



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 29. september 2008 (30.09)
(OR. en)**

13631/08

COMPET 365

SAATEMÄRKUSED

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär,
allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Kättesaamise kuupäev: 29. september 2008

Saaja: Javier SOLANA, peasekretär / kõrge esindaja

Teema: Komisjoni aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta
(15. aruanne „Parem õigusloome”, 2007)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele komisjoni dokument KOM(2008) 586 lõplik.

Lisatud: KOM(2008) 586 lõplik



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 26.9.2008
KOM(2008) 586 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE KOHTA

(15. aruanne „Parem õigusloome”, 2007)

KOMISJONI ARUANNE

SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE KOHTA

(15. aruanne „Parem õigusloome”, 2007)

1. Sissejuhatus

Käesoleva dokumendi näol on tegu 15. aastaülevaatega subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisest, mille komisjon esitab Euroopa Ülemkogule ja Euroopa Parlamendile kooskõlas Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokolliga. Erinevalt eelneva kolme aasta ülevaadetest ei käsitleta käesolevas ülevaates parema õigusloome laiemaid küsimusi, sest neid käsitleti komisjoni teatises „Parema õigusloome kava teine strateegiline läbivaatamine Euroopa Liidus¹.”

Ülevaates pööratakse tähelepanu ka kahele 2007. aasta arengule, mis mõjutavad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist. Esimene on mõjuhindamiskomitee asutamine, mis on kaasa toonud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse tugevdatud kontrollimise komisjoni mõjuhinnangutes; ning teiseks kokkuleppele jõudmine uues aluslepingus, mis ratifitseerituna annaks liikmesriikide parlamentidele olulise uue rolli nende kahe põhimõtte kohaldamise hindamisel.

2. Õiguslik ja institutsiooniline raamistik

2.1 Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte

Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse üldine määratlus on esitatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 5 lõigetes 2 ja 3. Asutamislepingu protokollis nr 30 täpsustatakse, kuidas neid kaht põhimõtet tuleks kohaldada.

Subsidiaarsus on liikmesriigi ja ELi vastutuse eristamise juhtpõhimõte: *kes peaks meetmeid võtma?* Kui ühendus on kõnealuses valdkonnas ainupädev, puudub kahtlus selle kohta, kes peaks meetmeid võtma, ja subsidiaarsuse põhimõtet ei kohaldata. Kui pädevus on ühenduse ja liikmesriigi vahel jagatud, eelistatakse põhimõtte alusel selgelt detsentraliseerimist. Ühendus peaks meetmeid võtma ainult siis, kui eesmärke ei saa rahuldavalt saavutada liikmesriikide tasandil (vajalikkuse hindamine) ja kui neid saab paremini saavutada ühenduse tasandil (lisaväärtuse hindamine või tõhususe võrdlemine).

¹ KOM(2008) 32, 30.1.2008.

Subsidaarsus on dünaamiline mõiste, mille hindamine ajas muutub. See võimaldab ühenduse meetet ühenduse volituste piires laiendada, kui asjaolud seda nõuavad, ja vastupidi, ühenduse meetet piirata või see lõpetada, kui see ei vasta subsidaarsuse kontrollile².

Proportsionaalsus on juhtpõhimõte, mille alusel määratletakse, kuidas liit peaks ellu viima oma pädevust, nii ainu- kui ka jagatud pädevust (*milline peaks olema ELi meetmete vorm ja olemus?*). Nii Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 5 kui ka protokollis on sätestatud, et meede ei tohiks minna kaugemale sellest, mis on vajalik lepingu eesmärkide saavutamiseks. Iga otsuse puhul peab eelistama kõige väiksemate nõuetega võimalust.

2.2 Kohaldamisviisid, kommenteerimisvõimalus ja järelkontroll

Kõik liidu institutsioonid peavad oma volituste kasutamisel kinni pidama mõlemast põhimõttest. Konkreetset kohustused on sätestatud protokollis ja 1993. aasta institutsioonidevahelises kokkuleppes subsidaarsuse kohta³. Mõned võtmelemendid on esitatud siin, kuid muudatused, mis kaasneksid Lissaboni lepinguga, on esitatud punktis 4.1.

Komisjon peab: enne õigusaktide kohta ettepaneku tegemist laialdaselt konsulteerima; esitama iga õigusakti ettepaneku seletuskirjas põhjused, mille alusel saab järeldada, et ettepanek on kooskõlas subsidaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega; ning arvesse võtma ühendusele, liikmesriikide valitsustele, kohalikele omavalitsustele, ettevõtjatele ja kodanikele langevat koormat. Vastavalt punktis 3.1 selgitatule aitab komisjoni mõjuhindamissüsteem tagada, et kõigi peamiste ettepanekute puhul analüüsitakse hoolikalt subsidaarsust ja proportsionaalsust.

Euroopa Parlament ja nõukogu peavad esitama subsidaarsust käsitleva põhjenduse, kui nendepoolne muudatus mõjutab ühenduse meetme ulatust⁴. Konsultatsiooni- või koostöömenetluse korral peab nõukogu põhjenduses teatama parlamendile oma seisukoha subsidaarsuse ja proportsionaalsuse kohaldamise kohta⁵.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee avaldavad oma arvamuse kas nendega konsulteerimise korral või siis omaalgatuslikes arvamustes. Ka Euroopa Ühenduse Küsimustega Tegelevate Komisjonide Konverents võib avaldada arvamust subsidaarsuse põhimõtte kohaldamise kohta⁶.

Alates 2006. aasta septembrist on komisjon liikmesriikide parlamentidele saatnud uute õigusaktide ettepanekuid ja kutsunud neid üles arvamust avaldama. Ehkki selline teabevahetus on oma ulatuselt palju laiem kui subsidaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine, on paljud liikmesriikide parlamentidelt saadud kommentaarid nimetatud põhimõtetega seotud.

Institutsioonide õigusaktide õiguspärasust ja kooskõla subsidaarsuse põhimõttega võivad analüüsida ka Euroopa Kohus ja Esimese Astme Kohus.

² Protokollis artikkel 3.

³ Vastu võetud 17.11.1993, EÜT C 329, 6.12.1993, lk 132.

⁴ Subsidaarsust käsitleva 1993. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe osa 2 punkt 3.

⁵ Protokollis artikkel 12.

⁶ Amsterdami lepingu protokollis (riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus) punkt 6.

3. Põhimõtete kohaldamine komisjoni poolt 2007. aastal

3.1 Mõjuhindangud ja mõjuhindamiskomitee

Subsidaarsuse ja proportsionaalsuse kaalumine on osa komisjoni igapäevasest uute poliitiliste algatuste kavandamise tööst, kuid mõjuhindangute arendamine on lisanud fokuseeritud analüüsi lisakihi. Komisjoni mõjuhindamissüsteem aitab lihtsustada suuremal teadlikkusel põhinevat otsustamist kogu õigusloome protsessi jooksul. See parandab ettepanekute kvaliteeti, tagades, et algatused tuginevad läbipaistvatele tõenditele, sidusrühmade panusele ning probleemi lahendamise erinevate võimaluste majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnamõju põhjalikule ning integreeritud analüüsile. Sellise lähenemisviisi võtmeaspektiks on subsidaarsuse ja proportsionaalsuse analüüs.

Ehkki mõju hindamine on juurdunud komisjoni töötavasse ja otsustusprotsessi, on institutsioon võtnud ülesandeks süsteemi veelgi täiustada. Võtmetähtsusega arenguks oli 2006. aasta novembris mõjuhindamiskomitee loomine, et pakkuda sõltumatut kvaliteedituge ja kontrolli komisjoni talitustes valminud mõjuhindangute puhul⁷. Mõjuhindamiskomitee arvamused on formaalselt integreeritud komisjonisisese otsustusprotsessi alates talitustevahelisest konsulteerimisest kuni lõpliku vastuvõtmiseni täiskogu poolt. Need on kättesaadavad ka teistele institutsioonidele ja avalikkusele, kui vastav komisjoni algatus on vastu võetud. Oma arvamustes soovitab mõjuhindamiskomitee pidevalt märkimisväärseid parandusi mõjuhindangute põhielementides, sealhulgas subsidaarsuse ja proportsionaalsuse osas. Mõned näited on toodud punktis 3.2⁸.

Mõjuhindamiskomitee töö ja mõjuhindamissüsteemi välishindamise põhjal on komisjon otsustanud muuta subsidaarsuse ja proportsionaalsuse analüüsi kohta antavaid suuniseid operatiivsemaks, võttes 2008. aasta teises pooles vastu muudetud mõjuhindamissuunised. Suunised sisaldavad konkreetseid küsimusi, mis põhinevad Euroopa Ühenduse asutamislepingu protokollil nr 30, millega peab arvestama iga mõjuhindangu puhul. Muudetud suunistes kinnitatakse ka sõnumit, et ehkki mõjuhindangutes analüüsitakse tavaliselt probleeme, mida saab lahendada ELi tasandil võetavate meetmetega, tuleb neis arvesse võtta asjaolu, et probleemidel ja nende lahendamiseks võetavatel meetmetel võib olla erinevates liikmesriikides ja liidu piirkondades erinev mõju⁹.

Nimetatud muudatustega aidatakse tagada, et komisjon analüüsib ja põhjendab oma ettepanekuid rangemalt ja läbipaistvamalt kui kunagi varem. Arvestades liikmesriikide parlamentide rolli tähtsustumist Lissaboni lepingu võimalikul jõustumisel, on see äärmiselt oluline.

3.2 Näited põhimõtete komisjonipoolsest kohaldamisest

Käesolevas osas näidatakse, kuidas komisjon on oma mõjuhindangutes analüüsinud subsidaarsust ja proportsionaalsust ning selle tulemusena oma ettepanekuid muutnud või neist loobunud.

⁷ „Komisjoni mõjuhindangute kvaliteeditoe ja kontrolli tõhustamine – mõjuhindamiskomitee” - SEK(2006) 1457.

⁸ Ülevaade mõjuhindamiskomitee esimesest tegevusaastast: SEK(2008)120, 30.1.2008.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm

Mõjuhinnangute analüüsi põhjal loobuti 2007. aastal kahest äriühinguõiguse valdkonda käsitlevast ettepanekust. Esimene ettepanek käsitles võimalikku soovitud kapitali ja kontrolli vahelise proportsionaalsuse kohta väärtpaberibörsil noteeritud äriühingutes. Mõjuhinnangust järeldus, et proportsionaalsuse seisukohast ei ole selge, et direktiiv või soovitus oleks kõige vähem koormav võimalus, et vähendada ELi liikmesriikides ettevõtete siseringi kuulujate poolse ettevõtte tulu isiklikes huvides ärakasutamise ohtu. Mõjuhinnangus jõuti järeldusele, et turujõudude, liikmesriikide õigusloomealgatuste ja ühenduse olemasoleva õigusraamistiku kombinatsioon on piisav ning et empiiriliste tõendite puudumisel osanike väljatõrjumise asetleidmise ja ulatuse kohta võiks lisameetmete võtmise kujutada endast ohtu, et emitentidele sunnitakse peale märkimisväärsed kulud ja et osanikke kontrollitakse, ilma et sellega kaasneks proportsionaalset kasu¹⁰.

Teine äriühinguõiguse valdkonna juhtum oli *direktiivi ettepanek ettevõtte asukoha ühest riigist teise viimise kohta*. Mõjuhinnangust järeldus, et piiriülest liikuvust käsitlevate olemasolevate õigusaktide (piiriüleseid ühinemisi käsitleva direktiivi) mõju ei ole veel teada ja et Euroopa Kohus võib ettevõtte asukoha ühest riigist teise viimise küsimust lähemas tulevikus täpsustada. Seetõttu järeldati mõjuhinnangus, et direktiiv ei ole proportsionaalne vastus probleemile ja et oleks kohasem oodata seni, kuni nimetatud arengute mõju saab täielikult hinnata ning täpsemalt määratleda vajadust ELi tasandi meetme järele ja selle ulatust¹¹.

Vastusena mõjuhindamiskomitee analüüsile muudeti mitut algatust märkimisväärselt. Näiteks *õpetajahariduse kvaliteedi parandamise algatus*¹² muudeti liikmesriikide pädevuse valguses ELi algatuste võimaliku toetava rolli küsimuses oluliselt konkreetsemaks. Samamoodi analüüsiti tegevuskava *Tõhus diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides*¹³ puhul veel kord põhjalikult vajadust ELi tasandi meetme järele ja tehti ettepanek kasutada tagasihoidlikumat lähenemisviisi.

Direktiivi ettepanek liiklusohutuse valdkonna karistuste piirülese täitmise kohta koosnes algselt kahest eraldi osast: esimesega kehtestati tõhus piirulene täitmissüsteem, millega tagatakse, et kõiki liikmesriigis teise liikmesriigi sõidukijuhtide poolt toimepandud piirkiiruse ületamisega seotud rikkumisi saab menetleda; teisega kooskõlastati liikmesriikide liiklust käsitlevate õigusaktide jõustamise tavad teatavate nõuetega, mis käsitlevad teostatavate kontrollide arvu ja fikseeritud rikkumiste menetlemist. Oma arvamusel mõjuhinnangu eelnõu kohta taotles mõjuhindamiskomitee ettepaneku kahe osa selget eristamist ja mõlema osa eraldi hindamist ELi tasandi meetme lisaväärtuse, proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse seisukohast. 2008. aasta märtsis võttis komisjon vastu ettepaneku vaid algse eelnõu esimese osa kohta ja loobus osast, mis käsitles nõudeid liikmesriikide täitmissüsteemidele¹⁴.

¹⁰ SEK(2007) 1705.

¹¹ SEK(2007) 1707.

¹² KOM(2007) 392.

¹³ KOM(2007) 767.

¹⁴ KOM(2008) 151.

4. Põhimõtete kohaldamine teiste osapoolte poolt

4.1 Liikmesriikide parlamendid

Lissaboni lepingu ratifitseerimine tooks kaasa mitu muudatust rollis, mida liikmesriikide parlamendid täidavad ELi õigusloomes¹⁵. Üks kõige tähtsamaid uuendusi on subsidiaarsuse põhimõtte poliitilise eelkontrolli ja kohtuliku järelkontrolli kehtestamine. Poliitiline eelkontroll tagataks varase hoiatuse mehhanismi kehtestamisega. See võimaldaks liikmesriikide parlamentidel saata põhjendatud arvamusi, kui nad on seisukohal, et Euroopa tasandi õigusakti ettepanek ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega¹⁶. Liikmesriikide parlamente teavitatakse süstemaatiliselt kõigist õigusaktide ettepanekutest ja välja arvatud põhjendatud erakorralistel juhtudel oleks neil aega kaheksa nädalat, et oma seisukoht teatavaks teha¹⁷. Lepingus nähakse vastavalt liikmesriikide parlamentidelt saadud vastuste arvule ette kaks mehhanismi: „kollane kaart” ja „oranž kaart”, mis toovad kaasa ettepaneku ülevaatamise ja võimaliku tagasivõtmise. Seoses kohtuliku järelkontrolliga sisaldab leping uusi sätteid, mille alusel liikmesriikide parlamendid ja Regioonide Komitee saavad esitada subsidiaarsuse põhimõtte väidetavat rikkumist käsitlevad kaebused Euroopa Kohtule¹⁸.

Nimetatud varase hoiatuse mehhanismist eraldiseisva, ehkki sellega mõneti sarnaneva protseduuri raames on komisjon edastanud kõik uued algatused liikmesriikide parlamentidele alates 2006. aastast ja kehtestanud protseduuri parlamentide poolt esitatavatele arvamustele vastamiseks¹⁹. 2007. aasta detsembriks oli komisjon saanud 166 arvamust 19 liikmesriigi 25 parlamendikojalt. Need käsitlesid 86 komisjoni teksti²⁰.

Subsidiaarsus ja proportsionaalsus on olnud liikmesriikide parlamentide tõstatatud küsimustes olulised teemad. Näiteks:

- Saksamaa Bundesrat oli seisukohal, et ettepanek mullakaitse raamistiku kohta²¹ ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, samas kui Prantsusmaa Sénat arvas, et pinnase saastamist käsitlevate sätetega seonduvate kulude kohta ei ole piisavalt teavet kontrollimaks, kas proportsionaalsuse põhimõttest peetakse kinni. Nagu ilmneb punktist 4.2, arutleti ettepaneku subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse üle aktiivselt nii Euroopa Parlamendis kui ka nõukogus.
- Nii Prantsusmaa Sénat kui ka Saksamaa Bundesrat avaldasid kahtlust ka maanteede infrastruktuuri ohutuse korraldamist käsitleva ettepaneku²² vajalikkuse üle. Euroopa Parlamendis arvamused erinesid: liikmete enamus soovis komisjonilt suuremat ambitsioonikust, samas kui teised olid sellele subsidiaarsuse kaalutlusel vastu.

¹⁵ Protokollid nr 1 ja nr 2.

¹⁶ Seda kohaldatakse komisjoni ettepanekute, liikmesriikide rühma algatuste (vrd karistustealane koostöö), Euroopa Parlamendi algatuste, Euroopa Kohtu taotluste, Euroopa Keskpanga soovitude ja Euroopa Investeeringispanga taotluste suhtes Euroopa tasandi õigusakti vastuvõtmiseks.

¹⁷ Protokoll (riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus) artikkel 4.

¹⁸ Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokoll artikkel 8.

¹⁹ „Kodanikekeskne tegevuskava – Euroopa Liit tulemuslikuks”, KOM(2006) 211.

²⁰ I lisas on esitatud arvamustest täpsem ülevaade.

²¹ KOM(2006) 232.

²² KOM(2006) 569.

- Prantsusmaa Sénat avaldas arvamust, et komisjon ei olnud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast õigustanud oma ettepanekut puu- ja köögiviljaturu reformi kohta²³. Nõukogus toimunud arutelul komisjon muutis ja täiendas tekstis esitatud põhjendusi, et seda nimetatud küsimustes konkretiseerida.
- Tubakat käsitleva rohelise raamatu²⁴ puhul tõstatasid Folketing (Taani) ja Riksdag (Rootsi) subsidiaarsuse küsimuse ja väljendasid eelistust nende küsimuste liikmesriigi tasandil lahendamise suhtes.

Tuleb märkida, et 35 arvamust esitati Euroopa Ühenduse Küsimustega Tegelevate Komisjonide Konverentsi juhitud ja 2006. aasta lõpus algatatud kahe kooskõlastatud subsidiaarsusalgatuse raames. 2007. aastal algatas Euroopa Ühenduse Küsimustega Tegelevate Komisjonide Konverents uue samalaadse algatuse, mis keskendus nõukogu raamotsusele terrorismivastase võitluse kohta²⁵. 2008. aasta jaanuari lõpuks oli algatuses osalenud 29 assambleed 40st. Algatus oli mõeldud jälgendama Lissaboni lepingust tulenevaid menetlusi, ehkki antud juhul ei oleks meetmete võtmist esilekutsuvaid lävendeid saavutatud. House of Commons (Briti parlamendi alamkoda) vastustas ettepanekut subsidiaarsuse kaalutlusel, Bundestag aga proportsionaalsuse kaalutlusel. Mitmed parlamendikojad olid seisukohal, et argumendid subsidiaarsuse poolt ei ole piisavad. Kõik kojad seadsid kahtluse alla liidu tasandi meetme lisaväärtuse võrreldes Euroopa Nõukogu meetmetega.

4.2 Euroopa Parlament ja nõukogu

Euroopa Parlament ja nõukogu tõstatasid subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse küsimuse mitmel korral.

Arutelul *merestrategie raamdirektiivi* üle parandas parlament esimesel lugemisel komisjoni ettepanekut ning pakkus välja rangema ja õiguslikult siduva kohustuse tulemuse saavutamiseks. Mõned liikmesriigid väitsid seejärel, et parlamendi poolt parandatud direktiivi peamine eesmärk („saavutada või säilitada mereakvatooriumis hea keskkonnaseisund”) võib tekitada proportsionaalsuse seisukohast probleeme. Need liikmesriigid tundsid muret, et raamdirektiivi rakendamine võib teatud olukordades kaasa tuua ebaproportsionaalsed kulud, ja nõudsid sätet, mis käsitleks sellist võimalust. Euroopa Parlament leppis teisel lugemisel kokku eesmärgi uues tekstis („võtavad vajalikud meetmed, et saavutada”) ja ühtlasi teatas, et teatud tingimustel ei pea liikmesriigid erimeetmeid võtma, kui merekeskkonda ähvardavat ohtu arvesse võttes oleksid kulud ebaproportsionaalsed. Mõned liikmesriigid olid arvamusel, et kulusid käsitlev kokkulepitud kaitsemeede on iseenesest ebaproportsionaalselt ettevaatlik, ja seetõttu loobusid nõukogus hääletamisest, väljendamaks oma arvamust, et direktiivi oli asjatult nõrgendatud.

2007. aasta detsembris toimunud nõukogu arutelul *mullakaitset käsitleva direktiivi* üle tehti jõupingutus, et tagada liikmesriikidele paindlikkus ja vähendada direktiivi rakendamise kulusid. Mõned liikmesriigid väidavad aga jätkuvalt, et mullakaitsepoliitika kuulub riigi pädevusse ja et ettepanek ei pea kinni subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttest. Ehkki Euroopa Parlamendi õiguskomisjon võttis vastu arvamuse, milles lükkas nimetatud

²³ KOM(2007) 17.

²⁴ KOM(2007) 27.

²⁵ KOM(2007) 650.

ettepaneku subsidiaarsuse kaalutlusel tagasi, Euroopa Parlament selle arvamusega ei nõustunud.

Vastavalt punktis 2.2 märgitule peaksid nõukogu ja Euroopa Parlament pöörama tähelepanu subsidiaarsusele ja proportsionaalsusele, kui nad teevad muudatusettepaneku, mis mõjutab ühenduse meetme ulatust. Selliste muudatuste väike arv, mille puhul pööratakse tähelepanu subsidiaarsusele ja proportsionaalsusele, peegeldab ulatuslikumaid raskusi, millega Euroopa Parlament ja nõukogu silmitsi seisavad, kui nad koostavad tähtsamate kavandatavate muudatuste mõjuhindanguid, eriti siis, kui neid poliitilise arutelu käigus enne hääletamist muudetakse, osadeks jaotatakse või tervikuks ühendatakse. 2008. aastal toimuv mõju hindamise ühise lähenemisviisi²⁶ ülevaatamine annab nõukogule, Euroopa Parlamendile ja komisjonile võimaluse arutleda viise, kuidas muudatuste hindamist hõlbustada.

4.3 Regioonide Komitee

Regioonide Komitee käivitas 2007. aasta märtsis interaktiivse subsidiaarsuse järelevalve võrgustiku, mis rajaneb 2005. ja 2006. aastal teostatud katsetappidel. Võrgustik on mõeldud peamiselt kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, kuid osalema on kutsutud ka ELi ja siseriikliku tasandi institutsioonid. Võrgustik on korraldatud interaktiivse veebisaidi²⁷ kaudu. Kui on vaja kontrollida komisjoni esitatud uue poliitikadokumendi kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega, saadetakse registreeritud kasutajatele e-kiri. Pärast kontrolli väljakuulutamist võrgustikus saab Regioonide Komiteele esitada kommentaare (kasutades standardset elektroonilist blanketti) umbes kuue nädala jooksul. Muu hulgas aitab elektrooniline platvorm Euroopa Komisjonil ja Regioonide Komiteel rakendada nendevahelist, 2005. aasta novembris sõlmitud koostöölepingut, mille kohaselt selgitavad nad välja prioriteedid, mis vajavad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast spetsiifilist kontrolli.

4.4 Euroopa Kohus

2007. aastal sai kinnitust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet käsitlev väljakujunenud kohtupraktika. Esimese Astme Kohus esitas kahes kohtuasjas *obiter dictum* huvipakkuvaid kommentaare subsidiaarsuse kohta ja arendas edasi proportsionaalsuse põhimõtte konkurentsioiguse valdkonnas kohaldatavuse teemat.

Kohtuasjas T-374/04 *Saksamaa vs. komisjon*²⁸ ühendas Esimese Astme Kohus subsidiaarsuse põhimõttega komisjonil lasuva tõendamiskoormise (kui viimane teostab teise õiguse aktide alusel oma järelevalvepädevust). Esimese Astme Kohus arutas Saksamaa kaebust komisjoni otsuse peale Saksamaa siseriikliku kasvuhoonegaaside saastekvootide eraldamise kava kohta, milles komisjon lükkas tagasi Saksamaa poolt väljapakutud tagantjärele vähendamise reeglid põhjendusel, et need on vastuolus direktiiviga 2003/87/EÜ²⁹. Esimese Astme Kohus kontrollis, kas komisjoni avastus, et Saksamaa on rikkunud direktiivi kriteeriume, on õiguspärane. Kohtuasja arutamise käigus analüüsis Esimese Astme Kohus komisjoni ja liikmesriikide vahelist pädevuse jaotust nimetatud valdkonnas. Kohus jõudis järeldusele, et kui ei ole ühenduse normi, mis sätestaks selgelt ja täpselt vormi ja meetodid, mida liikmesriik peab kasutama, et tagada direktiivide kasulik mõju, siis on komisjon see, kes peab õiguslikult piisavalt tõendama, et liikmesriigis kasutatud meetmed on ühenduse õigusega vastuolus. Kohus

²⁶ Vastu võetud 2003. aasta paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe raames.

²⁷ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

²⁸ 7.11.2007. aasta kohtuotsus: veel avaldamata.

²⁹ Direktiiv 2003/87/EÜ (ELT 2003 L 275, lk 32) (Heitkogustega kauplemine).

jõudis ka järeldusele, et kui EÜ-l ja liikmesriikidel on nimetatud valdkonnas jagatud pädevus, on komisjoni kohustus tõendada, millisel määral on liikmesriigi pädevus piiratud. Kohus jõudis lõppjäreldusele, et komisjon ei olnud õiguslikult piisavalt tõendanud, et tagantjärele vähendamine on vastuolus lepingu eesmärkidega, ja tühistas otsuse asjaomase osa.

Kohtuasjas *Minin vs. komisjon*³⁰ kinnitas Esimese Astme Kohus oma argumente kohtuasjade *Yusuf ja Ayadi*³¹ otsustes. Sellest selgub, et subsidiaarsuse põhimõtet ei saa kohaldada kolmandate riikide vastu kehtestatavate majandussanktsioonide suhtes. Esimese Astme Kohus jätkas aga väitega, et isegi kui subsidiaarsuse põhimõtet ei saa kohaldada, on „ilmselge, et Julgeolekunõukogu resolutsioonide ühetaoline rakendamine liikmesriikides on paremini saavutatav ühenduse kui siseriiklikul tasandil”.

Kohtuasja *Alrosa*³² puhul kohaldas Esimese Astme Kohus proportsionaalsuse põhimõtet *esimest korda* määruse 1/2003 (konkurentsieeskirjade rakendamise kohta)³³ artikli 9 kohaselt vastu võetud otsuse suhtes. Nimetatud artikkel käsitleb ettevõtjate poolt võetud ja komisjoni poolt siduvaks muudetud kohustusi. Nimetatud kohtuasjas keskenduti komisjonile teatatud kaubanduslepingule kahe ettevõtja vahel, kes tegutsevad töötlemata teemantide tootmise ja tarnimise turul. Üks ettevõtjatest võttis komisjoni ees kohustuse lõpetada igasugune ostmine teiselt ettevõtjalt ja komisjon muutis selle kohustuse artikli 9 kohaselt vastu võetud otsusega siduvaks. Teine ettevõtja esitas otsuse peale kaebuse muu hulgas põhjendusel, et see rikub proportsionaalsuse põhimõtet, väites, et teisele poolele igasuguse tarnimise keeld on ebaproportsionaalne. Esimese Astme Kohus kinnitas, et ehkki artikkel 9 ei viita sõnasõnaliselt proportsionaalsusele, peab komisjon nimetatud põhimõtet järgima, sest tegu on ühenduse õiguse üldpõhimõttega. Kohus jõudis järeldusele, et kõigi kaubandussuhete täielik keelamine rikub proportsionaalsuse põhimõtet, ja tühistas otsuse³⁴.

5. Kokkuvõte

Eelneva analüüsi põhjal võib teha kolm üldist järeldust. Esiteks: 2007. aastal andsid liikmesriigi ja Euroopa tasandi süsteemi kõik osapooled panuse, kindlustamaks ühenduse õigusaktide ettepanekute kontrolli, et tagada vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Tõendid näitavad, et süsteem toimib hästi. Teiseks: kontrolliprotsessi tõhustatakse mitmeti: komisjonis mõjuhindamissüsteemi tugevdamise teel, samuti liikmesriikide parlamentides ja Regioonide Komitees. Kolmandaks: liikmesriikide parlamendid ja ELi institutsioonid on tõstatanud sarnased küsimused ja see näitab kasvavat konsensust selle suhtes, mida subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse all tegelikkuses silmas peetakse. Komisjon jälgib neid arenguid tähelepanelikult ka edaspidi.

³⁰ Kohtuasi T-362/04, 31.1.2007. aasta otsus, EKL 2007, lk II-2003.

³¹ Kohtuasi T-306/01 *Yusuf and Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu* [2005] EKL II-3533, punktid 112–116, ja kohtuasi T-253/02 *Ayadi vs. nõukogu* [2006] EKL II-2139, punktid 87–89.

³² T-170/06, 11.7.2007. aasta kohtuotsus: veel avaldamata.

³³ EÜT 2003 L 1, lk 1.

³⁴ Tuleb märkida, et komisjon kaebab kõnealuse otsuse edasi.

I lisa: Liikmesriikide parlamentidelt saadud arvamuste arv

	Liikmesriigi parlament/selle koda	Arvamused
1	Prantsusmaa Sénat	40
2	Saksamaa Bundesrat	21
3	Briti parlamendi Ülemkoda	18
4	Rootsi Riksdag	17
5	Portugal	13
6	Taani Folketing	12
7	Tšehhi Sénat	11
8	Iirimaa (ELi Ühiskomisjon)	5
9	Holland (mõlemad kojad)	3
10	Saksamaa Bundestag	3
11	Leedu Seimas	3
12	Prantsusmaa nationale Assemblée	2
13	Belgia Sénat	2
14	Briti parlamendi Alamkoda	2
15	Ungari	2
16	Luxembourg	2
17	Eesti Riigikogu	2
18	Tšehhi Chambre des députés	1
19	Itaalia Camera dei Deputati	1
20	Belgia Chambre des députés	1
21	Poola Sejm	1
22	Poola Sénat	1
23	Soome	1
24	Sloveenia	1
25	Slovakkia	1
	Kokku:	166