



Brüssel, 18.6.2014
COM(2014) 368 final

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

**Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm (REFIT):
hetkeseis ja tulevikuväljavaated**

{SWD(2014) 192 final}

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele

Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm (REFIT): hetkeseis ja tulevikuväljavaated

I. Sissejuhatus

Euroopa Liidu õigusaktidel on majanduskasvu tagamisel ja töökohtade kindlustamisel keskne roll. Ettevõtjad vajavad ELi, kes kindlustab kõigile võrdsed tingimused ja edendab konkurentsi. Avalikkus ootab Euroopalt oma huvide kaitset, olgu siis tervise ja turvalisuse, keskkonna kvaliteedi, eraelu puutumatus või mõnes muus valdkonnas. Üks õigusnorm, mida kohaldatakse kõikides liikmesriikides, võib olla palju lihtsam ja tõhusam, kui hulk erinevaid norme, millega reguleeritakse sama valdkonda riiklikul ja piirkondlikul tasandil. Õigusaktide lihtsuse tagamine võib olla tõeline proovikivi: poliitikaeesmärgi saavutamiseks ei tohi minna tingimata vajalikust kaugemale ja vältida tuleb kattuvaid eeskirju.

Euroopa Komisjon tegeleb sellega oma õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) raames, mille eesmärk on tagada ettevõtetele ja kodanikele lihtne, selge ja prognoositav regulatiivne raamistik¹. Programmi eesmärk on vähendada bürokraatiat ja regulatiivset koormust, lihtsustada ja parandada õigusaktide väljatöötamist ja kvaliteeti, et poliitikaeesmärgid oleks võimalik saavutada ja ELi õigusaktidest kasu saada kõige väiksemate kuludega ja minimaalse halduskoormusega, täielikult austades aluslepingute põhimõtteid, eelkõige subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet. Komisjon vaatab REFITi raames pidevalt ja süstemaatiliselt läbi kõik ELi õigusaktid, et selgitada välja koormus, ebakõlad ja ebatõhusad meetmed ning määras kindlaks parandusmeetmed.

2013. aasta oktoobri teatises REFITi kohta² esitas komisjon ambitsioonika tegevuskava. Ta määras kindlaks valdkonnad, kus kavandatud algatustega ei jätkata. Ta võttis tagasi mitu ettepanekut, mida seadusandjad oli kaua blokeerinud, ja tunnistas kehtetuks mitu õigusakti. Kokku määrati kindlaks üle 100 meetme, millest pool moodustasid uued ettepanekud eesmärgiga lihtsustada olemasolevaid õigusakte ja vähendada regulatiivset koormust. Muud meetmed on toimivuskontrollid ja hindamised, mis on välja töötatud ELi õigusaktide tõhususe ja tulemuslikkuse hindamiseks ning tulevaste regulatiivse koormuse vähendamise algatuste ettevalmistamiseks.

Komisjon on need kohustused täitnud. Käesolevas teatises antakse ülevaade REFITi rakendamise praegusest olukorrast ja määratakse kindlaks uued meetmed. Tutvustatakse seda, kuidas komisjon tugevdab veelgi horisontaalseid reguleerivaid vahendeid: mõju hindamist, hindamisi ja sidusrühmadega konsulteerimist. Käsitletakse ka seda, kuidas ELi institutsioonid,

¹ SWD(2013) 401 (final), 1. august 2013.

² COM(2013) 685 (final), 2. oktoober 2013.

liikmesriigid ning ettevõtlussektori ja kodanikuühiskonna sidusrühmad täidavad igaüks oma rolli vastutuse jagamisel õigusloome kvaliteedi saavutamise eest. REFITi raames võetavad meetmed – ettepanekute tagasivõtmine, muudatused ja õigusaktide kehtetuks tunnistamine – toovad hästi esile ELi tasandi õigusaktide võimalikud eelised: kui 28 erineva liikmesriigi meetmed asendatakse ühe ELi meetmega, mis lihtsustab regulatiivset keskkonda ettevõtete ja kodanike jaoks.

Teatisele on lisatud üksikasjalik tulemustabel, milles on näidatud iga üksiku REFITi algatuse rakendamise olukord ja märge täiendavate meetmete kohta. Uute meetmete ulatus sõltub käesoleva aruande ajastamisest. Uued kohustused kanduvad üle komisjoni järgmisesse ametiaega ja seda silmas pidades on neid hoolega kaalutud.

II. Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi rakendamine

REFITi kiire ja põhjalik rakendamine on komisjoni jaoks esmatähtis ning ettepanekute ettevalmistamisel, nende vastuvõtmisel Euroopa Parlamendis ja nõukogus ning rakendamisel liikmesriikides on tehtud märkimisväärseid edusamme. Järgnevalt antakse ülevaade kõnealustest meetmetest.

• *Komisjoni võetud meetmed*

Enamik eelmise aasta oktoobri REFITi teatises esitatud lihtsustamist ja koormuse vähendamist käsitlevaid seadusandlikke ettepanekuid on kavas vastu võtta käesoleval aastal³. Komisjon on juba esitanud olulised lihtsustamissettepanekud seoses äriühingutega, nagu näiteks ELi standardse käibedeklaratsiooni kehtestamine⁴ ja Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetluse parandamine,⁵ mis ootavad seadusandja otsust.

Pärast parlamendi ja nõukoguga konsulteerimist kiitis komisjon ametlikult heaks 53 menetluses oleva ettepaneku tagasivõtmise, kaasa arvatud kõik üheksa REFITi algatust, sealhulgas ettepanekud käibemaksudokumentide lihtsustamise, Euroopa osatähtsuse põhikirja⁶ ja

³ 23 ettepanekust, mis komisjon kohustus esitama lihtsustamise ja regulatiivse koormuse vähendamise tagamiseks, võeti 2013. aastal vastu kaks ja 2014. aastal on kavas vastu võtta veel 15 ettepanekut.

⁴ COM(2013) 721.

⁵ COM(2013) 794.

⁶ 9. aprillil 2014. aastal vastu võetud ühe osanikuga äriühingu ettepanek hõlmab kõnealuse varasema ettepaneku põhielemente.

mullakaitse kohta⁷. Komisjon otsustas jätta praegusel ametiajal esitamata mitu töös olnud ettepanekut⁸ ja ta valmistab ette õigusaktide kehtetuks tunnistamist, nagu ette nähtud⁹.

Alustatud on toimivuskontrolle jätmeid, lindude ja nende elupaikade kaitset (Natura 2000), reisilaeva ohutust ning üldisi toidualaseid õigusnorme käsitlevates õigusvaldkondades. Need loovad aluse lihtsustamise ja regulatiivse koormuse vähendamise edasiste algatuste jaoks nendes valdkondades, sealhulgas aruandlusnõuete vähendamine ja ühtlustamine.

Toidualaste õigusnormide toimivuskontroll: *Toimivuskontrolli käigus uuritakse raammääruse peamisi põhimõtteid ja rakendamist järgnevate määruste ja haldustoimingute abil. Keskendutakse asjakohasusele, ELi lisaväärtusele, tulemuslikkusele, tõhususele ja sidususele. Hõlmatud on ka toiduga kindlustatuse aspektid. Toimivuskontroll on näide komisjoni ja liikmesriikide ühise hindamistegevuse kohta¹⁰.*

Komisjon kohaldab põhimõtet „kõigepealt mõtle väikestele”¹¹ ja on sellega seoses võtnud ka meetmeid VKEdele lihtsustatud korra kohaldamiseks ja mikroettevõtjatele võimaluse korral vabastuse andmiseks. Tulemustabelis sisaldavad seitseteist REFITi meetet vabastusi mikroettevõtjatele ja lihtsustatud korda VKEdele. Lisaks vähendati mikroettevõtjate registreerimise ja loa saamise tasusid kemikaalide, tervishoiu ja tarbijakaitse valdkonnas.

2013. aasta oktoobri REFITi teatises märgiti, et arvestades õigusloomeprotsessi kestust, tuleks olemasoleva õigusraamistiku piires teha kõik võimalik koormuse viivitamatuks leevendamiseks, keskendudes eelkõige VKEde toetamisele. Seda tehakse näiteks tarbijatele mõeldud toidualase teabe valdkonnas,¹² kus toidukäitlemisettevõtjatel ja eelkõige VKEdele on raske aru saada, milliseid eeskirju (ELi ja/või siseriiklikke, üldisi või toidukategooria erieeskirju) konkreetsel juhul nende suhtes kohaldatakse. Komisjon on avaldanud suunavaid

⁷ REFITi raames võeti tagasi ka ettepanekud, mis käsitlevad ravimite kohta üldsusele antavat teavet, kuritegevusohutuse Euroopa statistikat käsitlevat määrust, disainilahenduste õiguskaitset, ühenduse patenti (ettepanek muudeti tõhustatud koostööks) ja autojuhi kaardi funktsioonis juhilubasid.

⁸ See oli seotud järgmiste valdkondadega: juuksurite tööohutus ja -tervishoid, luu- ja lihaskonna vaevused, keskkonnas leiduv tubakasuits ning kantserogeensed ja mutageensed ained.

⁹ Need hõlmavad ohtlike preparaatide klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist, koostööd toidualastes küsimustes, terasestatistikas, rahapesu andmebüroode koostööd ning raskeveokitele tagantjärele peeglite paigaldamist käsitlevaid õigusakte.

¹⁰ Tegevust jälgib parema õigusliku reguleerimisega tegelev kõrgetasemeline töörühm, kuhu kuuluvad riikide õigusloomeeksperdid. Töörühm vaatab koos komisjoniga läbi ja töötab välja aruka reguleerimise tegevuskava ELi ja liikmesriikide tasandil.

¹¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/>.

¹² Määrust 1169/2011 kohaldatakse alates 2014. aasta detsembrist, välja arvatud kohustuslik toitumisealase teabe märgistus, mida hakatakse kohaldama alates detsembrist 2016.

dokumente ja töötab välja andmebaasi ELi ja siseriiklike märgistusnõuete kohta¹³. See peaks aitama toidukäitlemisettevõtjatel kiiresti kindlaks teha, milliseid nõudeid nende suhtes kohaldatakse.

Täiendavaid algatusi rakendatakse interneti paremaks kasutamiseks, et lihtsustada ja parandada regulatiivsete nõuete rakendamist, millest saaksid kasu haldusasutused, ettevõtjad ja tarbijad. Tuginedes praeguseks internetimüügis valdavaks saanud energiamärgistamise kogemusele, uuritakse samalaadse lähenemisviisi kasutamise võimalusi toidualase teabe esitamiseks tarbijatele.

Tarbijatele mõeldud toidualast teavet käsitlevad õigusaktid hõlmavad erandeid, lihtsustatud korda väikeste koguste ja jaemüüjate jaoks¹⁴ ning paindlikkussätteid, mis võimaldavad liikmesriikidel kohandada märgistusnõuded VKEde erivajadustele¹⁵. Õigusaktidega on muu hulgas ette nähtud igal kalendriaastal üks ühtne kuupäev uute meetmete kohaldamiseks ja soodsad üleminekumeetmed. Kõik nimetatud jõupingutused peaksid lihtsustama ja parandama õigusaktide rakendamist olemasoleva õigusraamistiku kohaselt.

- ***Seadusandja võetud meetmed***

Alates 2013. aasta oktoobrist on seadusandja (parlament ja nõukogu) võtnud vastu mitu olulist lihtsustamist ja koormuse vähendamist käsitlevat ettepanekut: kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitleva muudetud direktiiviga lihtsustatakse tunnustamismenetlusi ja lihtsustatakse teabele juurdepääsu;¹⁶ uus riigihankeid käsitlev õigusraamistik sisaldab meetmeid, millega muudetakse riigihange lihtsamaks ja vähendatakse halduskoormust ning soodustatakse elektroonilisi riigihankemenetlusi. Uue määrusega sõidumeerikute kohta vähendatakse halduskoormust ja parandatakse nõuete täitmist satelliitnavigatsioonisüsteemide ja kontrolliasutustega ühendatud digitaalsete sõidumeerikute abil. Sotsiaalsete ja sõidumeerikutega seotud eeskirjade kohaldamisalast jäetakse oskustöölise eriolukorraga arvestamiseks välja alla 7,5 tonni raskused sõidukid, mida kasutatakse üksnes 100 km raadiuses töökohast.

Need ettepanekud peaksid oluliselt vähendada VKEde kulusid. Väärtpaberite siseturuga seotud prospekti ja avalikustamishõuete lihtsustamist käsitleva määruse¹⁷ abil saavutatav

¹³ http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/proposed_legislation_en.htm.

¹⁴ Erandid hõlmavad näiteks vahetult põllumajanduslike majapidamiste või väikeste kohalike jaekauplejate müüdavaid toiduaineid. Lihtsustatud korda kohaldatakse muudel VKEde seisukohalt olulistel juhtudel, näiteks võib toitumisalane teave põhineda üldiselt kehtivate ja heakskiidetud andmete järgi tehtaval arvutusel, vältides kallist laboratoorset analüüsimist.

¹⁵ Kõnealused sätted võimaldavad liikmesriikidel näiteks nõuda, et pakendamata toidu korral ja restoranides antakse teavet allergeenide või talumatust põhjustavate ainete kohta ainult suuliselt või nõudmise korral.

¹⁶ Direktiiv 2013/55/EL, avaldatud 28. detsembril 2013 (ELT L 354).

¹⁷ Komisjoni delegeeritud määrus 862/2012.

kokkuvõid on näiteks 20 % ehk vahemikus 20 000–60 000 eurot prospekti kohta. Õigusaktidega digitaalsete sõidumeerikute kohta¹⁸ kaasneks kulude vähenemine 20 % ehk kokku 415 miljonit eurot.

Rügihang: *Uued riigihangete direktiivid võeti vastu käesoleva aasta veebruaris ja neid hakatakse kohaldama alates 2016. aasta aprillist. Nendega soodustatakse elektrooniliste riigihangete laialdasemat kasutamist ning edendatakse meetmeid VKEdes regulatiivse koormuse vähendamiseks ja juurdepääsu lihtsustamiseks, vähendades originaaldokumentide esitamise nõudeid ja toetades väiksemaid riigihankeid. Komisjoni hinnangul võib näiteks ettevõtja koostatud kinnituste kasutamine vähendada ettevõtete halduskoormust 169 miljoni euro võrra,¹⁹ e-hangetega oleks aga võimalik kokkuvõid, mis moodustab 5–20 % riigihankekuludest²⁰.*

Samas ei ole mõnikord mõju hindamise etapil planeeritud kulude kokkuvõidu võimalik saavutada seadusandlikus menetluses tehtud muudatuste tõttu, nagu näiteks seoses tootjate registreerimisega elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete korral²¹. Seadusandja ei toetanud jäätmesaadetiste ja keskkonnamõju hindamist käsitlevate keskkonnaalaste ettepanekute lihtsustamist²². Hilinenud maksimisega võitlemine äritehingute puhul, ettevõtte raamatupidamisnõuded, statistika kogumine,²³ käibemaksu kooskõlastamine ja käibemaksukohustuste lihtsustamine on valdkonnad, kus liikmesriigid on ilmutanud

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 165/2014, 4. veebruar 2014, autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 561/2006, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist.

¹⁹ Direktiivid 2014/24/EL ja 2014/25/EL. Esialgse tõendina enda koostatud kinnituse vastuvõtmise ja üksnes edukalt pakkuvalt tõendavaid dokumente nõudva lähenemisviisi abil vähendatakse avalike hangetega seotud halduskoormust 80 % võrra. Vt ka mõjuhinnang: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585&from=EN>.

²⁰ E-hanked juba kasutusele võtnud avaliku sektori ja võrgustiku sektori hankijad räägivad üldiselt 5–20 % kokkuvõidust; kogemused näitavad ka seda, et investeringukulud teenitakse kiiresti tagasi. Arvestades ELi hanketuru suurust, suurendaks iga 5 % kokkuvõidu avaliku sektori vahendeid ligikaudu 100 miljardi euro võrra. (E-hangete strateegia – COM(2012) 179(final))

²¹ Direktiiv 2012/19/EL. Loodeti, et ettepanek liikmesriikide tootjaregistritevahelise andmeedastuse ja koostalitlusvõime kohta aitab tootjatel kulusid ligikaudu 66 miljonit eurot aastas kokku hoida. Seadusandja ei võtnud seda osa komisjoni ettepanekust vastu.

²² Seadusandja oli vastu hindamismenetluste ja -meetmete koordineerimiseks ja integreerimiseks välja töötatud kohustuslikule ühe akna süsteemile, mis kiirendaks otsuste tegemist keskkonnamõju hindamise direktiivi raames (2011/92/EL), piirates äriühingute jaoks tõhususest tulenevat kasu. Seadusandja oli ka kohustusliku elektroonilise andmevahetuse vastu jäätmesaadetiste valdkonnas, kus aastane hinnanguline kokkuvõid äriühingutele oleks 44 miljonit eurot.

²³ Vt allpool III jaotis: uus ELi ettevõtlusstatistika struktuur.

vastumeelsust koormust vähendada, viidates subsidiaarsuse põhimõttele või tuues välja täiendavaid siseriikliku poliitikaga seotud põhjendusi.

Mitu tähtsat lihtsustamisettepanekut, millega kaasneb oluline kokkuhoid, ootab vastuvõtmist seadusandja poolt: näiteks komisjoni ettepanek kehtestada ühtsete eeskirjade süsteem ettevõtete maksubaasi arvutamiseks – see vähendaks tunduvalt ühtsel turul tegutsevate äriühingute maksukohustuse täitmisega kaasnevat kulusid²⁴. Mõnel juhul seevastu võib õigusloomeprotsessi käigus praegu toimuva arutelu tulemuseks olla hinnangulise kokkuhoiu vähenemine. Näiteks on oht, et komisjoni ettepanek standardse käibedeklaratsiooni kohta kavandatud 15 miljardi euro suurune aastane kokkuhoid ettevõtlussektoris võib märkimisväärselt kahaneda, kui nõukogus arutlusel olnud teatud muudatused vastu võetakse.

- ***Liikmesriikide võetud meetmed***

Liikmesriikidel on oluline kohustus rakendada ELi õigusaktid õigeaegselt ja kohaldada neid täies ulatuses. Sellega seoses on liikmesriikide ametiasutuste ülesanne kasutada neid võimalusi, mida ELi õigus pakub lihtsustamiseks, ning tagada ELi õiguse võimalikult tulemuslik ja tõhus kohaldamine riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Hinnangute kohaselt tuleneb kuni kolmandik ELi õigusaktidega seotud halduskoormusest liikmesriikide rakendusmeetmetest²⁵.

Üks näide suurte erinevuste kohta liikmesriikide vahel on riigihanke valdkond, kus hiljutise hinnangu kohaselt oli hankemenetluse tavaline kestus 11–34 nädalat, keskmine kulu inimtööpäevades erines liikmesriigiti aga neljakordselt²⁶. Teine näide on keskkonnamõju hindamise valdkonnast, kus kogu protsessi keskmine kestus liikmesriikides jääb vahemikku alla viie kuu kuni 27 kuud ning arendajate keskmised otsesed kulud jäävad vahemikku alla 4 000 euro kuni 20 000 eurot projekti kohta.

2014. aasta alguses jõustus mitu lihtsustamisettepanekut tollis intellektuaalomandi õiguskaitse tagamise ja elektroonikajäätmete tagasivõtmise valdkonnas. Määrusega, mis käsitleb intellektuaalomandi õiguskaitse tagamist tollis,²⁷ vähendatakse halduskoormust ja -kulusid, võimaldatakse paremat riskijuhtimist ja parandatakse intellektuaalomandi õiguskaitset. Elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmeid käsitleva direktiiviga²⁸ vabastatakse

²⁴ Komisjoni ettepanek ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksustamisbaasi kohta (KOM(2011)121) on menetluses alates 2011. aasta märtsist.

²⁵ KOM(2009) 544: „Halduskoormuse vähendamise tegevusprogramm Euroopa Liidus - Sektoripõhise vähendamise kavad ja 2009. aasta meetmed”

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf

²⁷ Määrus nr 608/2013.

²⁸ Direktiiv 2012/19/EL.

väikejaemüjad elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete tagasivõtmise kohustusest. On oluline, et kõik liikmesriigid rakendaksid kõnealuste ettepanekute lihtsustamist käsitlevaid ja koormust vähendavaid sätteid ning kasutaksid täielikult nende eeliseid.

Siiski leidub märkimisväärseid näiteid selle kohta, et liikmesriigid ei kasuta ELi õigusega pakutud lihtsustamise võimalusi või suurendab siseriiklik reguleerimine koormust valdkondades, mis ei kuulu otseselt ELi õigusaktide reguleerimisalasse. Nii on see näiteks toiduohutuse valdkonnas, kus ei kasutata alati väikeettevõtetele võimaldatavat lihtsustatud korda,²⁹ kaupade autoveo valdkonnas, kus mõned väikeste tarbesõidukite sõiduaja salvestamise siseriiklikud nõuded ELi õiguses reguleerimata valdkondades suurendavad väikeste äriühingute regulatiivset koormust,³⁰ ja äriühingute raamatupidamisnõuete valdkonnas³¹. VKEd saaksid märkimisväärset kasu, kui liikmesriigid kasutaksid tarbijale toidualase teabe esitamisel täielikult ära määruse kohaselt lubatud paindlikkust. Komisjon jälgib kõnealuste ja kõigi muude REFITi meetmete rakendamist liikmesriikides ning kajastab hetkeseisu 2015. aastaks kavandatud tulemustabeli järgmises väljaandes³².

Komisjon teeb liidu *acquis*' rakendamisel kõigis sektorites liikmesriikidega tihedalt koostööd ja kõrvuti kasvava tähelepanuga õigusloome kvaliteedile on välja töötatud horisontaalse regulatiivse mõju järelevalve. Komisjon jälgib näiteks halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammi (programmi ABR+) kohaselt liikmesriikide valikuid õigusaktide rakendamisel seoses 12 kõige edukama prioriteetse meetmega,³³ mis võeti ajavahemikus

²⁹ Lihatootlemissektoris lubavad ELi toiduohutust käsitlevad õigusaktid liikmesriikide ametiasutustel kehtestada väikeste äriühingute teatud investeeringute suhtes lihtsustatud korra.

³⁰ ELi õiguse kohaselt nõutakse üle 3,5 tonnise täismassiga väikeste tarbesõidukite sõiduaja salvestamist ja sellest nõudest vabastatakse kuni 7,5 tonnise sõidukiga kohalikke sõite tegevad oskustöölised, kuid mõne liikmesriigi siseriiklikes eeskirjades nõutakse üle 2,8 tonnise täismassiga sõidukite sõiduaja salvestamist.

³¹ Direktiiv 2006/46/EÜ.

³² Koos käesoleva teatisega esitatav REFITi tulemustabeli esimene väljaanne ei sisalda veel teavet rakendamise kohta liikmesriikides.

³³ 1) Suuremal hulgal VKEdel saada kasu lihtsustatud raamatupidamise/auditeerimise korrast – 14. juuni 2006. aasta direktiiv 2006/46/EÜ; 2) liikmesriikidel vabastada mikroettevõtjad raamatupidamisdirektiivide teatavate nõuete järgimisest – 14. märtsi 2012. aasta direktiiv 2012/6/EL; 3) lihtsustada ja ühtlustada jäätmesaadetest teatamise süsteemi – komisjoni 2010 aasta juuli soovituskiri liikmesriikidele; 4) nõuda riigihankemenetluses üksnes pakkumise võitnud ettevõtjalt sobivuse tõestamiseks dokumentide esitamist – KOM(2011) 896; 5) vähendada vastajate arvu statistika koostamisel ELi-sisese kaubanduse kohta – 31. märtsi 2004. aasta määrus nr 638/2004; 6) vähendada aruandlusnõudeid ELi tööstustoodangu kohta – nõukogu 19. detsembri 1991. aasta määrus 3924/91 ja komisjoni 11. juuli 2008. aasta määrus 36/2009; 7) jätta ära arvete suhtes kehtestatud lisanõuded ja kasutada ulatuslikumalt elektroonilisi arveid – nõukogu 13. juuli 2010. aasta direktiiv 2010/45/EL; 8) jätta käibemaksu tagastamise menetluses ära nõue täita taotlusvormid maksu tagastava liikmesriigi keeles paberandjal – nõukogu 12. veebruari 2008. aasta direktiiv 2008/9/EÜ; 9) digitaalsed sõidumeerikud, eelkõige digitaalsete sõidumeerikutekasutuselevõtt ja nende kasutamise lihtsustamine, pidades silmas käsitööstusega tegelevate ettevõtjate sõidumeeriku nõuetest vabastuse edasist laiendamist ja täiendavaid

2007–2012 halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammi raames³⁴. Selle tegevuse eesmärk on jagada parimaid tavasid rakendamise alal ja kontrollida, kas kohapeal on saavutatud halduskoormuse hinnanguline vähenemine. Esialgsed tulemused kinnitavad mõnes liikmesriigis kulutuste kohta antud hinnanguid valdkondades nagu Intrastat, tööstustoodangu uuringud ja digitaalsed sõidumeerikud. Piisava hulga järjepidevate kvantitatiivsete andmete ja statistika hankimisel tekkisid siiski teatavad raskused ning riikide tasandil on saadud rakendamise parimate tavade ja edasise lihtsustamise võimaluste kohta suhteliselt vähe näiteid. Kõrgetasemeline liikmesriikide õigusloomeekspertide rühm on väljendanud kindlat toetust komisjoni ja liikmesriikide koostöös tehtavale ELi õigusaktide praktilise kohapealse mõju järelkontrollile. Komisjon jätkab koostööd liikmesriikide ja sidusrühmadega, et anda usaldusväärsemat teavet ELi õigusaktide mõju kohta. Kõnealuse töö tulemused lisatakse järgmisesse REFITi tulemustabelisse.

III. Uued REFITi algatused

ELi õigusloome eesmärgipärasuse säilitamine nõuab pidevaid jõupingutusi. Seepärast rakendab komisjon REFITit kui pikaajalist programmi ning ajakohastas hiljuti ELi õigusaktide kaardistamist ja sõelumist, mis korraldati esmakordselt REFITi raames 2013. aastal. Komisjoni REFITi tegevuskava kohta alates oktoobrist 2013 laekunud eri sidusrühmade märkusi ja ettepanekuid võeti samuti arvesse³⁵.

Komisjon leiab kõnealuse analüüsi põhjal, et lihtsustamise ja koormuse vähendamisega seotud uued algatused on ennast õigustanud mitmes valdkonnas. Need algatused hõlmavad isikut tõendavaid dokumente ja reisidokumente käsitlevate ELi õigusaktide lihtsustamist, uue tervikliku ettevõtlusstatistika struktuuri väljatöötamist (vt allpool), käibemaksu alal ühe akna süsteemi laiendamist kõikidele tootja ja tarbija vahelistele tarnetele³⁶ koos sellega kaasneva ELi käibemaksualase veebiportaali väljaarendamisega, et teavitada ettevõtjaid riiklikest ja ELi

lihtsustamismeetmeid – 19. juuli 2011. aasta määrus nr 3821/85; 10) kaotada veotariifidest teavitamise nõue / leevendada tõendavate dokumentide sõidukis hoidmise nõuet – nõukogu 12. juuli 2008. aasta määrus nr 569/2008 (millega muudetakse määrust nr 11/60); 11) lihtsustada kaupade autoveo ja reisijateveo nõudeid – 21. oktoobri 2009. aasta määrus 1071/2009 ja 21. oktoobri 2009. aasta määrus 1072/2009 ning 12) lihtsustada munade märgistamist – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1308/2013.

³⁴ Vt halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammi lõpparuanne SWD(2012) 423 (final).

³⁵ Komisjon sai märkusi ja ettepanekuid liikmesriikide ametiasutustelt (FI, DE, NL, UK), äriühingutelt, ametiühingutelt ja muudelt kodanikuühiskonna organisatsioonidelt. Esitatud arvamustega saab tutvuda komisjoni aruka reguleerimise veebisaidil: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

³⁶ Algatuse eesmärk on vähendada piiriülese kaubanduse takistusi ning kaitsta liikmesriikide käibemaksutuluseid, muutes ELi käibemaksusüsteemi lihtsamaks, erapooletumaks ja mõjusamaks.

käibemaksueeskirjadest, ning kolmandate riikide kodanikele kehtestatud viisanõudeid käsitlevate õigusaktide kodifitseerimist³⁷.

Uus ELi ettevõtlusstatistika struktuur: Komisjon töötab selle nimel, et ühtlustada ettevõtlusstatistika võrdlusraamistikku ja lihtsustada andmete kogumist. Vastuseks ettevõtjate kaebustele käivitati ELi sisekaubanduse statistika projekt (SIMSTAT). Projekti raames katsetatakse uut andmekogumistehnikat, mis peaks aitama paremini kasutada kogutud statistilisi andmeid, lihtsustades ja vähendades sellega äriühingu aruannete esitamise kohustust. Kõnealust kulutõhusat lähenemisviisi saab rakendada ka muudes statistikavaldkondades (nt rahvusvaheliste äriühingute, rahvusvahelise teenuskaubanduse ja välismaiste otseinvesteeringute statistika) ning see võetakse positiivsete katsetulemuste korral kasutusele laiemas ettevõtlusstatistika integreerimist käsitlevas raammääruses.

Komisjon valmistab ette õigusaktide kehtetuks tunnistamist ka teistes valdkondades: energiamärgistamine,³⁸ veohinnad ja veotingimused,³⁹ ühine põllumajanduspoliitika ning keskkonnaalase aruandluse ühtlustamine. Lisaks sellele kontrollib komisjon liidu *acquis*'d seoses politseikoostöö ja õiguslase koostööga kriminaalasjades, et välja selgitada õigusaktid, mille võib seoses aluslepingutes sätestatud üleminekuperioodi lõpuga kehtetuks tunnistada⁴⁰.

Komisjon peab seadusandlikus menetluses takerdunud ettepanekute tagasivõtmist heaks seadusandlikuks juhtimiseks, mis annab võimaluse alustada uuesti või otsida kavandatud õigusloomealase eesmärgi saavutamiseks alternatiivseid lahendusi. Seadusandjale esitatud ja menetluses olevate ettepanekute põhjaliku kontrolli tulemusena tehti kindlaks veel ettepanekuid, mis on aegunud või mida seadusandja ei toeta ja mille kohta tuleks teha ettepanek need tagasi võtta. Need hõlmavad ettepanekuid järgmistes valdkondades: investeeringute tagamise skeemid, lennundusjulgestustasud, rasedad töötajad,⁴¹ fond naftareostusest põhjustatud kahju hüvitamiseks ning mikroettevõtjate vabastamine teatavate toiduhügieeni nõuete täitmisest, kuigi väiksemad ettevõtjad oleksid neist saanud olulist kasu⁴².

³⁷ Muud algatused hõlmavad tuumaküsimusi käsitlevate õigusaktide läbivaatamist, tagasipöördumistunnistuste alast ettepanekut ning tekstiilitooteid ja kahesuguse kasutusega kaupade importi käsitlevate määruste läbivaatamist.

³⁸ Külmkappide (direktiiv 2003/66), kodumajapidamises kasutatavate nõudepesumasinate (direktiiv 1999/9) ja pesumasinate (direktiiv 1995/12) energiamärgistamine pärast uute rakendusmeetmete vastuvõtmist.

³⁹ Nõukogu määrus nr 11 veohindade ja veotingimustega seotud diskrimineerimise kaotamise kohta 16. augusti 1960. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikli 79 lõike 3 rakendamisel.

⁴⁰ Protokoll nr 36 (üleminekusätete kohta) artikkel 10.

⁴¹ KOM(2008)600/4

⁴² KOM(2007) 90 (lõplik).

Uuest ametiajast tulenevatel ajastamisega seotud kaalutlustel keskendub praegune komisjon 2014. aastal peamistele teemadele. Pärast oma tegevuskava läbivaatamist otsustas komisjon jätta päevakorda ainult kõige olulisemad küsimused.

Komisjonil on keskpikas perspektiivis kavas käivitada mitu uut kehtivate ELi õigusaktide ja asutamislepingu kohaldamise hindamist ning toimivuskontrolli, sealhulgas järgmistes valdkondades: tarbijate kaitse seoses osajalise kasutamise õigusega, hilinenud maksed, müügipakendite õiguslik raamistik, disainilahenduste süsteem ELis, direktiivid prospektide kohta, vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamine eesmärgiga parandada selle toimimist siseturul,⁴³ süsinikdioksiidi kogumine ja säilitamine ning väikeste tarbesõidukite ja sõiduautode süsinikdioksiidi heide, telekommunikatsioon ning õigusaktid loata sisenemise, transiidi ja elamise kohta⁴⁴.

Muudes põhivaldkondades, mille kohta valmistatakse ette poliitikaülevaateid, nagu digitaalne ühtne turg, on tähtis teha kindlaks olemasolevad takistused ja hinnata õiguslikku raamistikku kulude ja lihtsustamisvõimaluste seisukohalt⁴⁵. Need ülesanded on REFITiga selgelt seotud.

Kõik uued algatused on soovituslikult ära toodud komisjoni talituste töödokumendis ja vajavad veel kinnitamist komisjoni 2015. aasta tööprogrammis.

Kemikaalialased õigusaktid: Komisjoni arvates on vaja jätkata ELi, liikmesriikide ja sidusrühmade tasandil jõupingutuste tegemist, et lihtsustada kemikaale käsitlevate õigusaktide, eelkõige REACHi rakendamist, ja kaaluda konkreetseid valdkondi, kus oleks võimalik lihtsustada eeskirju ja vähendada koormust. Seda tuleb teha nii, et saavutatakse tervise- ja keskkonnakaitse kõrge tase, säilitades kõnealuses valdkonnas Euroopa tööstuse konkurentsivõime ja uuendustegevuse ning kaupade vaba liikumise siseturul. Komisjoni korraldatud REACHi läbivaatamise⁴⁶ tulemusena 2013. aastal selgus vajadus teha mõned

⁴³ Pidades silmas nõukogu 2013. aasta detsembris esitatud üleskutset esitada hiljemalt 2015. aasta keskpaigaks aruanne vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta (vt http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf).

⁴⁴ Muud valdkonnad hõlmavad vasikaliha turustamisstandardeid, loomaliha märgistamise eeskirju, äärepoolseimate piirkondade programmi, kütusekvaliteedi direktiivi (kui see on üle võetud ja täielikult rakendatud), naftavarusid, kalanduskontrolli käsitlevat määrust, tuumaohutust, standardimist, asbestist põhjustatud reostust, loomkatseid, strateegilist keskkonna hindamist, üleujutuste ohtu, lenduvaid orgaanilisi ühendeid, keskkonnavalase aruandluse ühtlustamist, lenduvaid orgaanilisi ühendeid, kindlustust (kui rakendamiskogemus on piisav), koolitust, kvalifikatsiooni ja juhilube maanteetranspordis, meretransporti ja ohutust, laevaheitmete ja lastijätmete vastuvõtmist sadamates, käibemaksuga elektrooniliste arvete esitamist ja piiratud ulatusega ühe akna süsteemi, aga ka ehitust ning klaasi- ja keraamatööstust.

⁴⁵ See hõlmab internetipõhiseid teenuseid käsitlevate õigusaktide läbivaatamist – direktiiv 98/84/EÜ tingimusjuurdepääsul põhinevate või seda sisaldavate teenuste õiguskaitse kohta ja direktiiv 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul.

⁴⁶ COM(2013) 49, millele on lisatud SWD(2013) 25.

kohandused, kuid õigusaktide toimimist hinnati siiski positiivselt, mistõttu praegu ei ole neid tarvis muuta. Komisjon tunnistab siiski vajadust vähendada REACHi finants- ja halduskoormust VKEdele ning parandada kõikidel tasanditel REACHi rakendamist.

Sellel eesmärgil on juba võetud parandusmeetmeid, sealhulgas oluliselt vähendatud tasusid. Aastal 2014 on kavas võtta uusi meetmeid, muu hulgas konkreetse abi andmiseks VKEdele toimetulekuks 2018. aastaks ettenähtud väikeste tootmismahude registreerimistähtajaga; väga ohtlike ainete haldamise tõhusamate viiside kindlakstegemiseks ja ohtlikele kemikaalidele alternatiivide leidmiseks; VKEdega teabevahetuse parandamiseks ning selleks, et analüüsida REACHi mõju VKEdele, konkurentsivõimele ja uuendustegevusele. Keskpikas perspektiivis kaalutakse muid keemiliste ainete loamenetluse parandamise meetmeid, et muuta see menetlus äriühingute jaoks paremini prognoositavaks. Kõnealused meetmed hõlmavad näiteks luba vajavate ainete loetelu harvemat muutmist, lubade andmise protsessi lihtsustamist mõningatel madala riskitasemega erijuhtudel ja sotsiaal-majandusliku mõju suuremat arvesse võtmist uute ainete lisamisel autoriseerimisele kuuluvate ainete loetellu⁴⁷.

On oluline, et tööstussektor ja liikmesriigid osaleksid aktiivselt REACHi rakendamisel. Nende tegevus võiks hõlmata näiteks riikliku kasutajatoe suutlikkuse suurendamist ja/või kaubanduskoja pakutavat nõustamist seoses REACHi rakendamisega ning ühtlasi paremat koordineerimist liikmesriikide piires ja nende vahel.

2014. aastal käivitatakse rida algatusi, mis käsitlevad kemikaalide sektori õigusloome kvaliteeti, sealhulgas kõige olulisemate kemikaale käsitlevate õigusaktide (välja arvatud REACH) kulude kumulatiivne hindamine ja toimivuskontroll.

Selle töö põhjal tehtud järeldused, sealhulgas töötervishoidu ja tööohutust käsitlevate õigusaktide käimasolev hindamine ning varasema REACHi läbivaatamise tulemused, annavad tervikliku pildi ja pakuvad tulevikuväljavaateid mis tahes edasiste võimaluste kohta parandada kõnealuse valdkonna õigusloome kvaliteeti. Komisjon kutsub sidusrühmi ja liikmesriike ühiselt nende küsimuste üle arutlema ja sel viisil panustama ülevaatlikusse 2016. aastaks kavandatavasse aruandesse.

IV. Horisontaalsed meetmed

REFIT on osa komisjoni ulatuslikumast aruka reguleerimise poliitikast, mis hõlmab mõju hindamist, sidusrühmadega konsulteerimist ja hindamist. Komisjon on võtnud kohustuse tugevdada jätkuvalt kõnealuseid vahendeid ja muid horisontaalseid meetmeid, keskendudes muu hulgas veelgi enam reguleerimisega kaasnevate kulude ja kasu hindamisele ning halduskohustuste, näiteks aruandlusnõude vähendamisele⁴⁸.

- **Mõju hindamine**

⁴⁷ Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt lisatud komisjoni talituste töödokumendid.

⁴⁸ Vt COM(2012) 746.

Komisjoni mõju hindamise süsteem toimib poliitikatsükli varases järgus, mil töötatakse välja uusi ettepanekuid asjatundlikuks poliitikakujundamiseks vajaliku tõendusmaterjali kogumiseks ning tagatakse komisjoni ettepanekute kooskõla subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Alates süsteemi loomisest aastal 2002 on seda pidevalt tugevdatud ja täiustatud, nagu näiteks läbivaadatud suuniste avaldamisega 2009. aastal ning täiendavate suunistega eri valdkondades (konkurentsivõime ja mikroettevõtjad, põhiõigused, sotsiaalne ja territoriaalne mõju). Mõju hindamise käigus täiustatakse pidevalt tõendusmaterjali – andmeid ja teaduslik nõuandeid. Selleks et hõlbustada kiiresti kindlaks teha mõjuhindangu tulemused, sealhulgas kasu ja kulud, võttis komisjon 2013. aastal mõjuhindamise aruannetes kasutusele kokkuvõtte kahelehelise standardvormi. Kogemuste tuginedes (alates 2010. aastast üle 350 mõjuhindangu) on komisjoni eesmärk hindamise suuniseid ajakohastada ja ta soovib 2014. aasta juunis käivitatava avaliku arutelu raames kuulda sidusrühmade seisukohti.

- ***Järelhindamine***

ELi õigusaktide korrapärase järelhindamisega tehakse kindlaks, kas need on andnud soovitud tulemusi ja avaldanud loodetud mõju. Hindamiste kavandamine on paremaks muutunud ja hindamiste ajakava avaldatakse Europa veebisaidil⁴⁹. Hindamispoliitika ja hindamismeetodite täiendavaks tugevdamiseks korraldas komisjon 2013. aasta novembrist 2014. aasta veebruarini uute hindamissuuniste üle avaliku arutelu. Selle tulemusi võetakse arvesse eelseisvas hindamissuuniste läbivaatamises⁵⁰. Hindamissuunised sisaldavad viiteid poliitika igakülgseks hindamiseks 2010. aastal kehtestatud toimivuskontrollidele, mille abil hinnatakse sidusust ja järjepidevust regulatiivsete valdkondade vahel ja valdkonna piires ning seda, kas kogu poliitikavaldkonna laiem regulatiivne raamistik vastab eesmärgile. Sellest ajast alates on toimivuskontrollide teostatud mitmes poliitikavaldkonnas, nagu keskkond (ELi mageveepoliitika), tööhõive ja sotsiaalpoliitika (töötajate teavitamine ja nõustamine), tööstuspoliitika (mootorsõidukite tüübikinnitus) ja transport (lennunduse siseturg)⁵¹ ning nende tulemusena on võimalik ette valmistada mitu seadusandlikku ettepanekut, mille eesmärk on lihtsustamine ja koormuse vähendamine⁵².

- ***Konsulterimine sidusrühmadega***

⁴⁹ Vt komisjoni aruka reguleerimise veebisait: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm

⁵⁰ Kõnealuse avaliku arutelu tulemusena saadi 53 vastust riigiasutustelt, sidusrühmadelt ja kodanikelt. Need avaldatakse koos kokkuvõtva aruandega komisjoni aruka reguleerimise veebisaidil: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

⁵¹ Lõpparuanded on kättesaadavad veebisaidil: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm

⁵² St töötajate teavitamist ja nõustamist käsitlev toimivuskontroll võib sotsiaalpartneritega konsulterimise tulemusi arvestades kaasa tuua kolme direktiivi konsolideerimise, mootorsõidukite tüübikinnitusse toimivuskontrolli tulemusena vaadatakse läbi raamdirektiiv 2007/46/EÜ, vt täielik teave REFITi tulemustabelis.

Dialog kodanike, sotsiaalpartnerite ning ettevõtlussektori ja kodanikuühiskonna sidusrühmadega aitab tagada ELi õigusloome läbipaistvuse, sihipärasuse ja sidususe. Konsulteerimine sotsiaalpartnerite ning teiste sidusrühmadega on sätestatud aluslepingutes ning see on eriti oluline proportsionaalsuse ja subsidiaarsusega seotud probleemide tuvastamisel⁵³. Komisjon korraldab konsultatsioone poliitikatsükli kõigis etappides. Konsultatsioonide kvaliteedi ja suunamise parandamiseks ning ulatuse laiendamiseks jätkab komisjon nende kavandamise täiustamist konsultatsioonistrateegiate ettevalmistamisega poliitika väljatöötamise etapis ja hindamiskavade jätkuva avaldamisega. Konsultatsioonide kvaliteedi tõstmiseks annab komisjon välja sisesuunised, et nõustada ja toetada komisjoni talitusi, kes korraldavad sidusrühmadega konsultatsioone väljaspool ELi institutsioone. Enne vastuvõtmist esitab komisjon need suunised avalikuks aruteluks. Ühtlasi jätkab komisjon pingutusi konsultatsioonide laiendamiseks, suurendades kättesaadavust eri keeltes (eelarve piires). Kohaldades praegu mõjuhindamiste suhtes kohaldatavaid konsulteerimise miinimumnõudeid, tõhustab komisjon konsultatsioonide kasutamist hindamiste puhul ja toimivuskontrollides⁵⁴. Komisjon soovib asutustel kohaldada konsultatsioonide läbiviimisel miinimumnõudeid. Samuti kaalub komisjon, kuidas parandada avalikke arutelusid rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktide üle.

Komisjon võtab ka meetmeid tagasiside parandamiseks. Sidusrühmadel on juba praegu võimalik avaldada arvamust nii konsultatsioonide kavandamise kohta veebisaidil „Sinu hääl Euroopas”⁵⁵ kui ka tegevuskavade kohta, mida komisjon avaldab viitena oma õigusloomealastele kavatsustele. Hiljuti käivitati elektrooniline teavitussüsteem⁵⁶. Veebisaitide paremaks muutmiseks tehakse jõupingutusi, et muuta kommenteerimine ja tagasiside andmine lihtsamaks. Sidusrühmadelt saadud individuaalsed vastused avaldatakse tavaliselt 15 tööpäeva jooksul pärast konsultatsiooni lõpetamist ja kokkuvõttev aruanne hiljemalt siis, kui komisjon ettepaneku vastu võtab. Mõned liikmesriigid koguvad süstemaatiliselt arvamusi ja ettepanekuid sidusrühmadelt, kes võivad anda väärtusliku panuse komisjoni püüdlustesse parandada Euroopa tasandil õigusloome kvaliteeti.

Samuti on komisjonil kavas teha ettepanekuid suhtlemise laiendamiseks sotsiaalpartnerite ja sidusrühmadega, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtetega (VKEd), kasutades otsekontakte liikmesriikides toimuvatel konverentsidel ning Euroopa ja riiklike VKEde ühenduste ja võrgustiku Enterprise Europe kaudu peetavate konsultatsioonide vahendusel.

⁵³ Konsulteerimine on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 11 ja protokollis nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Sotsiaalpartneritega konsulteerimine on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 153, 154 ja 155 ette nähtud sotsiaalpoliitika kontekstis, võimaldades neil osaleda ka REFITi raames.

⁵⁴ Aluslepingutes, muudes ELi õigusaktides või rahvusvahelistes kokkulepetes sätestatud konkreetsed konsulteerimisraamistikud (nt sotsiaalpartneritega konsulteerimine) on välja jäetud.

⁵⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

⁵⁶ Tellimused saab teha veebisaidil: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=en>

- **Reguleerimise kulude ja kasu mõõtmine**

Kulude ja kasu mõõtmine on aruka reguleerimise oluline aspekt. Komisjon avaldas hiljuti reguleerimise kulude ja kasu hindamise meetodite välisuuringu tulemused, mis aitavad kaasa mõju hindamise suuniste ajakohastamisel⁵⁷. Reguleerimisest tulenevate kulude ja kasu mõõtmine on ka toimivuskontrollide ja järelhindamiste keskmes.

Konkreetsete tööstussektorite reguleerimiskulude hindamiseks korraldab komisjon kumulatiivsete kulude hindamisi. Kaks sellist hindamist terase- ja alumiiniumitööstuse kohta on juba toimunud,⁵⁸ hindamisega on algust tehtud keemiatööstuses ja täiendavad tööd on kavandatud metsatööstusettevõtetes, keraamika- ja klaasitööstuses ning ehitussektoris. Kumulatiivsete kulude hindamised annavad kogu tööstusharu hõlmavaid hinnanguid mitmesuguste põhiliste kulutegurite kohta. Võttes arvesse nende piiratud ulatust ja keskendumist pigem reguleerimiskuludele kui kasule, ei saa kumulatiivsete kulude hindamised olla poliitikasoovituste ainus alus. Nende tulemusi võetakse arvesse hindamistes, toimivuskontrollides ja mõju hindamistes.

Reguleerimisega kaasnevate kulude mõõtmine ELi tasandil on eriti problemaatiline, kuna komisjoni õigusaktide ettepanekute hinnangulisi kulusid muudetakse sageli õigusloomeprotsessis tehtavate muudatusettepanekutega ja need sõltuvad liikmesriikide valikutest õigusakti rakendamisel. See tähendab, et parlamendil ja nõukogul tuleb kulude ja kasu hindamist ajakohastada, kui ettepanekuid õigusloometsükli muudetakse⁵⁹. Lisaks sellele sõltub kulude ja kasu mõõtmise täpsus mõju hindamiste ja järelhindamiste puhul liikmesriikide, sotsiaalpartnerite ja sidusrühmade esitatud andmete kvaliteedist.

Tegelike kulude järelhindamise tulemusel võivad selguda suured erinevused võrreldes eelhinnanguga. Nii kulusid kui ka säästu on võimalik üle hinnata⁶⁰. Komisjon tunneb oma järelhindamistes üha enam huvi selle vastu, mil määral tegelikud kulud ja tegelik kasu langevad kokku varasemas mõjuhinnangus esitatud hinnanguga.

⁵⁷ Vaata uuring „Assessing the costs and benefits of regulation” (Õigusakti tulude ja kasu hindamine): http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

⁵⁸ Vt: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf ja: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7124&lang=en&title=Final-report.

⁵⁹ Näide selle võimaliku põhjendatuse kohta on taimede ja taimsete saaduste ELi importimise eeskirjad: tehes muudatusi komisjoni ettepanekusse käimasolevas seadusandlikus menetluses võidakse riskida ettevõtjate kulude suurendamisega (COM(2013) 267 – komisjoni ettepanek: määrus taimekahjustajate vastaste kaitsemeetmete kohta, vt ka lisatud tulemustabel).

⁶⁰ Järelhindamise käigus kindlaks tehtud tegelikud kulud võivad eelhinnangust erineda tänu tehnoloogilisele arengule ning ettevõtlusuuendustele ja tõhususele. Näiteks terasevaldkonnas on keskkonnakaitsega seotud kulud tonni kohta jäänud samaks või vähenenud umbes viimase 20 aasta jooksul vaatamata keskkonnatoime paranemisele sektoris. (Kumulatiivne kulude hindamine terasesektoris: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf)

- ***Aruandlusnõuded***

Regulatiivset koormust saab vähendada tõhususe, sidususe ja järjepidevuse parandamise, aga ka aruandlusnõuete vähendamise abil⁶¹. Komisjon püüab uute ettepanekute tegemisel aruandlusnõudeid piirata ja taotleb erinevate nõuete vastavusse viimist. Aruandlusnõuete ühtlustamise ja koondamise meetmed tuleks võtta koostöös parlamendi ja nõukoguga, kuna õigusloomeprotsessis lisatakse sageli aruandlust käsitlevaid nõudeid⁶². Samuti peaks teostama riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil läbivaatusi, et tuvastada ELi õigusaktides sätestatud nõudeid ületavad kohustused.

Komisjonile esitatavate aruannete ja komisjoni teostatava aruandlusega seoses on komisjon teinud läbivaatusi keskkonna⁶³ ning töötervishoiu ja tööohutuse valdkondades⁶⁴. Aruandlusnõuded on ühtlustatud ühtekuuluvuspoliitika ja energeetika valdkonnas⁶⁵. 2015. aastal saab kõnealuse tegevuse laiendada muudesse valdkondadesse.

V. Õigusloome kvaliteet – ühine eesmärk

Komisjon väljendab heameelt liikmesriikide ja sidusrühmade huvi üle REFITi vastu ja eelkõige Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Parlamendi toetuse üle⁶⁶.

⁶¹ Aruandluse nõuded on sageli omavahel seotud, nii näiteks nõudega, et komisjon koostaks aruande nõukogule või parlamendile, võib kaasneda täiendav aruandluskohustus liikmesriikide ametiasutustele, sidusrühmadele ja äriühingutele.

⁶² Määruses ühtekuuluvuspoliitika ühissätete kohta tuuakse välja 28 aruandluse üksiknõuet 11 valdkonnas, millest kuus nõuavad korrapärast aruandlust. Lõplik direktiiv töötajate lähetamise direktiivi jõustamise kohta sisaldab täiendavaid aruandlusnõudeid liikmesriikidele, mis lisati õigusloomeprotsessis (vt REFITi tulemustabelit).

⁶³ Varem seostamata aruandlussuundade ühtlustamisel tehti märkimisväärseid edusamme vett käsitlevate õigusaktide puhul (merestrategie direktiiv, vee raamdirektiiv, elupaikade direktiiv ja lindude direktiiv), nii et erinevate direktiivide raames sätestatud nõuetele vastavad andmed ja teave tuleb esitada ainult üks kord, mis vähendab tunduvalt halduskoormust. Asulareovee valdkonnas aruandlusnõuete vähendamist käsitleva eraldiseisva katseprojekti tulemuste põhjal muudetakse aruandluse nõuded lihtsamaks ja tõhusamaks.

⁶⁴ Alates 2007. aastast esitavad liikmesriigid komisjonile töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna 24 direktiivi rakendamise eraldi aruannete asemel üheainsa aruande (direktiiv 2007/30/EÜ, millega muudetakse raamdirektiivi 89/391/EMÜ).

⁶⁵ 2013. aastal korraldas komisjon energeetika ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas aruandluskohustuste sõelumise, et nõudmisi lihtsustada ja ühtlustada. Sõelumine võimaldas koondada ainuüksi energeetikavaldkonnas 43 aruandekohustust, jättes neist alles 14.

⁶⁶ Vt Euroopa Ülemkogu 24.–25. oktoobri 2013. aasta järeldused, konkurentsivõime nõukogu 2013. aasta detsembri järeldused ja Euroopa Parlamendi 17. aprilli 2014. aasta resolutsioon TOP-10 konsultatsioonide ja VKEdele ELi õigusaktidest tuleneva koormuse vähendamise kohta.

Alates komisjoni REFITi tegevuskava avaldamisest möödunud aasta oktoobris on liikmesriikidelt⁶⁷ ja sidusrühmadelt laekunud palju märkusi, ettepanekuid ja arvamusi. Neid kaaluti 2014. aastal REFITi raames toimunud ajakohastatud õigusaktide sõelumise käigus ja need on avaldatud komisjoni aruka reguleerimise veebisaidil, et esitada teavet ühiste mõttevahetuste, arutelude ja tegevuse kohta⁶⁸.

Komisjonil on heameel ettevõtlussektori ja kodanikuühiskonna sidusrühmade kinnituse üle, et õigusloome kvaliteet on vajalik ja oluline. Vastusena mõne sidusrühma väljendatud murele kinnitab komisjon veel kord, et REFIT ei sea kahtluse alla kehtestatud poliitilisi eesmärke ega kahjustada kodanike, tarbijate ja töötajate tervist ja turvalisust ning keskkonda. On oluline suurendada kõigi sidusrühmade teadlikkust sellest, millist kasu toob REFIT: nimelt püüab komisjon tagada, et ELi seadusandlikud meetmed võetakse tulemuslikult, tõhusalt ja õigel tasandil ning neil on ilmne ELi lisaväärtus.

REFITi rakendamise kogemus on näidanud, et Euroopa institutsioonidel, liikmesriikidel (riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil) ning ettevõtlussektori ja kodanikuühiskonna sidusrühmadel on võimalik õigusloome kvaliteet saavutada ainult ühiselt. Õigusloome kvaliteet tuleks seada esikohale ja kõik ELi institutsioonid peaksid ettevalmistusetapis või õigusloomeprotsessis hindama oma poliitikavalikute mõju. Koostöö liikmesriikidega on hädavajalik, et koguda andmeid ja hinnata, kas ELi õigusaktid on andnud loodetud tulemusi. Ka liikmesriikide parlamentidel on oma roll, kui nad annavad panuse poliitikatsükli varases järgus ja kontrollides komisjoni ettepanekuid subsidiaarsuse kontrolli mehhanism raames⁶⁹. Samuti on oluline sotsiaalpartnerite, sidusrühmade, valitsusväliste organisatsioonide ja laiemal avalikkuse panus, et säilitada aruka reguleerimise tempo.

Seda ühist pingutust on viimastel aastatel aruka reguleerimise tegevuskavasse panustades toetanud kaks parema reguleerimise ja halduskoormuse küsimustega tegelevat kõrgetasemelist töörühma. Komisjon leiab, et see toetus ja asjatundlikkus oleks kõige kasulikum ühendada ühte rühma, millel on muudetud volitused hinnata ELi õigusaktide mõju liikmesriikides ja mis panustaks kord aastas REFITi tulemustabelis esitatud tulemuste saavutamisesse. Samuti aitaks kõnealune tegevus kaasa hindamiseks valmis olevate reguleeritavate valdkondade tuvastamisel ning valitud põhiküsimuste hindamiste ja toimivuskontrollide läbiviimisel. Ettepanek luua edaspidi tehtava töö toetamiseks uus kõrgetasemeline töörühm tehakse lähikuudel.

VI. Järeldused ja tulevikuväljavaated

⁶⁷ Arvamusi saadi nimelt Soomest, Saksamaalt, Madalmaadest ja Ühendkuningriigist.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm.

⁶⁹ Ettenähtud aluslepingute protokollis nr 2.

Alates 2012. aasta detsembrist on komisjon tegutsenud oma õigusloome kvaliteediga seotud kohustuste täitmise nimel. Käesolevas teatises kajastatakse REFITi raames saavutatud tulemusi ja osutatakse valdkondadele, kuhu tuleks suunata edasised jõupingutused.

Senisest REFITi rakendamise kogemusest on võimalik teha mitmeid järeldusi.

Esiteks nõuavad arukas reguleerimine ja õigusloome kvaliteet kindlat poliitilist tahet ning tegevuspõhimõtete ja menetluste kohandamist kõigil tasanditel – komisjonis, Euroopa institutsioonide vahel ja liikmesriikides. Õigusloome kvaliteet ei tähenda ühekordset kiiret lahendust või lahtritesse linnukeste märkimist. Haldusasutustele tuleb anda volitused ja vajalikud vahendid tõenditel põhineva poliitika väljatöötamiseks, millesse sotsiaalpartnerid ja sidusrühmad oleksid aktiivselt kaasatud poliitikatsükli kõigis etappides, mõjuhindamisest kuni järelhindamiseni.

Teiseks on vaja reguleerimisprotsessi järelevalvet. Kvaliteedikontrolli on teostanud mõju hindamise komitee. Tema tegevust toetavad menetluseeskirjad, millega tagatakse, et kolleegiumile on võimalik arutamiseks esitada ainult usaldusväärset mõjuhindangut omavaid ettepanekuid. Euroopa Parlament ja üha enam ka nõukogu teostavad komisjoni mõjuhindangute usaldusväärset hinnates teistsugusel tasandil järelevalvet. See on omapärane olukord – vähesed reguleerivad asutused või haldusasutused kohaldavad või kohaldatakse nende suhtes samal tasandil kvaliteedikontrolli ja järelevalvet nagu Euroopa Komisjoni puhul. Mõnede hinnangute kohaselt tuleks luua täiendav väline kvaliteedikontrolli üksus. Komisjon ei toeta seda ideed, sest see ei sobi kokku tema poliitika ja seadusandliku rolliga: selleks, et komisjon saaks esitada häid, igakülgset tasakaalustatud ettepanekuid, peab ta nende mõju ise hindama. Kui komisjon on oma mõjuhindangu avaldanud, on seda võimalik avalikult analüüsida ja kommenteerida.

Kolmandaks näitab kogemus, et kvantifitseerimine on – kulusid ja kasu silmas pidades – regulatiivse hindamise puhul vajalik. Siiski tuleb tunnistada ka selle piire. Komisjon uurib süstemaatiliselt kulusid ja kasu oma mõjuhindamiste käigus, mis hõlmavad integreeritud viisil majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju. Võimaluse korral hindab ta neid koguseliselt. Kulude ja kasu arvutamine ei ole siiski täppisteadus. Sageli ei ole vajalikud andmed kättesaadavad. Mõju hindamise tulemusena välja selgitatud eelistatud valikuga kaasnevaid hinnangulisi kulusid ja kasu võib olla vaja üles- või allapoole korrigeerida sõltuvalt valikutest, mis Euroopa Parlament ja nõukogu teevad õigusloomeprotsessis ning liikmesriigid rakendamise käigus. Tegelikke kulusid on võimalik arvutada alles tagantjärele. Seetõttu tuleks REFITi raames keskenduda võimaluse piires kulude ja kasu kvantifitseerimisele kogu regulatiivse tsükli vältel, kohaldades selleks usaldusväärseid järelevalve- ja hindamissüsteeme, mis iga märkimisväärse õigusaktide läbivaatamise korral üle vaadatakse ja ajakohastatakse ning mis tagavad tegelike kulude ja kasu hindamise puhul vajalike andmete kättesaadavuse.

Neljandaks räägib õiguskindluse ja prognoositavuse vajadus koos ELi tasandil õigusaktide muutmiseks kuluva ajaga kiirete lahenduste ja reguleerimise vähendamise keerukate kavade vastu. Iga muudatusega kaasnevad kulud ning üleminekukuludega ei arvestata alati piisavalt. Üleminekukulud tuleb tegevuse puudumisel tekkivate kuludega hoolikalt võrrelda.

Viiendaks võib tarbetu koormuse ja kulude kindlakstegemine nende poolt, keda õigusaktid vahetult mõjutavad, oluliselt täiendada kvantitatiivset hinnangut. Konsulteerimine ja arutelud on seega äärmiselt olulised.

Võttes arvesse esitatud tähelepanekuid ja tulevikku silmas pidades seab komisjon õigusloome kvaliteedi jätkuvalt esikohale ning tegutseb selle tagamise nimel. Komisjon keskendub ka edaspidi märkimisväärse ELi lisaväärtusega valdkondadele, järgides subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet. Lähikuudel viib ta lõpule ettevalmistused mõju hindamise, sidusrühmadega konsulteerimise ja hindamise suuniste läbivaatamiseks. Ta muudab REFITi komisjoni menetluste ja menetlustavade kindlaks osaks.

Tihedat koostööd parlamendi ja nõukoguga jätkates tagab komisjon, et lihtsustamisest ja koormuse vähendamisest tulenev kasu leiab õigusloomeprotsessis kinnitust ning kutsub seadusandjat ja kõiki liikmesriike üles arendama välja piisav suutlikkus selleks, et panustada jõupingutustesse oma vastavates valdkondades ja korraldada õigusloomeprotsessis komisjoni ettepanekutele tehtud oluliste muudatuste mõju eelhindamisi⁷⁰.

Ühtlasi jätkab komisjon tööd liikmesriikide ja sidusrühmadega, eelkõige programmi ABR+ raames, et kinnitada hinnangulist kulude kokkuhoidu, selgitada välja rakendamise parimad tavad ning parandada reguleerimise kulusid ja kasu käsitlevate andmete kvaliteeti ja nende kogumist, mis on vajalik ELi õigusaktide mõju hindamiseks kohapeal⁷¹.

Tuleks tõhustada Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahelist koostööd reguleerimise kulude ja kasu hindamisel. Tuleb teha ühiseid jõupingutusi, et hinnata ELi õigusaktide rakendamist riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

Parlamendi ja komisjoni käesoleval aastal algav uus ametiaeg annab kõigile ELi institutsioonidele võimaluse tugevdada oma toetust arukale reguleerimisele ja õigusloome kvaliteedile.

Komisjon kutsub sotsiaalpartnereid ja sidusrühmi üles avaldama arvamust, esitama andmeid ja tõendeid käesolevas teatises ning sellega kaasnevas talituste töödokumendis esitatud REFITi praeguse olukorra ja tulevikuväljavaate kohta.

⁷⁰ Vt ka õigusloomeprotsessis lihtsustamise ja koormuse vähendamise ettepanekutesse tehtud muudatuste analüüs käesoleva teatisega kaasnevas REFITi tulemustabelis.

⁷¹ Hinnangute kohaselt on üks kolmandik ELi õigusaktide regulatiivsest koormusest seotud nende riikliku rakendamiselega.