ja otsuste jaoks ühiseid jõustumiskuupäevi. Lõpuks teeb komisjon kõik endast sõltuva, et vastuvõtmise ja ülevõtmise kuupäevade vahel oleks piisavalt aega.

4.2. Muuta õigus selgemaks ja kättesaadavamaks

Õiguse kvaliteedi tagamine tähendab ühtlasi ka seda, et tagatakse selle selgus, kättesaadavus ja järgimine. Selle nimel pingutatakse edasi. See hõlmab õigusaktide lihtsustamist, kodifitseerimist, uuestisõnastamist ja konsolideerimist ning ka õigustiku mahu vähendamist aegunud sätete kehtetuks tunnistamise teel. Alates 2005. aastast on komisjon kiitnud heaks 640 algatust, millega on püütud õigusakte kas lihtsustada, kodifitseerida või ümber sõnastada. Kehtetuks on tunnistatud üle 4 450 õigusakti: nendest 1 750 kodifitseerimise ja ümbersõnastamise teel. Kõik muudetud määrused ja direktiivid ning osad otsused on konsolideeritud kõigis nendes keeltes, millesse need olid algselt tõlgitud, ja need on kättesaadavad Eur-lexi veebisaidil. Parandamisel on ka elektrooniline juurdepääs ELi õigustikule: 2011. aastal käivitati uus e-õiguskeskkonna portaal ja 2013. aastal hakkab toimima Eur-Lexi ühisportaal. Komisjon tegi 2011. aastal ettepaneku anda *Euroopa Liidu Teataja* elektroonilisele väljaandele õiguslik jõud³². Komisjon jätkab ka tekstide koostamise kvaliteedi parandamist, et tekstid saaksid täpsemad ja loetavamad. Need meetmed toetavad poliitikavaldkondade integreeritud hindamist, hõlbustavad üldsusega konsulteerimist ja aitavad riigiasutusi tekstide ülevõtmisel ja rakendamisel.

²⁸ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_et.htm.

²⁹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf.

³⁰ Vt ELT L 304, lk 47, ja ELT C 369, lk 14.

³¹ Vt COM(2012) 259 „Ühtse turu parem juhtimine”.

³² KOM(2011) 162 „Ettepanek: nõukogu määrus, mis käsitleb Euroopa Liidu Teataja elektroonilist avaldamist”.

5. ARUKAS REGULEERIMINE: ÜHINE PÜÜDLUS

5.1. Euroopa Parlament, nõukogu ja nõuandvad asutused

Oma 2010. aasta teatises kutsus komisjon Euroopa Parlamenti ja nõukogu kasutama mõjuhindanguid paremini otsustusprotsessis ja analüüsima mis tahes sisulise muudatuse korral selle mõju kooskõlas paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe kohaste kohustustega.

Komisjon märgib, et siiani on sisuliste muudatuste mõju analüüsimisel edasi liigutud vähe.

Siinkohal väljendab komisjon heameelt Euroopa Parlamendis uue mõju hindamise direktoraadi loomise üle. Komisjon toetab teatavate komisjonide head tava, mille kohaselt kasutatakse Euroopa Parlamendis komisjoni mõjuhindanguid edasise analüüsi lähtealusena: seeläbi peaks olema võimalik mõjuhindanguid võrrelda ja vältida dubleerimist.

Nõukogu ei ole enda jaoks mõju hindamise võimalust loonud. Komisjon leiab, et nõukogu saaks mõjuhindanguid otsustusprotsessis paremini ära kasutada, võttes näiteks kaasnevate ettepanekutega tööd alustades täies ulatuses arvesse komisjoni tehtud mõjuhindanguid.

Komisjon reageerib jätkuvalt konstruktiivselt taotlustele minna oma mõjuhindangutes rohkem süvitsi ja/või jagada oma andmeid ja metodoloogiat juhtumipõhiselt. Ta kutsub mõlemaid institutsioone keskenduma tulemustele, et suureneks nende tehtud selliste muudatuste osakaal, mis toetuvad mõjuanalüüsile ja mille aluseks on konkreetsed näitajad.

Komisjonil on ka heameel, et Euroopa Parlament ja nõukogu toetavad tema tööd haldus- ja regulatiivse koormuse vähendamise alal ning kutsub neid toetama lihtsustamisettepanekuid ja REFITi programmi.

Komisjonil on heameel ka Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee toetuse üle. Nende platvormid ja võrgustikud võivad hindamiste ja mõjuhindangute ettevalmistamisel olla oluliseks infoallikaks.

5.2. Liikmesriigid

Selleks et ELi õigusest oleks kodanikele, töötajatele ja ettevõtjatele maksimaalselt kasu, on äärmiselt oluline, et komisjon ja liikmesriigid teeksid omavahel koostööd. Sellest, kui suur on riiklik haldussuutlikkus ja kui hea on riiklik õigusloome kvaliteet, oleneb otseselt see, kas liikmesriikides saavutatakse ELi avaliku poliitika eesmärgid. ELi õiguse koostamise ja hindamise seisukohast on liikmesriikide riigiasutuste ja institutsioonide panus äärmiselt oluline. ELi õigust üle võttes ja rakendades lasub vastutus õigusraamistiku selguse ja kättesaadavuse eest liikmesriigil ja seda ka ELi eelarvest rahastatavaid meetmeid reguleerivate eeskirjade puhul. Liikmesriikide parlamentidel on subsidiaarsuse põhimõtte nõuetekohase kohaldamise kontrollimisel oluline roll.

Komisjon innustab liikmesriikide ametiasutusi osalema aktiivsemalt üldsusega konsulteerimistes ja hindamistes, sealhulgas asjakohaste riiklike võrgustike kaudu, et

poliitikakujundamine lähtuks rohkem konkreetsetest näitajatest. Ta rõhutab, et varajane tagaside liikmesriikidelt on subsidiaarsust käsitleva süvaanalüüsi jaoks ülimalt oluline.

Komisjon rõhutab ka, et riikide mõjuhinnaangutest võib olla kasu, kui nõukogus arutatakse komisjoni ettepanekusse tehtavaid muudatusi. Samuti aitavad need liikmesriike ülevõtmisel ja jõustamisel.

Komisjon kutsub liikmesriike tagama, et riigis levitatakse tõhusalt pooleliolevaid halduskoormust vähendavaid algatusi, ning võtma nõuetekohaselt arvesse 2012. aasta veebruari aruandes tehtud soovitusi rakendada ELi õigust kõige vähem koormaval viisil ning osalema aktiivselt teabevahetuses ELi õigusaktide rakendamise tõhusate meetodite üle³³. Komisjon kutsub neid ka kasutama täiel määral võimalusi, mida ELi õigus pakub lihtsustamiseks ning tagama ELi õigust ülevõtvate riiklike õigusaktide selgus ja kättesaadavus.

Lõpuks rõhutab komisjon tõhusate riigiasutuste olulisust ELi õigusaktide õigeaegsel ülevõtmisel, rakendamisel ja jõustamisel.

6. JÄRELDUSED

Selleks et tagada ELi õigusloome kvaliteet, tuleb ELi õiguse ja seda rakendavate riiklike õigusaktidega toimida viisil, mis tagab, et sellega saavutatakse ka edaspidi tõhusalt ühistes huvides olevad eesmärgid. Õigusraamistikud peavad olema eesmärgiks sobivad ja selliseks jääma ka uute probleemide tekkimisel, uute lahenduste leidmisel ja poliitiliste prioriteetide muutumisel. Seepärast tahab komisjon ELi õiguses tervikuna muuta asjatu kulu tuvastamise ning tulemuslikkuse parandamist vajavad valdkonnad oma poliitikakujundamise ja planeerimise lahutamatuks ja püsivaks osaks.

33

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm