

Strasbourg, 19.5.2015
COM(2015) 215 final

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

Parem õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks – ELi tegevuskava

{SWD(2015) 110 final}
{SWD(2015) 111 final}

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

Parem õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks – ELi tegevuskava

1. PAREMATE TULEMUSTE NIMEL: MUUDAME EUROOPA TASANDIL TEHTAVAT TÖÖD

Euroopa Komisjon on valmis muutma seda, mida Euroopa Liit (EL) teeb ja kuidas ta seda teeb. EL, institutsioonid ja õigusaktid peavad teenima kodanike ja äriühingute huve ning see peab olema tuntav ka nende igapäevases elus ja tegemistes. Peame taastama nende usalduse meie võimesse leida lahendusi.

Junckeri juhitud komisjon kavatseb nii mõndagi muuta. Oleme seadnud prioriteediks leida lahendused suurtele probleemidele, millega liikmesriigid üksi toime ei tule, ja viia ellu järgmised algatused: 315 miljardi euro suurune investeerimiskava töökohtade loomiseks ja majanduskasvu hoogustamiseks, energialiit kindla, taskukohase ja kestliku energiavarustuse tagamiseks, sisejulgeoleku tegevuskava terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks, digitaalne ühtne turg interneti võimaluste täielikuks ärakasutamiseks ning rände tegevuskava. Meie uute algatuste aluseks on poliitilised prioriteedid. Komisjon ei saa sekkuda ega peagi sekkuma igasse ELi küsimusse. Seda muutust lähenemisviisis peegeldab komisjoni esimene tööprogramm. Programm sisaldab kõigest 23 peamist uut algatust, mis on tihedalt seotud kokkulepitud poliitiliste prioriteetidega. Täiendavad ja tavapärased meetmed, mis järgnevad aasta jooksul, peegeldavad sama suunda ja eesmärki. Algatuse „Tulemustele keskenduv ELi eelarve” eesmärk on näidata, et ELi eelarve pakub kodanike jaoks lisaväärtust.

Poliitilised prioriteedid suunavad komisjoni tegevust nende probleemide lahendamisel, millega EL täna silmitsi seisab. Parema õigusloome on õigeaegsete ja põhjendatud poliitiliste otsuste aluseks, kuid ei saa kunagi poliitilisi otsuseid asendada.

Täna me tutvustame täiendavaid meetmeid paremate eeskirjade väljatöötamiseks, et saavutada paremaid tulemusi. Muudame poliitika kujundamise veelgi avatumaks, kuulame tähelepanelikumalt neid ja suhtleme paremini nendega, kes rakendavad ELi õigusakte ja saavad nendest kasu. Vaatame värske pilguga kõiki poliitikavaldkondi, et selgitada välja olemasolevad tõhustamist vajavad meetmed.

Jätkame samas vaimus nagu tegime seda oma tööd alustades: keskendume küsimustele, millega EL peab tõepoolest tegelema ja jälgime, et seda tehtaks hästi. Parema õigusloome põhimõtete kohaldamine tagab, et meetmed on tõenditepõhised, hästi läbimõeldud ja tagavad kodanikele, äriühingutele ja ühiskonnale tervikuna käegakatsutava ja jätkusuutliku kasu.

See kehtib nii uute õigusaktide kui ka suure hulga olemasolevate ELi õigusaktide kohta. Need õigusaktid on olulised jätkusuutliku arengu, majandust edasiviiva ühtse turu ning töökohtade loomiseks ja majanduskasvuks vajalike investeringute kaasamise seisukohast. Need on Euroopa sotsiaalse mudeli aluseks ning annavad tähenduse eurooplaste õigustele ja vabadustele, mille üle nad tunnevad uhkust, samuti nende julgeolekule ja nende õigusele saada õiguskaitset. Samuti aitavad õigusaktid meil reageerida ühistele probleemidele näiteks energiajulgeoleku, keskkonnakaitse ja kliima valdkonnas. Ühine ELi õigusakt asendab paljudel juhtudel 28 erinevat riiklikku õigusakti, muutes seega kodanike ja äriühingute elu vähem koormavamaks, lihtsustades õigusraamistikku, vähendades regulatiivset koormust ühtsel turul ja suurendades regulatiivset prognoositavust.

Lisaks sellele, et ELi õigustik on vajalik, on see ka meie tugevus – see eristab ELi kvalitatiivselt mis tahes muust kollektiivse juhtimise mudelist maailmas. Seepärast on väga tähtis, et iga meede ELi eeskirjades oleks eesmärgipärane, ajakohane, tõhus, proportsionaalne, rakendatav ja võimalikult lihtne. Õigusaktiga peaks olema võimalik saavutada see, milleks ta on ette nähtud, samuti peaks õigusakt olema kergesti kohaldatav, tagama õiguskindluse ja prognoositavuse ja ei tohiks olla põhjendamatult koormav. Tegemist peaks olema mõistlike ja reaalsete eeskirjadega, mida rakendatakse ja jõustatakse nõuetekohaselt kogu ELis, eeskirjadega, mis toimivad meie ühiste eesmärkide täitmiseks – ei rohkem ega vähem.

Parem õigusloome all ei mõelda „rohkem” või „vähem” õigusakte; samuti ei tähenda see teatavate poliitikavaldkondade vähemat reguleerimist või nende prioriteetsuse vähendamist ega ka meile kallite väärtuste ohtu seadmist. Need väärtused (kui nimetada vaid mõnda neist) on sotsiaalne kaitse ja keskkonnakaitse, põhiõigused, sealhulgas tervishoid. Parema õigusloome all mõeldakse selle tagamist, et me suudame saavutada ambitsioonikad eesmärgid, mille me oleme endale püstitanud.

Selle tagamiseks on EL viimase kümne aasta jooksul välja töötanud tervikliku kogumi parema õigusloome vahendeid ja menetlusi. Need olulised muudatused on juba tulemusi andnud, kuid praegune komisjoni koosseis on otsustanud veelgi edasi liikuda.

Meie kohustus tagada parem õigusloome peab hõlmama mõjuhindangute ja õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) valdkonnas juba tehtud edusamme. Me ei peaks ELi poliitikat kehtestama, vaid töötama selle välja ühiselt, tuginedes täielikule läbipaistvuse ja kaasamise põhimõtetele ning arvestades nende isikute seisukohtadega, keda õigusakt kõige enam mõjutab, nii et seda oleks lihtne rakendada. Oleme avatud väljastpool tulevatele tagasisidele ja väljastpoolt tehtavale kontrollile, et saada kinnitust oma toimimise õigsuse kohta. Samuti tuleb ELi poliitika regulaarselt läbi vaadata: peame olema läbipaistvad ja vastutama poliitikaeesmärkide täitmise eest, st tegema kindlaks, mis on töötanud hästi ja mida tuleks muuta.

Parem õigusloome ei ole bürokraatlik ülesanne. Kodanikud, äriühingud ja sidusrühmad kujundavad oma hinnangud ELi kohta meetmete mõju põhjal – mitte ainult uute algatuste, vaid juba kokkulepitud ja jõustunud normide mõju põhjal. Komisjon võtab poliitilise vastutuse kohaldada oma töös parema õigusloome põhimõtteid ja protsesse ning kutsub teisi ELi institutsioone ja liikmesriike üles tema eeskuju järgima.

2. AVATUS JA LÄBIPAISTVUS

2.1. Konsulterime rohkem, kuulame paremini

Avatum poliitika kujundamine muudab ka ELi läbipaistvamaks ja vastutavamaks; ühtlasi tagab avatum poliitika kujundamine selle, et poliitika tugineb parimatele võimalikele tõenditele ja on seeläbi tõhusam. Kõik need, keda õigusaktid mõjutavad kohalikul, piirkondlikul, riiklikul ja liidu tasandil, mõistavad kõige paremini õigusaktide mõju ja võivad esitada vajalikke tõendeid, et neid veel paremaks muuta.

Komisjon on võtnud nõuks kodanikke ja sidusrühmi paremini ära kuulata ning olla nende tagasiside suhtes avatud igas etapis alates esimesest ideest ning lõpetades komisjoni ettepaneku tegemise, õigusakti vastuvõtmise ja selle hindamisega. Komisjon kavatses käivitada veebiportaali, mille kaudu saab iga algatust jälgida.

Tuginedes konsulteerimise miinimumnõuetele,¹ tugevdavad komisjoni uued paremat õigusloomet käsitlevad suunised meie pühendumust korraldada selliseid konsultatsioone, mis on kvaliteetsed, läbipaistvad ja on suunatud sellise tõendusmaterjali hankimisele, mis on vajalik mõistlike otsuste tegemiseks. Seda tehakse kahel peamisel moel.

Esiteks on sidusrühmadel võimalik avaldada oma seisukohti kogu poliitikatsükli jooksul. Tegevuskavad ja mõjuhinnangud annavad sidusrühmadele võimaluse anda tagasisidet või küsida asjakohast teavet kohe, kui töö uue algatusega algab². Samuti on ette nähtud 12nädalane avalik konsulteerimine, kui valmistatakse ette uusi ettepanekuid või kui toimub olemasolevate õigusaktide hindamine ja nende toimivuse kontroll. Pärast seda, kui komisjon on ettepaneku vastu võtnud, saavad liikmesriikide parlamendid esitada arvamusi subsidiaarsuse kohta. Lisaks kutsub komisjon kodanikke ja sidusrühmi esitama kaheksa nädala jooksul tagasisidet³. Nende seisukohtade kasutamiseks seadusandlikus arutelus kogub komisjon need kokku ja esitab need Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Teiseks saavad kõik sidusrühmad esitada tagasisidet õigusnormide kohta, millega kehtestatakse tehnilised ja erielemendid, mida on vaja Euroopa Parlamendis ja nõukogus vastu võetud õigusaktide rakendamiseks. Paralleelselt ekspertidega liikmesriikides toimuvate konsultatsioonidega saab üldsus esmakordselt tutvuda delegeeritud õigusaktide kavandatavate tekstidega komisjoni veebisaidil nelja nädala jooksul. Olulised rakendusaktid, mille kohta peab pädev komitee esitama arvamuse, tehakse samuti neljaks nädalaks kättesaadavaks, võimaldades sidusrühmadel esitada märkusi enne seda, kui liikmesriigid hakkavad vastavas komitees õigusakti üle hääletama⁴. Komisjon avaldab selliste kavandatavate õigusaktide esialgse loetelu internetis, et sidusrühmadel oleks võimalik ette planeerida. Samuti on vajalikud proportsionaalsed mõjuhinnangud, juhul kui mõju võib osutuda märkimisväärseks.

Arvestades tööturu osapoolte rolli ja autonoomiat, kohaldatakse erikorda komisjoni konsultatsioonide suhtes vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 154 ja komisjoni ettepanekute suhtes vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 155.

2.2. Selgitame paremini, mida me teeme ja miks

Igal juhul tuleb meil paremini selgitada, miks me tegutseme, milliseid tulemusi soovime saada, ning milline võiks olla meie tegevuse mõju. Iga komisjoni ettepaneku juurde kuulub uus parandatud formaadis seletuskiri⁵. Lisaks kavandatava meetme eesmärgi selgitamisele antakse teavet ka selle kohta, kuidas on kasutatud parema õigusloome põhimõtteid: miks

¹ KOM(2002) 704, mida on täiendatud dokumentidega COM(2012) 746, SWD(2012) 422 ja COM(2014) 368.

² Selliseid tegevuskavasid ja mõjuhinnanguid esitatakse automaatse teavitamissüsteemi kaudu, mis asub järgmistel aadressidel: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do> ja <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Ilma et see piiraks erikorda, mida kohaldatakse komisjoni ettepanekute suhtes vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 155 lõikele 2.

⁴ Teatavad erandid kehtivad nii delegeeritud kui ka rakendusaktide eelnõude suhtes, sealhulgas: kui rakendusakti eelnõu käsitleb finantsjuhtimist või kui mõlema õigusakti liigi puhul puudub nende sisu suhtes kaalutusõigus (või see on piiratud); kui õigusakti ettevalmistamisel on juba peetud laiaulatuslikke konsultatsioone (nt ELi ameti eestvedamisel); kui asja kiireloomulisuse tõttu ei ole konsultatsioone võimalik pidada või muud nõuetekohaselt põhjendatud juhud.

⁵ Seletuskiri on nõutav kõigi õigusaktide ettepanekute ja delegeeritud õigusaktide, aga mitte rakendusaktide puhul.

algatust on vaja, miks see on parim vahend ELis kasutamiseks, mida sidusrühmad arvavad ning milline on algatuse keskkonnavalane, sotsiaalne ja majanduslik mõju eeskätt konkurentsivõimele ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd). Samuti hõlmab see põhjalikku selgitust selle kohta, kuidas algatus vastab subsidiaarsuse põhimõttele (miks liikmesriik ei saa eesmärki saavutada üksinda) ja proportsionaalsuse põhimõttele (kuidas kavandatud meede ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik). See on oluline vastutuse edendamiseks.

2.3. ELi õigus mõjutab inimesi, ettevõtjaid ja ühiskonda tervikuna – igaühel on võimalus end kuuldavaks teha

Komisjon soovib saada sidusrühmadelt tagasisidet mitte üksnes poliitika väljatöötamise teatavas kontrolletapis, vaid jooksvalt ELi poliitika ja õigusakti iga aspekti kohta. Soovime teada, kuidas ELi õigusaktid mõjutavad inimesi ja äriühinguid ning kuidas nende toimivust parandada.

Komisjoni parema õigusloome veebisaidil on uus element „Kergenda koormat – tee end kuuldavaks,” mille kaudu saab igaüks edastada oma seisukohti ja märkusi ELi seaduste ja algatuste kohta lisaks komisjoni korraldatavatele ametlikele konsultatsioonidele. Soovime teada, mis inimesi ärritab, koormab või mida oleks vaja muuta. Vastame küsimusele kohe või saadame selle edasisele kaalumisele sidusrühmade uuele platvormile, mida on kirjeldatud allpool. See võimaldab Euroopa kodanikel, tööturu osapooltel ja äriühingutel ELi poliitikat paremini mõista ja seda mõjutada, kasutades digitaalajastu interaktiivseid vahendeid.

3. TEEME PAREMINI: PAREMAD VAHENDID PAREMA POLIITIKA JAOKS

3.1. Eesmärkide saavutamine: parem õigusloome ehk tasakaalustatud tegevuskava

Parem õigusloome ei tähenda teatava poliitika või teatavate eesmärkide eelistamist teistele. Parem õigusloome tähendab hoopis mis tahes eesmärgi selgust. Parem õigusloome tähendab sellise poliitilise lahenduse tagamist, mis on eesmärkide saavutamiseks parim ja kõige vähem koormav, aga ka ausust selles, kui hästi lahendused töötavad. Analüüsida tuleb kõiki märkimisväärseid positiivseid, negatiivseid ja kvantifitseeritavaid mõjusid ja neid arvesse võtta.

Alates tänasest kasutab komisjon oma töös paremat õigusloomet käsitlevaid uusi integreeritud suuniseid⁶. Kõnealused suunised tagavad, et komisjon võtab oma analüütilises töös arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid mõjusid ning põhiõigusi. Samuti kinnitatakse nendega komisjoni kohustust kasutada parimaid olemasolevaid tõendeid ja teadustulemusi ning tugevdada jõupingutusi selgete järelevalve- ja rakenduskavade kehtestamiseks enne seda, kui meetmed vastu võetakse. Nendega tagatakse ka, et ELi konkurentsivõime ja ELi säästev areng on edaspidigi prioriteetsel kohal kõiges, mida me teeme.

⁶ Kuni 2015. aasta lõpuni kohaldatakse üleminekuajavahetuse selliste algatuste puhul, mille menetlemine on jõudnud kaugemale. Paremat õigusloomet käsitlevate suuniste uute nõuete kohaselt teeb õiguskontrollikomitee kvaliteedi kontrollimise käigus pragmaatilise hindamise, võttes arvesse iga mõjuhindamise ettevalmistava etapi ajastust ja peamist hindamist, mille üle tuleb tal teha kontrolli. Näha on ette avalik konsulteerimine delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide eelnõude üle ning kavandatud õigusaktide avaldamine koos vastavate asutusesiseste töötlemise nõuetega.

Poliitiliste lahenduste leidmisel võtame arvesse nii regulatiivsed kui ka hästi kavandatud⁷ mitteregulatiivsed võimalusi, aga ka parandusi olemasolevate õigusaktide rakendamisel ja jõustamisel. Tagame sellised lahendused, mis kasutavad ära kõiki võimalusi, mida pakuvad praegused ja tulevased digitaalsed ja muud tehnoloogiad, mis ei pärsi innovatsiooni ja toimivad laitmatult nii digitaalses kui füüsilises maailmas.

Pöörame erilist tähelepanu eeskirjadele, mis mõjutavad VKEsid, kes liiga tihti kannatavad bürokraatia tõttu. Kuid kõik need eeskirjad ei olegi Brüsseli päritolu. Paljud ELi eeskirjad on sama asjakohased väikeste ettevõtjate kui ka suurte ettevõtjate jaoks: väikeettevõttes töötaval käsitöötooteid valmistaval töotajal on samaväärne õigus tervise ja ohutuse kaitsesele kui suurtehase töölisel. Kuid kui õigusraamistik on liiga keeruline, koormav või bürokraatlik, võib selle järgimine osutuda väiksemate ettevõtjate jaoks keeruliseks – töotajad jäävad kaitseta, ettevõtte niigi napid vahendid kuluvad eeskirjade kohaldamisele, selle asemel et hoogustada ettevõtte kasvu ja töökohtade loomist.

Algatuste ettevalmistamisel lähtume esmalt põhimõttest „kõigepealt mõtle väikestele”: arvestame väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate huvidega poliitika väljatöötamisel ja hindamisel, näeme neile ette lihtsustatud korra ja mikroettevõtjatele automaatse vabastuse seal, kus see on võimalik ja mõttekas⁸. Kui kumbki ei ole võimalik, sest need takistavad näiteks kavandatava õigusakti keskkonnanalaste, sotsiaalsete ja majanduslike eesmärkide tõhusat saavutamist, selgitab komisjon selle põhjuseid.

3.2. Komisjon avab end kontrollile

Eespool osutatud kohustuste näol on tegemist ambitsioonika muutusega selles, kuidas me toimime. Kontroll aitab meil parema õigusloome põhimõtetest kinni pidada, tagades, et ettepanekud koostatakse parimate kättesaadavate tõendite ja analüüsi alusel.

Alates 2006. aastast on mõjuhindamiskomitee seda kontrolliülesannet täitnud. Komitee on taganud, et enne uute algatuste kohta otsuste tegemist korraldatavad mõjuhinnangud on kvaliteetsed. Nagu 2014. aasta detsembris välja kuulutatud,⁹ võtab praeguse komitee ülesanded enda kanda õiguskontrollikomitee, kelle rolli on tugevdatud.

Uus komitee hindab, kui kvaliteetsed on mõjuhinnangud, mis aitavad teha teadlikumaid poliitilisi otsuseid. Kui komisjon otsustab võtta meetmeid nõuetekohase mõjuhinnanguta, tuleb tal seda avalikult selgitada. Erinevalt varasemast kontrollib komitee olulisemaid hinnanguid ja teeb olemasolevate õigusaktide toimivuskontrolli.

Komitee koosseis võimaldab tal koostada erapooletuid arvamusi, kasutades selleks ulatuslikku oskusteavet asjakohaste analüütiliste meetodite kohta. Komiteesse kuulub lisaks esimehele kuus liiget, kes esmakordselt töötavad täiskohaga ja on vabad mis tahes poliitilisest vastutusest komisjonis. Neist kolm liiget on tööle võetud väljastpoolt ELi institutsioone tähtajalise lepinguga, mida ei pikendata. Kõik liikmed valitakse nende kogemuste põhjal, kasutades ranget ja objektiivset valikumenetlust.

⁷ Vt paremat ise- ja kaasreguleerimist käsitlevad üldpõhimõtted ja vastav ühenduse tava: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

⁸ Väikeste, keskmise suurusega ja mikroettevõtjate määratlused leiab siit: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm

⁹ Vt IP/14/2761.

3.3. ELi institutsioonide ühine vastutus

Komisjoni ettepanekute puhul on, nagu nimi ütleb, tegemist ettepanekutega. Kaasseadusandjatel tuleb neid kaaluda ja seejärel vastu võtta. Väga harva läbib ettepanek õigusloomeprotsessi puutumatuna: Euroopa Parlament ja nõukogu teevad sellesse muudatusi. Pärast kokkuleppe saavutamist võtab liikmesriik õigusakti riiklikkusse või piirkondlikkusse õigusesse üle. See võib mõjutada õigusaktist saadavat kasu ja sellega kaasnevaid kulusid nii paremuse kui ka halvemuse poole.

Kuigi komisjonil on parema õigusloome tagamises peamine roll, ei saa ta seda üksi saavutada. Õigusaktide muutmise õigus on demokraatliku protsessi osana Euroopa Parlamendil ja nõukogul, kuid neil on samuti kohustus arvestada muudatuste mõjuga. Seepärast peaksid Euroopa Parlament ja nõukogu toetama komisjoni kohustust tagada parem õigusloome; sama kehtib liikmesriikide kohta ELi õigusaktide ülevõtmisel ja rakendamisel.

2003. aasta institutsioonidevahelises kokkuleppes parema õigusloome kohta nähakse ette Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni koostöö ELi õigusaktide väljatöötamiseks parimal võimalikul viisil. Kuid neid häid kavatsusi ei ole järjepidevalt ellu viidud. Näiteks ajavahemikul 2007–2014 koostas komisjon üle 700 mõjuhinna; samal ajal hindas Euroopa Parlament vaid 20 muudatuse mõju ning nõukogu ei teinud ühtegi mõjuhinna. Väga harva alustavad kaasseadusandjad ettepaneku kaalumist komisjoni mõjuhinna nõuetekohase läbivaatamisega. Eelkõige läbirääkimiste viimastes etappides sõlmitakse kokkulepped, võtmata täielikult arvesse kompromissmuudatustega kaasnevat otsest ja kaudset mõju.

Minevikus on Euroopa Parlament ja nõukogu aeg-ajalt kahelnud selliste meetmete võtmises, mille eesmärk on vähendada halduskoormust. Näiteks kärpisid liikmesriigid nõukogus ettepanekut standardse käibemaksudeklaratsiooni kohta ja blokeerisid seda, seades ohtu 15 miljardi euro suuruse kokkuhoiu. Kui liikmesriigid rakendavad liidu õigusakte riiklikul tasandil, lähevad nad ELi õigusaktides rangelt nõutavast sageli kaugemale (ülereguleerimine). Sellest võib olla küll olla rohkem kasu, aga samas võivad need tarbetult suurened ariühingute ja ametiasutuste kulusid, mida sageli ekslikult seostatakse ELi õigusaktiga.

Kuid komisjon märgib siiski, et Euroopa Parlamendis ja nõukogus puhuvad uued poliitilised tuuled annavad kõigile võimaluse mitte ainult järgida parema õigusloome ideed, vaid juurutada ka selle püsijäämist.

Tõelisi muutusi saab ellu kutsuda vaid siis, kui kõik ELi institutsioonid ja liikmesriigid jagavad seda vastutust. Komisjon teeb ettepaneku sõlmida Euroopa Parlamendi ja nõukoguga uus kokkulepe. Kokkuleppe osalised võtavad endale kohustuse saavutada parem õigusloome ja teha koostööd, et kodanikud, äriühingud ja ühiskond näeksid, et ELis toimuvast on nende igapäevaelus kasu. Parema õigusloome on meie peamine poliitiline prioriteet nii uute ettepanekute kui ka olemaseolevate õigusaktide puhul. Arvestades meie ühist vastutust ELi üldsuse ees tervikuna, kutsume teisi institutsioone üles meie eesmärgi järgima ja tegema selle nimel koostööd.

Eelkõige kutsume Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles:

- seadma prioriteediks need algatused, mis lihtsustaksid või tõhustaksid olemasolevaid õigusakte, näiteks programmi REFIT kaudu välja selgitatud algatused, et kasu oleks kiiremini käegakatsutav;

- hindama selliste märkimisväärsete muudatuste mõju, mille kohta Euroopa Parlament või nõukogu teevad ettepaneku õigusloome protsessi käigus. Kui Euroopa Parlament ja nõukogu leiavad, et kokkulepe erineb esialgsest komisjoni ettepanekust märkimisväärselt, peavad nad enne lõpliku otsuse langetamist hindama selle võimalikku majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnavalast mõju ja regulatiivset koormust;
- leppima kokku, et õigusaktid peavad olema mõistetavad ja selged, võimaldama osalistel oma õigustest ja kohustustest aru saada, sisaldama nõuetekohaseid aruandlus-, järelevalve- ja hindamisnõudeid, vältima ebaproportsionaalseid kulusid ja olema praktikas rakendatavad;
- leppima kokku, et igal institutsioonil on õigus moodustada sõltumatu toimkond, kes hindab eespool osutatud omadusi pärast komisjoni ettepaneku mis tahes sisulist muutmist. Selline hindamine tuleks lõplikult vormistada ja teha üldsusele kättesaadavaks mõistliku ajavahemiku jooksul ning selles tuleks võtta arvesse juba tehtud mõjuhinnanguid. Iga institutsioon määrab toimkonda ühe liikme, kellel on tõendatud vajalikud spetsiifilised teadmised, puudub huvide konflikt ja kes tegutseb ametisse nimetavast asutusest sõltumatult;
- olema nõus, et enne uute algatuste kaalumist tuleb juba jõustunud õigusakte nõuetekohaselt hinnata, et selgitada välja, kas on võimalik kasutada olemasolevaid vahendeid;
- lisama igasse uude õigusakti süstemaatiliselt sätteid, mis võimaldavad järelevalvet ja edasist hindamist;
- kutsuma liikmesriike üles hoiduma ELi eeskirjade siseriiklikku õigusesse ülevõtmisel põhjendamatust ülereguleerimisest. Ehkki see võib aidata saavutada õigusakti eesmärged kohalikes tingimustes või tuua rohkem kasu, võib see põhjustada lisakoormust. Liikmesriike tuleks kutsuda selgitama ülereguleerimise korral selle põhjusi;
- leppima kokku delegeeritud õigusakte käsitleva muudetud ühisseisukoha, sealhulgas kriteeriumid delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide eristamiseks¹⁰;
- olema läbipaistvamad ja võtma õigusloomest aktiivsemalt osa;
- võtma kohustuseks töötada õigusaktid paremini välja, et need oleksid korrektsed, arusaadavad, selged ja järjepidevad – et igaüks teaks kindlalt ja selgelt oma õigusi ja kohustusi;
- edendama õigusaktide uuestisõnastamist, et õigusaktid oleksid ka pärast nende muutmist selged ja hästi struktureeritud ning
- tegema ELi õigusaktid võimalikult lihtsasti kättesaadavaks, et igaüks saaks internetis tutvuda teda mõjutavate õigusaktidega, mis on ajakohastatud, usaldusväärsed, konsolideeritud ja täielikud.

¹⁰ Nende kriteeriumide kindlaksmääramisel võetakse arvesse Euroopa Parlamendi Szájeri raportit (seadusandlike volituste delegeerimise järelemeetmete ja liikmesriikide kontroll komisjoni rakendamise volituste täitmise üle). Ühisseisukohta käsitlevale uuele kokkuleppele võiks järgneda kontrolliga regulatiivmenetluse ühtlustamine Lissaboni lepinguga.

Komisjoni ettepanekus uue institutsioonidevahelise kokkuleppe kohta nähakse läbirääkimisteks ette tugev alus ja komisjon loodab, et kolm institutsiooni suudavad uue kokkuleppe veel selle aasta lõpuks lõplikult vormistada.

4. OLEMASOLEVATE ÕIGUSAKTIDE VÄRSKENDAMINE

Kasu ja kulude arvessevõtmine ei tähenda pelgalt põgusat ülevaadet olukorrast poliitilise meetme algatamise ajal: hindamine peab jätkuma meetme kogu eluea jooksul, et meede püsiks eesmärgipärane. See tähendab ka seda, et pärast meetme rakendamist tuleks heita pilk möödunudle, tuua välja meetme tegelik mõju konkreetsetele sektoritele ja teha ettepanekuid, kuidas kergendada koormust, kärpimata meetme eesmärke. Selline hindamine hõlmab üldjuhul konsultatsioone üldsusega.

Me peame suutma selgelt välja öelda, millises valdkonnas valmistasid tulemused pettumust ja millal avaldusid soovimatud majanduslikud, sotsiaalsed või keskkonnavalasid tagajärjed. Peame olema valmis meetmeid läbi vaatama ja parandama, kui see on vajalik. Samuti peame leidma uusi võimalusi, kuidas pidada Euroopa Parlamendi ja nõukoguga arutelusid selle üle, mis on toiminud ja mis mitte, ja jõuda selles kokkuleppele. Ilma selleta ei ole katsed vähendada bürokraatiat või teha õigusaktidesse vajalikke muudatusi lihtsalt mõttekad.

Poliitikud keskenduvad tavaliselt pigem uutele algatustele. Kuid ELi üle kujundatakse arvamus mitte ainult uute poliitiliste algatuste, vaid olemasolevatest ELi õigusaktidest saadava kasu ja nendega kaasneva koormuse põhjal. Seega on olemasolevate ELi õigusaktide haldamine poliitiliselt sama tähtis kui uute algatuste ettevalmistamine.

Kuid aja jooksul võivad isegi hästi koostatud õigusaktid iganeda, muutuda koormavamaks või mitte enam saavutada oma eesmärki. Näiteks võivad muutused turul tähendada seda, et õigusaktist ei ole enam kasu, see ei ole asjakohane ega täida enam oma eesmärki. Muutuv tehnoloogia võib pakkuda võimalust poliitika eesmärgi paremaks saavutamiseks, näiteks võidakse lubada esitada vorm interneti kaudu. Õppetunnid, mis on saadud poliitika rakendamisest parema järelevalve ja hindamise kaudu, võivad pakkuda uusi tõendeid selle kohta, milline poliitiline lahendus on parim.

4.1. Programm REFIT – ELi õigusaktide eesmärgipärasuse tagamine

Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm (REFIT) on komisjoni programm, mille eesmärk on tagada ELi õigusaktide eesmärgipärasus ja saavutada ELi seadusandja taotletud tulemused. REFIT ei tähenda vähemat reguleerimist, vaid *paremat* reguleerimist. Selle eesmärk on teha ELi õigusaktidest tulenev kasu kodanikele, äriühingutele ja ühiskonnale tervikuna kättesaadavaks kõige tõhusamal viisil, kaotades bürokraatlikud takistused ja vähendades võimaluse korral kulusid, ilma et see kahjustaks poliitikaeesmärkide saavutamist. REFIT ei ole ühekordne läbivaatamine, vaid pidev kohustus hoida ELi seadustik lihtne ja terve.

REFIT ja ambitsioonikas poliitikakujundamine käivad käsikäes. Olemasolevate õigusaktide ausad hindamised näitavad tihti võimalusi, kuidas kergendada regulatiivset koormat rakendamise parandamiseks ja standardite tõhustamiseks. Nende käigus võivad selguda ka kiiresti muutuvast maailmast tulenevad uued poliitilised väljakutsed, millega tegelemiseks ei ole vanematel õigusaktidel piisavaid vahendeid.

REFIT on alates selle käivitamisest 2012. aastal toonud tähelepanu keskmesse olemasolevate ELi õigusaktidega seonduvaid probleeme, millega seisavad iga päev silmitsi kodanikud ja äriühingud. Edusammude jälgimiseks kasutatakse REFITi tulemustabelit, mille värskeim

versioon avaldatakse täna¹¹. Seetõttu soovib komisjon REFITit tugevdada, et saavutada paremaid ja käegakatsutavaid tulemusi. REFIT on:

- *paremini suunatud* – selles keskendutakse kõige suurematele ebatõhususe ja põhjendamatule koormuse allikatele;
- *kvantitatiivsem* – igale REFITi ettepanekule lisatakse hinnang sellest tuleneva võimaliku kasu ja võimaliku kokkuhoiu kohta. Ajakohastatud hinnang avaldatakse pärast õigusakti vastuvõtmist ning komisjon teeb liikmesriikide ja sidusrühmadega koostööd, et kontrollida, kas kogu potentsiaali on kasutatud tegeliku mõju saavutamiseks kohapeal;
- *kaasavam* – uuel REFITi platvormil saab teha ettepanekuid selle kohta, kuidas saaks ELi õigusakte paremaks muuta;
- *kaasatud poliitiliste otsuste tegemisse* – REFITil on iga aasta tööprogrammis ja komisjoni poliitilises dialoogis, mida ta peab teiste ELi institutsioonidega, tähtis roll nii enne kui ka pärast tööprogrammi vastuvõtmist.

REFIT tähendab jagatud vastutust. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu avaldama tugevat toetust algatustele, mille eesmärk on parandada olemasoleva õigustiku tõhusust ja toimivust.

4.2. REFIT praktikas

Uut lähenemisviisi peegeldavad kõik tulevased REFITi algatused, mis tuginevad uue REFITi platvormi tööle ja käimasolevate hindamiste, eriti aga REFITi raames prioriteetseks tunnistatud hindamiste ja toimivuskontrolli tulemustele.

Nendest läbivaatamistest saadavad õppetunnid aitavad kaasa **tulevaste õigusaktide ettepanekute** koostamisele. Kui regulatiivsed kulud ei ole taotletava eesmärgiga proportsionaalsed, uuritakse alternatiivseid võimalusi sama eesmärgi saavutamiseks. Märkimisväärset kokkuhoidu võib aidata saavutada näiteks VKEde suhtes kehtiva käibemaksu erikorra, ELi tolli ühtse korra ja ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade käsitlevate eeskirjade läbivaatamine.

Uued ja käimasolevad algatused koormuse vähendamiseks

Komisjoni tööprogrammi osana kuulutatakse aasta teisel poolel välja mitu **uut algatust**. Kuid komisjon teeb juba **praegu aktiivselt tööd** koormuse vähendamiseks järgmistes valdkondades:

- riigihanked: komisjon teeb ettepaneku standardse andmevormi kasutamiseks, et kaoks VKEde kohustus täita korduvalt ülemäära pikki ja keerulisi riigihankedokumente;
- ettevõtlusstatistika: komisjon kasutab ettevõtlusstatistika integreerimist käsitlevat raammäärust (FRIBS) ja ühtse turu statistikat (SIMSTAT) kulude kokkuhoiu saavutamiseks;
- kemikaalialased õigusaktid: ELi kemikaalialaste õigusaktide tulemusena on ühtsel turul tegutsevad äriühingud saavutanud märkimisväärse kulude kokkuhoiu, kuid väiksemate

¹¹ SWD(2015) 110

ettevõtjate jaoks on vastavate haldusnõuete täitmine osutunud raskeks ja kulukaks. Komisjon tegeleb nende probleemidega, lihtsustades väikestes kogustes kasutatavaid aineid käsitlevaid eeskirju ja esitades tegevuskava, et aidata VKEdel pidada kinni selliste koguste registreerimise tähtajast (1. juuni 2018). Ettepanekud autoriseerimismenetluse lihtsustamiseks, nõutava teabe hulga vähendamiseks ja menetluse prognoositavuse suurendamiseks tehakse 2015. aastal.

Iganenud õigusaktide kehtetuks tunnistamine

Komisjon jätkab valdkondlike õigusaktide sõelumist, et selgitada välja iganenud õigusaktid, mis ei täida enam oma eesmärki või on ülemäära koormavad, ning teeb ettepaneku tunnistada need kehtetuks. Praeguseks on eri valdkondades välja selgitatud 23 sellist õigusakti¹². Igal aastal selgitatakse põllumajanduse ja kalanduse valdkonnas välja iganenud õigusaktid. Seda parimat tava levitatakse kogu komisjonis.

Hindamised ja toimivuskontrollid

Käimas on ka läbivaatamised ja põhjalikud hindamised, mis valmistavad ette võimalikke tulevasi meetmeid eri poliitikavaldkondades – näiteks hilinevad maksed, pestitsiidid, toitumis- ja tervisealased väited, mootorsõidukite kindlustus ning ELi tuletusinstrumentide määrus ja kapitalinõuete määrus.

Ka REFITI raames tehtud muu töö on jõudmas lõpusirgele. Mõned näited:

- üldiste toidualaste õigusnormide (määrus nr 178/2002) toimivuskontrolli käigus hinnatakse seda, kas aluspõhimõtteid ja määratlusi on tõhusalt rakendatud ning kas ettevõtjatele kehtestatud uued ülesanded on eesmärgipärased, võttes arvesse hilisemate õigusaktidega kehtestatud eeskirju ja standardeid, nende rakendamist, sellega seonduvat kumulatiivset mõju ja võimalikke kattumisi;
- 2015. aasta lõpuks valmiva töötervishoiu ja -ohutuse põhjaliku hindamise järelmeetmena selgitab komisjon välja vajakajäämised, millega tuleb tegeleda, ja töötab välja konkreetsed meetmed, et vähendada VKEdel koormust ja aidata neil täita ELi nõudeid. Kaalutakse võimalikke meetmeid, et parandada töötervishoiu- ja tööohutusalaste õigusaktide ning kemikaalialaste õigusaktide (REACH) sidusust ja järjepidevust;
- uuritakse ka koormuse edasise vähendamise võimalusi REACHiga hõlmamata kemikaalialaste õigusaktide toimivuskontrolli (mis viiakse lõpule 2016. aastal) tulemuste põhjal.

Rakendamise parandamine

Halduskoormuse vähendamine ei tähenda ainult õigusaktide muutmist. On palju muid võimalusi, kuidas parandada ELi õiguse rakendamise viise. Näiteks on komisjonil kavas:

- käivitada aruandlusnõuete laiaulatuslik läbivaatamine, et välja selgitada koormuse leevendamise võimalused. Läbivaatamise käigus keskendutakse eriti sellistele valdkondadele, mille kohta on sidusrühmad hiljuti väljendanud muret, näiteks põllumajandus, energeetika, keskkond ja finantsteenused;

¹² Üksikasjad leiab REFITI tulemustabelist.

- teha liikmesriikidega koostööd, et uurida parimaid võimalusi ELi õigusele vastavuse tagamiseks siseriiklikul tasandil, sealhulgas teha koostööd nende liikmesriikidega, kes on asunud läbi vaatama seda, kuivõrd hästi ELi ja liikmesriikide õigusnormid koos aitavad kaasa keskkonnakaitsele (algatus „Paneme toimima”). Eesmärk on välja selgitada lahendused ELi õiguse tõhusamaks kohaldamiseks riiklikul ja kohalikul tasandil, vähendades selle keerukust, kuid säilitades vajaliku kaitsetaseme;
- lõpule viia töö andmebaasiga, et saada põhjalik ja usaldusväärne ülevaade ELi ja liikmesriikide toidu märgistamise nõuetest ning aidata sellega eeskätt VKEsid;
- jätkata hoolikat järelevalvet selle üle, et ELi direktiivid võetakse üle selgelt, nõuetekohaselt ja õigeaegselt ning et kõik liikmesriigid rakendaksid ja jõustaksid ELi õigusnorme nõuetekohaselt, tagades õiguskindluse ning võimaldades kodanikel ja ettevõtjatel saada kasu ühtse turu võimalustest.

ELi rahastamise lihtsustamine

Komisjon on juba pikka aega kutsunud üles lihtsustama ELi vahendite haldamist, et kasutada maksimaalselt ära rahastamisega kaasnev kasu ja säilitada seejuures finantsjuhtimise kõrge tase. Lihtsustamise valdkonnas saavutatud edusammud on jälgitavad haldusmenetluste lihtsustamise tulemustabeli kaudu, mida komisjon avaldab regulaarselt¹³. ELi eelarve rakendamise halduseeskirjade keerukus liidu ja liikmesriikide tasandil suurendab bürokraatiat, viivitusi, kontrollikulusid ja vigade tekkimise ohtu. Lihtsustamine on ka algatuse „Tulemustele keskenduv ELi eelarve” nurgakivi ja komisjon jätkab seda tööd näiteks järgmistes valdkondades:

- ühine põllumajanduspoliitika, kus komisjon lihtsustab ühise turukorralduse haldamist, koondades 200 olemasolevat komisjoni määrust 40 rakendus- ja delegeeritud õigusaktiks;
- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, kus komisjon moodustab kõrgetasemelise rühma, mis jälgib liikmesriikide saavutusi lihtsustamise valdkonnas, kus komisjon käivitab terve rea uuringuid, et leida edasisi võimalusi kulude vähendamiseks ja korralduse lihtsustamiseks, ning kus komisjon loob õigustekstide ja juhendmaterjalide interaktiivse andmebaasi liikmesriikidele, toetusesaajatele ja sidusrühmadele;
- programmi „Horisont 2020” rakendamine, kus valmistatakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi jaoks ette teist lihtsustamismeetmete lainet.

4.3. Kaasav lähenemisviis

Komisjon ootab sidusrühmade panust sellesse, kuidas ELi õigusakte paremaks muuta.

Lisaks eespool kirjeldatud uuele veebisaidile „Kergenda koormat – tee end kuuldavaks” loob komisjon uue REFITi platvormi, mille kaudu on peagi võimalik teha oma hääl kuuldavaks ja millega luuakse alus kaasavaks tööks ühise kava nimel. Platvormi töös osalevad kõrgetasemelised eksperdid äriühingute ja kodanikuühiskonna hulgast, kes on valitud avatud ja läbipaistva menetluse käigus, aga ka eksperdid kõigist 28 liikmesriigist, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteest ning Regioonide Komiteest. Iga sidusrühm, kellel on muresid või ettepanekuid, saab platvormi kaudu esitada oma seisukohad ELi õigusaktide mõju kohta ja teha ettepanekuid õigusaktide tõhustamiseks. Platvorm võtab neid ettepanekuid arvesse,

¹³ „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) lihtsustamise tulemustabel”, COM(2014) 114 (final), 3.3.2014.

kutsub üles vahetama seisukohti konkreetsetel teemadel, näiteks digitaliseerimist või innovatsiooni takistavate tegurite kohta, ja teeb komisjonile konkreetsed ettepanekud.

Platvormi tööd juhib komisjoni esimene asepresident. Komisjon reageerib kõigile platvormi ettepanekutele ja selgitab järjekindlalt, kuidas ta kavatseb järeelmeetmeid võtta. Komisjon kutsub liikmesriike üles toimima samamoodi, kui ettepanekud käsitlevad riiklikku ülevõtmist ja rakendamist.

5. KOKKUVÕTE

Käesolevas teatises käsitletakse rida meetmeid, mis näitavad komisjoni uut pühendumist kohaldada paremat õigusloomet oma igapäevatöös. Eesmärk on töötada läbipaistvamalt ja kaasata töösse rohkem osalisi, et saavutada ettepanekute parem kvaliteet ja tagada, et olemasolevate eeskirjadega oleks võimalik ühiskondlikke eesmärke tõhusamalt saavutada.

Kuid komisjon ei suuda paremat õigusloomet üksi saavutada. Selleks on vaja kõigi ELi institutsioonide, liikmesriikide ja muude osaliste, näiteks tööturu osapoolte ühist pühendumust. Euroopa Parlamendil ja nõukogul on eriti oluline järgida parema õigusloome tava. Komisjon kutsub neid üles alustama komisjoni ettepaneku põhjal viivitamata läbirääkimisi uue institutsioonidevahelise kokkuleppe üle, et sõlmida see veel enne 2015. aasta lõppu.