



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 21.12.2011
KOM(2011) 930 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

Katseprojekti „EU Pilot” teine hindamisaruanne

{SEK(2011) 1626 lõplik}

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjon võttis 2007. aastal vastu teatise „Tulemuslik Euroopa – ühenduse õiguse kohaldamine”¹. Selles teatises tegi komisjon ettepaneku algatada komisjoni ja liikmesriikide vahelisele partnerlusele tuginev projekt, eesmärgiga tagada ELi õiguse nõuetekohane kohaldamine, anda kodanikele ja ettevõtjatele kiiremini vastuseid ja pakkuda neile kiiremaid lahendusi probleemidele ning tõhustada olemasolevate menetluste haldamist ja juhtimist.

2008. aasta aprillis koostati selleks katseprojekt „EU Pilot”, mida hakkas rakendama 15 vabatahtlikkuse alusel osalevat liikmesriiki. 2010. aasta märtsis võttis komisjon vastu katseprojekti „EU Pilot” esimese hindamise aruande². Selles aruandes märkis komisjon, et kuigi süsteemi kasutuselevõtt on andnud esimesi tulemusi, tuleks läbi töötada veel palju küsimusi, et tõhustada süsteemi toimimist, parandada komisjoni talituste ja liikmesriikide ametiasutuste vahelist teineteisemõistmist ning kiirendada toimikute läbivaatamist ja parandada tulemusi³.

2010. ja 2011. aastal jätkas komisjon projekti elluviimist, täiendamist ja täiustamist. Pärast esimese hindamisaruande vastuvõtmist 2010. aasta märtsis on katseprojekti „EU Pilot” raames toimunud järgmised olulised arengud:

- pärast esimeses hindamisaruandes katseprojektile „EU Pilot” antud üldist heakskiitvat hinnangut kutsus komisjon projektiga ühinema ülejäänud 12 liikmesriiki. Selle tulemusel ühines katseprojektiga veel kümme liikmesriiki;⁴
- alates 2010. aasta märtsist kohaldatakse komisjoni suhtes liikmesriikide vastuste hindamiseks kuluva aja võrdlusalusena kümnenädalast tähtaega samadel alustel nagu liikmesriikide suhtes;
- 2010. aasta märtsist alates on laiendatud katseprojekti „EU Pilot” kohaldamisala ning üldiselt kasutatakse süsteemi kõikide juhtumite puhul (mõningate eranditega), mis käsitlevad ELi õiguse nõuetekohast kohaldamist ja rakendamist või siseriiklike õigusaktide vastavust ELi õigusaktidele ning seda tehakse varajases etapis enne ELi toimimise lepingu artikli 258 kohase rikkumismenetluse võimalikku algatamist;
- komisjon on täiustanud IT-süsteemi, millel katseprojekt „EU Pilot” põhineb, et tagada süsteemi tõhus toimimine ja muuta süsteem kasutajasõbralikumaks.

¹ KOM(2007) 502, vt punkt 2.2 „Töömeetodite täiustamine”.

² KOM(2010) 70 lõplik.

³ Vt punkt 4 „Üldjärelused”.

⁴ 25 liikmesriiki on: Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik. Malta teeb vajalikke siseriiklikke korraldusi ning peaks süsteemi peagi kasutama hakkama; Luksemburgiga on läbirääkimised veel pooleli.

Komisjon võttis esimeses hindamisaruandes kohustuse esitada järgmine hindamisaruanne 2011. aastal. Käesolev dokument ongi katseprojekti „EU Pilot” teine hindamisaruanne. Süsteemist põhjaliku ülevaate saamiseks hõlmab käesolev aruanne ajavahemikku projekti käivitamisest 2008. aasta aprillis kuni 2011. aasta septembrini. Aruandes keskendutakse peamistele leidudele, mille alusel hinnata süsteemi tõhusust. Aruandes tuginetakse toimikutes esitatud näitajatele ja toimikute arvule, vaadeldakse asjakohaseid poliitikavaldkondi ning asjaomastest võrdlusaluseks võetud tähtaegadest kinnipidamist. Samuti võetakse arvesse toimikute kvaliteeti käsitlevaid kättesaadavaid andmeid. Toetavad statistilised andmed on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

2. TÖÖMEETOD

Katseprojekt „EU Pilot” on komisjoni jaoks peamine vahend, mille kaudu suhelda projektis osalevate liikmesriikidega varajases etapis (st enne ELi toimimise lepingu artikli 258 kohase rikkumismenetluse algatamist) teemadel, millega seoses tekib küsimus, kas ELi õigust kohaldatakse nõuetekohaselt või kas liikmesriigi õigusaktid on vastavuses ELi õigusaktidega.

Kui võib olla põhjust rikkumismenetluse algatamiseks, kasutatakse üldjuhul kõigepealt katseprojekti „EU Pilot”, enne kui komisjoni astub esimese sammu ELi toimimise lepingu artikli 258 kohase menetluse algatamiseks. See süsteem asendab varasemat üldist tava, mille kohaselt komisjon saatis sellisel juhul ametlikud kirjad. Kui tegemist on kiireloomulise olukorraga või kui leidub muid kaalukaid põhjusi ELi toimimise lepingu artikli 258 kohase rikkumismenetluse koheseks algatamiseks, võib lubada erandeid ning rikkumismenetluse võib algatada eelneva suhtlusega süsteemi „EU Pilot” kaudu. Sellistel erandjuhtudel võib komisjon koheselt reageerida liikmesriigi poolt väidetavalt toime pandud rikkumisele ning nõuda, et liikmesriik toimiks kooskõlas ELi õigusaktidega. Süsteemis hallatakse kodanikelt ja ettevõtjatelt saadud päringuid ja kaebusi ning samuti komisjoni algatatud juhtumeid. Nende hulka kuuluvad küsimused, mille on komisjonile esitanud Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon või Euroopa Parlamendi liige kirja teel.

Andmebaas on ingliskeelne. Mitu liikmesriiki on jätnud siiski endale õiguse vastata oma ametlikus keeles. Tõlkimise eest vastutab vajaduse korral komisjon.

Konkreetsed toimikud, sealhulgas asjaomase probleemi kirjeldus ja sellega seotud küsimused esitatakse seejärel katseprojekti „EU Pilot” rakenduse kaudu asjaomasele liikmesriigile, andes riigi ametiasutustele kümme nädalat, et vastata esitatud küsimustele võimalikult põhjalikult ning pakkuda kindlaksmääratud probleemidele välja ELi õigusaktidega vastavuses olev lahendus. Samuti võivad liikmesriigid põhjendada kümnenädalase perioodi pikendamise vajadust, andes seeläbi komisjonile märku, et nad vajavad vastuse koostamiseks rohkem aega. Üldise ajaraamistiku pikendamise lubamise üle otsustatakse iga juhtumi puhul eraldi.

Erandjuhtudel võidakse kehtestada lühem periood kui kümme nädalat. Liikmesriigile selgitatakse lühema perioodi määramise põhjuseid.

Täiendava kümnenädalase tähtaja jooksul analüüsitakse liikmesriigilt saadud vastuseid, mis vajaduse korral eelnevalt tõlgitakse, ning katseprojekti „EU Pilot” andmebaasi laaditakse üles liikmesriigi vastusele antud hinnang. Kui ühtegi ELi õigusaktidega vastavuses olevat lahendust ei leita, võidakse algatada ELi toimimise lepingu artikli 258 kohane rikkumismenetlus. Kaebuse korral koostatakse ka vastus, et teavitada kaebuse esitajat tema

kaebuse alusel läbi viidud uurimise tulemusest. Vajadusel korral võidakse liikmesriigi ametiasutustel paluda esitada täiendavat teavet.

Neist tähtaegadest kinnipidamine võib nõuda mõlemalt poolelt pingutust, kuid on äärmiselt oluline, et esimene põhisamm juhtumite lahendamiseks (st ametliku teatise saatmine ELi toimimise lepingu artikli 258 kohaselt või toimiku sulgemine) oleks võimalik astuda maksimaalselt 12 kuu jooksul alates kuupäevast, mil kaebus registreeritakse süsteemis (CHAP) või mil süsteemis „EU Pilot” registreeritakse omaalgatuslik juhtum. Seepärast on võrdlusaluseks võetud kümnenädalase tähtaja järgimine üks aspekt nii liikmesriikide kui ka komisjoni tegevuse hindamisel.

Süsteemi „EU Pilot” toimikutes sisalduvatele **dokumentidele juurdepääsu taotluste** suhtes kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele,⁵ nagu seda rakendatakse komisjoni 5. detsembri 2001. aasta otsusega, millega muudetakse komisjoni töökorda⁶.

3. HINDAMINE

Käesolev hindamine hõlmab kahte perioodi: lõpetatud juhtumite hindamine hõlmab ajavahemikku 2010. aasta märtsist 2011. aasta veebruarini ning üldised statistilised andmed süsteemi toimimise kohta hõlmavad ajavahemikku projekti käivitamisest 2008. aasta aprillis kuni 2011. aasta septembrini.

Eelkõige hõlmab hindamine järgmist:

- kvaliteedi ja koostöö/toetamise kriteeriumide alusel selliste süsteemis „EU Pilot” sisalduvate ning 2010. aasta märtsist 2011. aasta veebruarini lõpetatud juhtumite hindamine, mida toimetasi liikmesriigid ja komisjon;
- süsteemis „EU Pilot” käsitletud toimikute arv. Kõnealuse hindamise raames vaadeldakse ka erinevates liikmesriikides valitsevaid suundumusi, võttes arvesse asjaolu, et mitte kõik neist ei ühinenud katseprojektiga samal ajal;
- süsteemi lisatud toimikute päritolu ja toimikutega hõlmatud poliitikavaldkonnad;
- keskmine aeg, mis liikmesriikidel ja komisjonil kulub toimikute läbivaatamiseks ning üldise võrdlusaluseks võetud kümnenädalase tähtaja järgimine;
- ning lõpetuseks projekti edukus, mis tähendab seda, kui paljusid liikmesriikide esitatud vastuseid peeti vastuvõetavateks, et mitte alata ELi toimimise lepingu artikli 258 kohast ametlikku rikkumismenetlust. Katseprojekti „EU Pilot” eesmärk on saavutada tulemusi kiiremini ning leida kodanikele ja ettevõtjatele ELi õigusaktidega vastavuses olevad lahendused liikmesriikide ja komisjoni vahelise parema koostöö kaudu, ilma et oleks vajalik alata ELi toimimise lepingu artikli 258 kohast rikkumismenetlust.

⁵ EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43.

⁶ EÜT L 345, 29.12.2001, lk 94.

Neid teemasid käsitlevad üksikasjad on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Seoses ajavahemikul 2010. aasta märtsist 2011. aasta veebruarini lõpetatud juhtumite hindamisega vastasid komisjon ja osalevad liikmesriigid mitmele küsimusele, lähtudes kolmest peamisest kriteeriumist: **kvaliteet, koostöö ja toetus**. Selle hindamise tulemustest nähtub, et toimikuid käsitledes on liikmesriigid üldjuhul rahul komisjoni poolt süsteemi „EU Pilot” kaudu edastatud toimikute kvaliteediga, eelkõige esitatud küsimuste selguse ja asjaomaste teemade määratlemisega. Peale selle on nii komisjon kui ka liikmesriigid väga rahul koostöö tasemega ja projekti raames pakutava toetusega.

Toimikute **arvu** osas võib märkida, et ajavahemikul 2008. aasta aprillist 2011. aasta septembrini lisati süsteemi „EU Pilot” 2121 toimikut. Neist 1410 toimikut on süsteemis „EU Pilot” läbi vaadatud⁷. Kuid toimikute arv ei jaotu liikmesriikide vahel ühtlaselt. Peale selle, et suurema rahvaarvuga liikmesriigid saavad süsteemis „EU Pilot” rohkem toimikuid suurema kodanike ja ettevõtjate arvu ning laiemate kodanikuühiskonna huvide tõttu, tuleb mängu veel üks asjaolu. Nende liikmesriikide toimikute arv, kes on kasutanud süsteemi alates 2008. aasta algusest, on erinev süsteemiga 2010. või 2011. aastal liitunud liikmesriikide toimikute arvust. 2121 toimikust 15,5 % edastati Itaaliale ja Hispaaniale, 8 % Ühendkuningriigile, 7,7 % Saksamaale ning 6,5 % Portugalile.

Liikmesriigid keeldusid käsitlemast ainult 2 % kõikidest süsteemi „EU Pilot” kaudu edastatud toimikutest, kusjuures peamine põhjus oli see, et kaebuse esitaja ei esitanud piisavalt teavet.

Süsteemi „EU Pilot” kaudu esitatud toimikutega hõlmatud teemad on osakaalult üldjoontes kooskõlas erinevates ELi õiguse valdkondades esilekerkivate küsimuste ja probleemide osakaaluga. Umbes 33 % toimikutest käsitles keskkonnaküsimusi, 15 % siseturгу, 10,5 % maksundust, 8 % liikuvust ja transporti ning 6 % tervishoidu ja tarbijakaitset.

Päritolu osas tuleb märkida, et 49 % neist 2121 toimikust tulenes kaebustest, samas kui 7 % tulenes kodanike või ettevõtjate päringutest ning ülejäänud 44 % toimikutest lõi komisjon omal algatusel.

Aega, mis liikmesriikidel ja komisjonil kulus süsteemis „EU Pilot” sisalduvate toimikute läbivaatamiseks, võrreldi võrdlusaluseks võetud kümne nädala pikkuse tähtajaga. Alates katseprojekti „EU Pilot” käivitamisest 2008. aastal on liikmesriikidel kulunud toimikutele vastamiseks **keskmiselt** 67 päeva, mis on kooskõlas võrdlusaluseks võetud kümne nädala pikkuse (70 päeva) tähtajaga. Alates 2010. aasta märtsist⁸ on komisjoni talitustel kulunud liikmesriikide ametiasutuste esitatud vastuste hindamiseks ja toimikuga seoses võetavate järeelmeetmete üle otsustamiseks keskmiselt 102 päeva, mis ületab üldist võrdlusaluseks võetud tähtaega. Tuleb märkida, et võrdlusaluseks võetud tähtaega ületatakse enamasti selliste juhtumite puhul, mille raames komisjoni talitused küsivad riigi ametiasutustelt täiendavat teavet, eelkõige keerukamate juhtumite puhul ja selliste juhtumite puhul, mille puhul on vajalik tõlge.

⁷ „Läbi vaadatud” tähendab, et liikmesriigid on toimikutele vastused esitanud ning komisjoni on andnud hinnangu selle kohta, kas need vastused on ELi õigusaktidega kooskõlas või mitte.

⁸ Sel kuupäeval kehtestati üldiseks võrdlusaluseks kümne nädala pikkune tähtaeg, mille jooksul komisjon peab hindama liikmesriikide poolt süsteemis esitatud vastuseid.

Kui vaadelda projekti **edukust** seoses süsteemis läbi vaadatud 1410 toimikuga, siis ligi 80 % (1107 toimikut) liikmesriikide esitatud vastustest hinnati vastuvõetavaks, mis võimaldas juhtumi menetlemise lõpetada ELi toimimise lepingu artikli 258 kohast rikkumismenetlust algatamata. Ülejäänud 20 % toimikute (303) puhul, kus ei leitud ELi õigusaktidega kooskõlas olevat vastuvõetavat lahendust, siirduti rikkumismenetluse etappi ning menetlus on kas juba algatatud või siis komisjon valmistab menetluse algatamist ette pärast toimiku läbivaatamist süsteemis „EU Pilot”. Katseprojekti „EU Pilot” esimeses hindamisaruandes oli edukuse määr 85 %. Selle väikese languse põhjuseks võib olla uute riikide osalemise tõttu kasvav süsteemi „EU Pilot” toimikute arv. Peale selle tuleb alates esimese aruande vastuvõtmisest kasutada katseprojekti „EU Pilot” kõikide juhtumite puhul, kus nõuetekohast kohaldamist, ELi õigusaktide rakendamist või riiklike õigusaktide vastavust ELi õigusaktidele käsitleva asjaomase küsimuse täielikuks mõistmiseks on vaja täiendavat faktilist või õiguslast teavet. Varem oli katseprojekti kasutamine enne ELi toimimise lepingu artikli 258 kohase rikkumismenetluse algatamist valikuline.

Alates 2010. aastast on komisjon täheldanud uute rikkumismenetluste arvu vähenemist⁹ katseprojektiga „EU Pilot” vabatahtlikult liitunud esimese 15 liikmesriigi puhul. Ülejäänud 12 liikmesriigi puhul, kes liitusid katseprojektiga pärast 2010. aasta märtsi, on samuti täheldatud vähenemist, kuigi väiksemal määral. Kuigi kõiki selle suundumuse põhjuseid ei ole võimalik kindlaks määrata, on üheks selgituseks katseprojekti „EU Pilot” käivitamine. Nimetatud projekt aitab rahuldavalt selgitada ja lahendada mõningaid komisjoni poolt seoses ELi õigusaktide kohaldamisega tõstatatud küsimusi, aidates seeläbi lahendada probleeme, ilma et oleks vajalik algatada rikkumismenetlust, ning pakkudes kaebuste korral kodanikele ja ettevõtjatele kiiremaid tulemusi.

4. JÄRELDUSED

Kooskõlas komisjoni poolt katseprojekti „EU Pilot” esimeses hindamisaruandes võetud kohustustega on saavutatud järgmist:

- katseprojekti „EU Pilot” on laiendatud ning seda kasutatakse nüüd täiel määral 25 liikmesriigis. Katseprojekti kohaldamist on laiendatud, parandatud ja tugevdatud;
- projekt on mõjutanud ja mõjutab ka edaspidi positiivselt komisjoni ja projektis osalevate liikmesriikide koostööd, et vastata kiiremini kodanike, ettevõtjate ja kodanikuühiskonna organisatsioonide päringutele ning lahendada kiiremini nende probleeme. Umbes 80 % liikmesriikide esitatud vastustest hinnati vastuvõetavaks (ELi õigusaktidega kooskõlas olevaks), mis võimaldas juhtumi menetlemise lõpetada ELi toimimise lepingu artikli 258 kohase rikkumismenetluse algatamiseta;
- tänu katseprojekti „EU Pilot” süstemaatilisemale kasutamisele on osalevad liikmesriigid saanud üldpildi ELi õigusaktide kohaldamisega seotud küsimuste üldisest käsitlemisest;
- töömeetodid ja süsteemis „EU Pilot” sisalduvate toimikute kvaliteet on paranenud tänu koostööle komisjoni ja liikmesriikide vahel, kes soovivad teha ka edaspidi jõupingutusi süsteemi hea toimimise jätkuvaks tagamiseks;

⁹ Teatamata jätmise juhtumeid see statistika ei hõlma, sest need juhtumid on katseprojekti „EU Pilot” reguleerimisalast välja jäetud.

- liikmesriigid ja eriti komisjon püüavad jätkuvalt saavutada seda, et peetakse kinni komisjoni poolt toimikute läbivaatamiseks sätestatud standardsest kümnenädalasest tähtajast;
- tihedas koostöös liikmesriikidega on projekti IT-süsteemi ja kohaldamisala veelgi laiendatud ja selgitatud, et parandada katseprojekti „EU Pilot” toimimist;
- koostööd ja toimimist saab veelgi parandada, eelkõige seoses kokkulepitud tähtaegadest kinnipidamisega ning nii komisjoni esitatud küsimuste kui ka liikmesriikide edastatud vastuste kvaliteediga.

Komisjon leiab, et katseprojekt „EU Pilot” ei ole enam varajases ja katsetamisjärgus olev projekt, vaid tegemist on korralikult toimiva töömeetodiga, millest tõuseb kasu komisjonile, osalevatele liikmesriikidele ja kodanikele. Komisjoni üldine lähenemisviis on püüda lahendada probleemid katseprojekti kasutades kiiresti ning vajaduse korral algetada rikkumismenetlus ja seda jõuliselt toimetada. Komisjon uurib võimalust laiendada katseprojekti „EU Pilot” kasutamist probleemide lahendamise ja ennetamise vahendina kõikides liikmesriikides ning püüab jätkuvalt arendada kontakte nende liikmesriikidega, kes katseprojekti veel ei kasuta.

Katseprojekti „EU Pilot” toimimise aspekte käsitletakse tulevastes komisjoni aastaaruannetes, mis hõlmavad järelevalvet ELi õiguse kohaldamise üle.