



EUROOPA
KOMISJON

Strasbourg, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

LISAD

järgmise dokumendi juurde:

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

**Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi
poliitikakujundamises**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Rakkerühma üheksa soovitus

Rakkerühma 1. soovitus
Liidu institutsioonid ja organid ning riikide ja piirkondade parlamendid peaksid kasutama subsidiaarsuse (sh ELi lisaväärtuse), proportsionaalsuse ning uute ja olemasolevate õigusaktide õigusliku alusega seotud küsimuste hindamisel ühist meetodit („hindamistabel“). See hindamismeetod peaks hõlmama algselt Amsterdami lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse protokollis ning Euroopa Kohtu asjakohases kohtupraktikas sisalduvaid kriteeriume. Käesolevale aruandele on lisatud kavandatav hindamise näidismudel. Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid seadusandliku protsessi käigus hindama süstemaatiliselt ja ühise meetodi abil kavandatavate õigusaktide ja enda tehtavate muudatuste subsidiaarsust ja proportsionaalsust. Nad peaksid võtma täielikult arvesse komisjoni ettepanekutes esitatud hinnangut ning riikide parlamentide ja Euroopa Regioonide Komitee (põhjendatud) arvamusi.
Rakkerühma 2. soovitus
Komisjon peaks kohaldama aluslepingust tulenevat riikide parlamentide põhjendatud arvamuste esitamise 8-nädalast tähtaega paindlikult. Sellise paindliku lähenemise juures tuleks võtta arvesse tavapäraseid puhkuseperioode ja tööpause, andes samas komisjonile võimaluse reageerida igale arvamusele kaheksa nädala jooksul. Komisjon peaks käsitlema riikide parlamentidelt saadud põhjendatud arvamusi ning piirkondlikelt seadusandlike volitustega parlamentidelt saadud tagasisidet asjakohasel viisil oma iga-aastases subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse aruandes. Komisjon peaks tegema kaasseadusandjatele arusaadavalt ja aegsasti kättesaadavaks ka teabe ettepanekute kohta, mille puhul on tõstatatud subsidiaarsuse osas olulisi probleeme.
Rakkerühma 3. soovitus
Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 2 tuleks võimaluse tekkimisel muuta, et anda riikide parlamentidele põhjendatud arvamuste koostamiseks ja esitamiseks ning subsidiaarsust, proportsionaalsust ja kavandatud õigusakti õiguslikku alust (pädevuse andmine) puudutavate seisukohtade täielikuks väljendamiseks 12 nädalat. Kui ELi õigusakti ettepanek mõjutab nende riiklikust õigusest tulenevaid volitusi, peaksid riikide parlamendid konsulteerima seadusandlike volitustega piirkondlike parlamentidega.
Rakkerühma 4. soovitus
Komisjon koos riikide parlamentide ja Euroopa Regioonide Komiteega peaks suurendama riiklike, kohalike ja piirkondlike ametiasutuste teadlikkust nende võimalustest varases etapis poliitika kujundamisel kaasa rääkida. Komisjon peaks kaasama kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused täielikult konsultatsiooniprotsessidesse, võttes arvesse nende konkreetset rolli liidu õigusaktide rakendamisel. Komisjon peaks edendama kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamist, koostades asjakohased küsimustikud ning andes kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohtadele oma kaasseadusandjatele saadetavates hinnangutes, ettepanekutes ja tagasisides rohkem selgitusi ja märgatavust. Liikmesriigid peaksid järgima Euroopa Komisjoni suuniseid ja suhtlema Euroopa poolaasta raames riiklike reformikavasid koostades ning struktuurireforme kavandades ja rakendades sisukalt kohalike ja piirkondlike omavalitsustega, et parandada reformidega seotud vastutustunnet ja rakendamist.
Rakkerühma 5. soovitus
Komisjon peaks tagama, et tema mõjuhinnangutes ja hindamistes võetakse süstemaatiliselt arvesse territoriaalset mõju ning hinnatakse seda, kui see on kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks oluline. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused peaksid aitama sellist potentsiaalset mõju oma konsultatsioonivastustes ja tegevuskavade tagasisides kindlaks teha. Komisjon peaks oma parema õigusloome suunised ja vahendid läbi vaatama, käsitledes õigusaktide rakendamise ja ELi lisaväärtusega seotud küsimusi, ning tagama komisjoni subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja asjakohase territoriaalse mõju hinnangutele oma ettepanekutes ja neile lisatavates seletuskirjades parema märgatavuse.

<i>Rakkerühma 6. soovitus</i>
Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid kasutama läbirääkimistel järjekindlalt subsidiaarsuse tabelit, et edendada paremat teadlikkust kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks olulistest küsimustest. Komisjon peaks tõstma kaasseadusandjate jaoks esile kõik oma ettepanekute vastuvõtmisele järgneval kontrollperioodil kohalikelt ja piirkondlikelt omavalitsustelt saadavad arvamused. Liikmesriikide valitsused ja parlamendid peaksid küsima seadusandliku menetluse alguses kohalike ja piirkondlike omavalitsuste arvamust. Rakkerühm teeb ELi kaasseadusandjatele ettepaneku kaaluda vajaduse korral kohalike ja piirkondlike omavalitsuste esindajate kutsumist oma koosolekutele või arutelude ja ürituste korraldamist.
<i>Rakkerühma 7. soovitus</i>
Piirkondlikud ja riikide parlamendid peaksid uurima, kuidas oma vastavaid teabejagamispplatvorme (REGPEX ja IPEX) tõhusamalt ühendada, et tagada oma probleemide parem arvessevõtmine seadusandlikus menetluses ja subsidiaarsuse kontrolli mehhanismis.
<i>Rakkerühma 8. soovitus</i>
Komisjon peaks töötama välja mehhanismi õigusaktide valimiseks ja hindamiseks seoses subsidiaarsuse, proportsionaalsuse, lihtsustamise, seadusandluse põhjalikkuse ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolliga. See võiks tugineda õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmile ja platvormile REFIT. Üldiselt tuleks kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ja nende võrgustike kogemusi ELi õigusaktide seire ja hindamise juures täielikult arvesse võtta. Regioonide Komitee peaks rajama uue piirkondlike keskuste katsevõrgustiku, mis toetaks poliitika rakendamise läbivaatamist.
<i>Rakkerühma 9. soovitus</i>
Järgmine komisjoni koosseis peaks koos Euroopa Parlamendi ja nõukoguga kaaluma mõnes poliitikavaldkonnas oma töö raskuspunkti suunamist pigem tõhusamale rakendamisele kui uute õigusaktide algatamisele valdkondades, kus olemasolevad õigusaktid on välja arendatud ja/või hiljuti oluliselt muudetud.

II LISA

Näidistabel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamiseks kogu poliitikatsükli vältel (võetud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma „Teeme vähem, aga paremini“ aruandest)

Institutsioon*	
Ettepaneku või algatuse nimetus	
Institutsiooni viide (viited)	

Käesoleva hindamistabeli eesmärk ja selgitus

Käesoleva hindamistabeli eesmärk on luua ühine ja järjepidev meetod ettepaneku või algatuse hindamiseks seoses vastavusega aluslepingust tulenevale subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele. See on mõeldud kasutamiseks Euroopa Komisjonis ettepanekute algatamisel, riikide parlamentides Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) protokoll nr 2 kohaste põhjendatud arvamuste koostamisel ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu kui ELi seadusandjate poolt. Samuti on tabel mõeldud kasutamiseks liikmesriikide rühma algatuste, Euroopa Kohtu taotluste, Euroopa Keskpanga soovitude ning Euroopa Investeeringupanga taotluste puhul õigusaktide vastuvõtmiseks (protokoll nr 2 artikkel 3).

Subsidiaarsuse põhimõte aitab määrata kindlaks, kas liidu tegutsemine talle aluslepingus antud jagatud või toetavate pädevuste piires on põhjendatud või kas asjakohasem oleks liikmesriikide tegutsemine sobivatel riiklikel, piirkondlikel või kohalikel tasanditel. Subsidiaarsuse katse läbimiseks peaksid olema täidetud mõlemad kumuleeruvad aspektid – ELi meetme vajalikkus ja ELi lisaväärtus. Neid selgitatakse täpsemalt allpool.

Proportsionaalsuse põhimõte aitab tagada, et õigusaktidest tulenevate kohustuste või poliitilise meetodi intensiivsus vastab poliitika või õigusaktiga taotletavatele eesmärkidele. See tähendab, et liidu meetme sisu ja vorm ei tohi minna seatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.

Mõjuhindangud, mida Euroopa Komisjon enda ettepanekute toetuseks koostab, peavad sisaldama subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hinnangut. Lisaks peab iga komisjoni ettepanekuga olema kaasas seletuskiri, mis tutvustab ka komisjoni hinnangut subsidiaarsusele ja proportsionaalsusele, kuna seda nõuab ELi toimimise lepingu protokoll nr 2 koos nõuetega korraldada enne õigusakti ettepaneku esitamist laiapõhjalisi konsultatsioone ning võtta arvesse kavandatava meetme kohalikku ja piirkondlikku mõõdet.

Kuigi käesolev hindamistabel käsitleb ainult subsidiaarsust ja proportsionaalsust, on igal seda kasutaval institutsioonil vabadus lisada oma siseprotsesside ja prioriteetide seisukohast kasulikke elemente. Näiteks võiks kohandada tabelit nii, et see sisaldaks ka komisjoni parema õigusloome vahendite kasutamist või komisjoni ettepanekute poliitilisi aspekte.

* Mitte kõik käesoleva hindamise näidistabeli küsimused ei ole kõigi institutsioonide puhul asjakohased.

1. Kas liit võib tegutseda? Mis on liidu kavandatava meetme õiguslik alus ja pädevus?
1.1 Milliseid aluslepingu artikleid kasutatakse õigusakti ettepaneku või poliitikaalgatuse alusena?
1.2 Kas selle aluslepingu artikliga esindatav liidu pädevus on ainu-, jagatud või toetav pädevus?
<i>Subsidiaarsust ei kohaldata poliitikavaldkondades, milles liidul on ELi toimimise lepingu artiklis 3 määratletud <u>ainupädevus</u>. Selle, kas ettepanek kuulub subsidiaarsuse kontrolli mehhanismi kohaldamisalasse, määrab konkreetne õiguslik alus. ELi toimimise lepingu artikkel 4 näeb ette valdkonnad, milles pädevus on jagatud liidu ja liikmesriikide vahel, ning ELi toimimise lepingu artikkel 6 näeb ette valdkonnad, milles liidu pädevuses on ainult liikmesriikide meetmete toetamine.</i>

2. Subsidiaarsuse põhimõtte: miks peaks EL tegutsema?	
2.1 Kas ettepanek vastab protokoll nr 2 menetlusnõuetele?	
– Kas enne õigusakti ettepaneku esitamist on korraldatud laiapõhjaline konsultatsioon? – Kas on olemas üksikasjalik aruanne, mis sisaldab kvalitatiivseid ja võimaluse korral kvantitatiivseid näitajaid, mis võimaldavad hinnata, kas meetet saab kõige tulemuslikumalt rakendada liidu tasandil?	
2.2 Kas komisjoni ettepanekule lisatud seletuskirjas (ja võimalikus mõjuhinnangus) on esitatud piisav põhjendus subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kohta?	
2.3. Kas alljärgnevate küsimuste vastustest lähtudes oleks võimalik saavutada kavandatava meetme eesmärgid piisavalt hästi ainult liikmesriikide tegutsemise korral (ELi meetme vajalikkus)?	
a)	Kas lahendatavatel probleemidel on olulisi/märgatavaid rahvusvahelisi/piiriüleseid aspekte? Kas neid on kvantitatiivselt mõõdetud?
b)	Kas riiklik meede või ELi tasandi meetme puudumine oleks vastuolus aluslepingu põhieesmärkidega või kahjustaks oluliselt teiste liikmesriikide huve?
c)	Millises ulatuses on liikmesriikidel suutlikkust ja võimalusi sobivate meetmete jõustamiseks?

d)	Kuidas erinevad probleem ja selle põhjused (näiteks negatiivne välismõju, ülekanduv mõju) ELi riikide, piirkondade ja kohalike tasandite vahel?
e)	Kas probleemi levik on ELis üldine või piirdub mõne liikmesriigiga?
f)	Kas kavandatava meetme eesmärkide saavutamine on liikmesriikide jaoks liiga koormav?
g)	Kuidas erinevad ELis riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste seisukohad või eelistatavad tegutsemisviisid?
2.4 Kas alljärgnevate küsimuste vastustest lähtudes on võimalik saavutada kavandatava meetme eesmärgid meetme ulatuse või toime tõttu paremini liidu tasandil (ELi lisaväärtus)?	
a)	Kas ELi tasandi meetmel on ilmseid eeliseid?
b)	Kas meetmega kaasneks mastaabisääst? Kas eesmärged on võimalik ELi tasandil tõhusamalt saavutada (suurem kasu ühikukulu kohta)? Kas siseturu toimimine paraneb?
c)	Millised on erinevate riiklike poliitikate ja eeskirjade ühtse poliitilise lähenemisviisiga asendamise eelised?
d)	Kas ELi tasandi meetme eelised kaaluvad üles liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste pädevuse kaotamise (välja arvatud riiklikul, kohalikul ja piirkondlikul tasandil tegutsemise kulud ja kasulikkus)?
e)	Kas õigusakti rakendamise eest vastutajate jaoks paraneb õigusselgus?

3. Proportsionaalsus: kuidas peaks EL tegutsema	
3.1. Kas komisjoni ettepanekule lisatud seletuskirjas (ja võimalikus mõjuhinnaangus) on esitatud piisav põhjendus proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kohta ning aruanne, mis võimaldab hinnata ettepanekus proportsionaalsuse põhimõtte järgimist?	
3.2 Kas alljärgnevate küsimuste vastustest ja võimalikus mõjuhinnaangus, seletuskirjas või muudes allikates leiduvast teabest lähtudes on kavandatav meede sobiv võimalus seatud eesmärkide saavutamiseks?	
a)	Kas algatus piirdub aspektidega, mida liikmesriigid ei suuda rahuldaval viisil ise saavutada ja kus liidu tegutsemine võib olla tulemuslikum?
b)	Kas liidu meetme vorm (õigusakti valik) on põhjendatud, võimalikult lihtne ning kooskõlas taotletavate eesmärkide rahuldava saavutamise ja järgimise tagamisega (näiteks valik määruse, (raam)direktiivi, soovitusel, alternatiivsete regulatiivsete meetodite, näiteks kaasreguleerimise jms vahel)?
c)	Kas liidu meede jätab riiklikuks otsustamiseks võimalikult palju ruumi, saavutades samas rahuldavalt seatud eesmärgid? (Näiteks kas on võimalik piirata Euroopa meedet minimaalsete standardite tasemele või kasutada vähem ranget poliitilist vahendit või lähenemisviisi?)
d)	Kas algatus tekitab liidu, riikide, piirkondade või kohalike omavalitsuste, ettevõtjate või kodanike jaoks rahalisi või halduskulusid? Kas need kulud on saavutatava eesmärgiga vastavuses?
e)	Kas liidu õigust järgides on võetud arvesse eri liikmesriikide konkreetseid tingimusi?