

SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT

# POLIITIKAOSAKOND **B** STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

Põllumajandus ja maaelu areng



Kultuur ja haridus



Kalandus



Regionaalareng



Transport ja turism



## STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITI KA PÄRAST LISSABONI LEPINGUT

UURING





LIIDU SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT  
POLIITIKAOSAKOND B: STRUKTUURI- JA  
ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

## **Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika pärast Lissaboni lepingut**

### **Käsiraamat**

- ühine põllumajanduspoliitika
- ühine kalanduspoliitika
- regionaalpoliitika
- transpordi- ja turismipoliitika
- kultuuri- ja hariduspoliitika

UURING

Käesoleva dokumendi koostamist taotles Euroopa Parlamendi põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon.

## **AUTOR**

Albert MASSOT

## **koostööd tegid:**

Nils DANKLEFSEN  
Esther KRAMER  
Gonçalo MACEDO  
Ana Maria NOGUEIRA

## **TOIMETAJA**

Catherine MORVAN

## **KEELEVERSIOONID**

Originaal: FR.

Tõlked: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

## **TEAVE KOOSTAJA KOHTA**

Poliitikaosakonnaga saab ühendust võtta ning selle igakuist teabelehte on võimalik tellida aadressil: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Käsikiri valmis 2010. aasta veebruaris  
Brüssel, © Euroopa Parlament, 2010

Dokument on internetis kättesaadav aadressil:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **VASTUTUSE VÄLISTAMISE SÄTTED**

Käesolevas dokumendis väljendatud arvamuste eest vastutab ainuisikuliselt autor ning need ei väljenda tingimata Euroopa Parlamendi ametlikku seisukohta.

Teksti reprodutseerimine ja tõlkimine on lubatud mitteärilistel eesmärkidel, kui viidatakse allikale ja teavitatakse sellest eelnevalt väljaandjat ning saadetakse talle koopia.



LIIDU SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT  
POLIITIKAOSAKOND B: STRUKTUURI- JA  
ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

## Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika pärast Lissaboni lepingut

### Käsiraamat

- ühine põllumajanduspoliitika
- ühine kalanduspoliitika
- regionaalpoliitika
- transpordi- ja turismipoliitika
- kultuuri- ja hariduspoliitika

### UURING

#### Sisu:

Lissaboni leping toob kaasa olulised tagajärjed struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikale. Käesolev uuring analüüsib muudatusi poliitikavaldkondades, mis kuuluvad Euroopa Parlamendi sisepoliitika peadirektoraadi poliitikaosakonna B vastutusalasse. Vaatluse alla võetakse institutsioonilised, menetluslikud ja finantsilised muudatused ning muutused õiguslikus aluses.



## SISUKORD

|   |           |
|---|-----------|
| <b>LÜHENDITE LOETELU</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. SISSEJUHATUS</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1. Lissaboni leping ja Euroopa Parlament  | 7         |
| 1.2. Lissaboni lepingu rakendamine: üleminekuperiood  | 9         |
| <b>2. LISSABONI LEPING NING STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA</b>  | <b>11</b> |
| 2.1. Uuringu ulatus: struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika   | 11        |
| 2.2. Pädevuste jaotus liidus: Lissaboni lepingu panus   | 12        |
| 2.3. Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika pädevuste jaotuse õiguslikud tagajärjed   | 16        |
| <b>3. SEADUSANDLIKUD MUUDATUSED STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKAS</b>   | <b>21</b> |
| 3.1. Muutused õiguslikus aluses ja otsustusmenetlustes  | 21        |
| 3.2. Seadusandlikud muudatused ühises põllumajanduspoliitikas (ELi toimimise lepingu artiklid 38–44)  | 22        |
| 3.3. Seadusandlikud muudatused ühises kalanduspoliitikas (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–44)   | 26        |
| 3.4. Seadusandlikud muudatused regionaalpoliitikas (ELi lepingu artikli 3 lõiked 3 ja 5; ELi toimimise lepingu artiklid 174–177)  | 27        |
| 3.5. Seadusandlikud muudatused ühises transpordipoliitikas (ELi toimimise lepingu artiklid 90–100) ja üleeuroopalistes võrkudes (ELi toimimise lepingu artiklid 170–172)  | 30        |
| 3.6. Seadusandlikud muudatused kultuuri-, haridus-, noorsoo- ja spordipoliitikas (ELi toimimise lepingu artiklid 165 ja 167)  | 32        |
| 3.7. Seadusandlikud muudatused turismipoliitikasse (ELi toimimise lepingu artikkel 195)   | 34        |
| 3.8. Seadusandlikud muudatused struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikat mõjutavates rahvusvahelistes lepingutes (ELi toimimise lepingu artiklid 207 ja 218)  | 34        |
| 3.10. Teised horisontaalselt kohaldatavad seadusandlikud muudatused: aluslepingute läbivaatamismenetlused (ELi lepingu artikkel 48) ja kodanikualgatuse õigus (ELi lepingu artikli 11 lõige 4 ja ELi toimimise lepingu artikkel 24) | 41        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4. MUUDATUSED EELARVE TASANDIL</b>  | <b>45</b> |
| 4.1. Peamised mõjud struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikale   | 45        |
| 4.2. Kohustuslike ja mittekohustuslike kulude eristamise lõpetamine                                | 46        |
| 4.3. Uus erimenetlus aastaeelarve vastuvõtmiseks   | 47        |
| 4.4. Mitmeaastase finantsraamistiku ja finantsdistsipliini konsolideerimine ELi toimimise lepingus | 50        |
| <b>5. EPILOOG: LISSABONI LEPINGU JÄRK-JÄRGULISEST ELLUVIIMISEST</b>                                | <b>53</b> |



## LÜHENDITE LOETELU

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>EÜ</b>                   | Euroopa Ühendus   |
| <b>VVK</b>                  | valitsustevaheline konverents   |
| <b>EK</b>                   | Euroopa Kohus   |
| <b>KK</b>                   | kohustuslikud kulud   |
| <b>MKK</b>                  | mittekohustuslikud kulud  |
| <b>Mercosur</b>             | Brasiilia, Paraguay, Uruguay ja Argentina   |
| <b>AKM</b>                  | avatud koordineerimise meetod   |
| <b>ÜTK</b>                  | ühine turukorraldus   |
| <b>WTO</b>                  | Maailma Kaubandusorganisatsioon   |
| <b>PKO</b>                  | piirkondlikud kalandusorganisatsioonid  |
| <b>ÜPP</b>                  | ühine põllumajanduspoliitika  |
| <b>AKV riigid</b>           | Lomé konventsiooni allkirjastanud riigid (Aafrika, Vaikse ookeani ja Kariibi mere piirkonna riigid) |
| <b>ÜKP</b>                  | ühine kalanduspoliitika   |
| <b>ÜVJP</b>                 | ühine välis- ja julgeolekupoliitika   |
| <b>ÜSS</b>                  | üldine soodustuste süsteem  |
| <b>TAC</b>                  | lubatud kogupüük  |
| <b>EÜL</b>                  | Euroopa Ühenduse asutamisleping   |
| <b>ELi toimimise leping</b> | Euroopa Liidu toimimise leping  |
| <b>ELi leping</b>           | Euroopa Liidu leping  |
| <b>EL</b>                   | Euroopa Liit  |



# 1. SISSEJUHATUS

## 1.1. Lissaboni leping ja Euroopa Parlament

Euroopa Liidu 27 liikmesriigi esindajad kirjutasid Lissaboni lepingule alla 13. detsembril 2007. aastal. Uus leping sõnastab terviklikult ümber *Euroopa Liidu lepingu* (ELi leping) ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu (ümbert nimetatud *Euroopa Liidu toimimise lepinguks*)<sup>1</sup>. Vastavalt Lissaboni lepingu artiklile 6<sup>2</sup> ratifitseeriti uus leping kõigi liikmesriikide poolt ja see jõustus 1. detsembril 2009, viimase ratifitseerimiskirja hoiuleandmisele järgnenud kuu esimesel päeval.

Lissaboni lepinguga kaasnenud muudatused hõlmavad enamikus uuendusi eelmisest *Euroopa põhiseaduse* lepingu eelnõust<sup>3</sup>. Kuigi Lissaboni leping teeb olulisi muudatusi terves institutsioonilises raamistikus (Euroopa Ülemkogu sätestamine lepingus; komisjoni algatusõiguse ja rakendusvolituste laiendamine; ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ülesannete konsolideerimine), on siiski Euroopa Parlament see institutsioon, mida need muudatused kõige rohkem tugevdavad.

Ainsa ELi institutsioonina, mis valitakse otsestel ja üldistel valimistel, on parlamendil uued pädevused ja vahendid, et teha kodanike hääl kuuldavaks.

### 1.1.1. Uued seadusandlikud õigused ühise poliitika elluviimiseks

Lissaboni leping tugevdab Euroopa Parlamendi seadusandja rolli. Nüüdsest muutub kaasotsustamismenetlus, mis asetab EP mõnede väikeste erinevustega nõukoguga võrdsele astmele, *seadusandlikuks tavamenetluseks*. See laieneb *uutele valdkondadele*, mille arv suureneb 44-lt 85-le. Kõige olulisemad valdkonnad on põllumajandus, kalandus, struktuurifondide rakendamine, ühine kaubanduspoliitika, energiajulgeolek, eeskiri mitmepoolse järelevalve menetluse kohta tõhustatud majanduskoostöö jaoks, sisseränne, justiits- ja siseküsimused, rahvatervis, intellektuaalomand, Euroopa teadusruumi rakendamine, sport, turism ning Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad.

### 1.1.2. Rahvusvaheliste lepingutega seotud uued pädevused

Lissaboni leping annab Euroopa Parlamendile uued seadusandlikud õigused seoses *rahvusvaheliste lepingutega*. Nüüdsest peavad parlamendiliikmed andma oma nõusoleku ELi läbiräägitud kahe- või mitmepoolsetele lepingutele (küsimustes, mis puudutavad kaubandust, transporti, kalandust, keskkonda, kliimamuutusi ja teisi valdkondi).

<sup>1</sup> Lissaboni leping: ELT C 306, 17.12.2007. Konsolideeritud versioonid Euroopa Liidu lepingust ja Euroopa Liidu toimimise lepingust: ELT C 115 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=et>). Lepingute arengu kohta vt ka: [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_et.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_et.htm).

<sup>2</sup> ELT C 306, 17.12.2007, lk 135.

<sup>3</sup> Lissaboni lepingut ei nimetatud põhiseaduseks ning selles jäetakse kõrvale põhiseadusele omane terminoloogia ja sümbolid (Euroopa seadus, liidu välisminister, hümn, lipp, juhtlause, Euroopa päev). Selle asemel, et tunnustada kehtetuks EÜ asutamisleping ja ELi leping ning need asendada, muudetakse neid. Lissaboni lepingus välditakse liidu õiguse ülimuslikkuse printsiibi kodifitseerimist (see õigustas nõukogu õigustalituse arvamuse lisamist lepingu lõppaktile – deklaratsioon nr 17). Samuti ei sisalda Lissaboni leping enam põhiõiguste harta teksti, piirdudes sellele viitamisega ELi lepingu artikli 6 lõikes 1.

### 1.1.3. Uued eelarvapädevused

Samuti kasvavad Euroopa Parlamendi eelarvapädevused. Arvestades, et varasem *kohustuslike kulude* ja *mittekohustuslike kulude* eristamine kaob, otsustavad nüüdsest mõlemad eelarvapädevad institutsioonid (Euroopa Parlament ja nõukogu) liidu eelarve üle koos. Lisaks sätestab Lissaboni leping *uue iga-aastase eelarvemenetluse* ja konsolideerib *mitmeaastast finantsraamistikku* ELi toimimise lepingus.

### 1.1.4. Uus institutsiooniline raamistik

Uus leping sisaldab sätteid, mis reguleerivad suurt hulka eri küsimusi, millel on kas otsene või kaudne mõju parlamendi tööle:

- see asendab Euroopa Ühenduse ja Euroopa Liidu uue *liiduga*,<sup>4</sup> mis on *iseseisev juriidiline isik*<sup>5</sup> nii liidusiseses kui ka rahvusvahelises õiguskorras<sup>6</sup>;
- see kaotab *sammaste struktuuri*, kuid säilitab erimenetlused ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) valdkonnas, sealhulgas ka kaitsepoliitikas;
- see tugevdab *liidu väärtusi*, millest saab tugiraamistik nii tulevastele liiduga ühinemistele kui ka võimalikele sanktsioonidele, mida kehtestatakse liikmesriikide suhtes, kui nad tõsiselt ja pidevalt rikuvad neid väärtusi;
- see tugevdab ka *liidu kodakondsust*<sup>7</sup> ja kodanike *õigusi*,<sup>8</sup> sealhulgas *õigust pöörduda petitsiooniga* Euroopa Parlamendi poole<sup>9</sup> ning *kodanike algatusõigust*,<sup>10</sup> mis on saanud otsese osalemise vahendiks liidu valitsemises (punkt 3.10.2);
- see tugevdab demokraatlikku kontrolli, suurendades Euroopa Parlamendi koosseisu (18 lisaliikmega) ja tunnustades *riikide parlamentide* rolli liidu nõuetekohases toimimises<sup>11</sup>; seoses sellega tunnistab ta nende võimalust olla vastu komisjoni õigusakti ettepanekutele, kui nad on seisukohal, et ettepanekutes sisalduvaid küsimusi saab kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega siseriiklikul tasandil paremini käsitleda (*varajase hoiatamise süsteem*) (punkt 2.3.3);
- see ergutab *kodanikuühiskonda* osalema majandus- ja ühiskonnaelu, kodanikutegevuse, kutsetegevuse ja kultuuri alal<sup>12</sup>; see kinnitab tööturu osapoolte *dialoogi* põhimõtet<sup>13</sup>, laiendades seda kirikutele, filosoofilistele ja mitteusulistele organisatsioonidele<sup>14</sup>;

---

<sup>4</sup> ELi lepingu artikli 1 kolmas lõik.

<sup>5</sup> ELi lepingu artikkel 47 ja valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud deklaratsioon nr 24, millega võeti vastu Lissaboni leping.

<sup>6</sup> Juriidilise isiku staatus laieneb siseriiklikule õiguskorrale, kuna liit võib kasutada oma lepingulisi kohustusi (ELi toimimise lepingu artikkel 340) ja omab igas liikmesriigis kõige laialdasemat õigus- ja teovõimet (ELi toimimise lepingu artikkel 335). Liidu rahvusvahelise juriidilise isiku staatus ilmneb liidu pädevuses sõlmida tema kompetentsi kuuluvates valdkondades rahvusvahelisi lepinguid, tema diplomaatiliste suhete sõlmimises kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega (ELi lepingu artikkel 35, ELi toimimise lepingu artikkel 221) ning tema välistegevuses (ELi lepingu artiklid 21–46) (mis seisneb kaubanduspoliitikas, koostöös kolmandate riikidega, humanitaarabis ja ÜVJPs).

<sup>7</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 20.

<sup>8</sup> ELi lepingu artiklid 18–24.

<sup>9</sup> ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punkt d ja artikkel 24.

<sup>10</sup> ELi lepingu artikli 11 lõige 4 ja ELi toimimise lepingu artikkel 24.

<sup>11</sup> ELi lepingu artikkel 12 ja protokoll nr 1.

<sup>12</sup> ELi toimimise lepingu artikli 300 lõige 2.

<sup>13</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 152.

<sup>14</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 17.

- seoses õigusaktide liikidega tehakse selget vahet seadusandlikel aktidel (määrused, direktiivid ja otsused), mis võetakse vastu seadusandliku tava- või erimenetluse korras, ja muudel kui seadusandlikel aktidel; lisaks sisaldab Lissaboni leping uuendusi seoses *delegeeritud aktide* ja *rakendusaktidega (komiteemenetlus)* (punkt 3.9.2);
- lisaks annab Lissaboni leping Euroopa Parlamendile uue õiguse esitada ettepanekuid *aluslepingute muutmiseks*<sup>15</sup> ja kinnitab iga liikmesriigi *õigust* soovi korral *liidust välja astuda*<sup>16</sup>.

## 1.2. Lissaboni lepingu rakendamine: ülemineku periood

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest ja isegi enne seda on Euroopa institutsioonid teinud vajalikke samme, et kindlaks määrata uued seadusandlikud menetlused ja institutsioonidevahelise koostöö eeskirjad ning läbi vaadata asjakohased kehtivad tekstid.

Komisjon esitas *koondteatise* Lissaboni lepingu jõustumise mõjust käimasolevatele institutsioonidevahelistele otsustamismenetlustele. See teatis loetleb menetluses olevad õigusaktide ettepanekud, mille õiguslikku alust on muudetud<sup>17</sup>. Samuti esitas komisjon teatise *uute delegeeritud õigusaktide* kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 290)<sup>18</sup>. Selle alusel tuleb Euroopa Parlamendi komisjonide esimeeste konverentsil ja täiskogul teha otsus raamistiku kohta, mida hakatakse kohaldama õigusaktide delegeerimise suhtes (punkt 3.9.1).

Detsembris 2009 allkirjastati esimene *institutsioonidevaheline avaldus*, mis käsitleb ELi toimimise lepingu artikli 291 rakendamist. Enne komisjoni *rakendusvolituste kasutamise* uue õigusliku raamistiku vastuvõtmist, mis peaks toimuma enne 2010. aasta juunit, otsustasid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kohaldada ajutiselt *komiteemenetluse* eeskirju<sup>19</sup>.

Euroopa Parlament võttis omalt poolt uue lepingu jõustumisega seoses vastu mitmed *resolutsioonid*:

- *Kodanikuühiskonna dialoogi arendamise väljavaadete* kohta (T6-0007/2009, 13.1.2009). Raport: GRABOWSKA, INI/2008/2067<sup>20</sup>.
- *Euroopa Parlamendi kodukorra üldise läbivaatamise* kohta (T6-0359/2009, 6.5.2009). Raport: CORBETT, REG/2007/2124<sup>21</sup>.
- *Euroopa Parlamendi uue rolli ja uute kohustuste* kohta *Lissaboni lepingu rakendamisel* (T6-0373/2009, 7.5.2009). Raport: LEINEN, INI/2008/2063<sup>22</sup>.
- *Lissaboni lepingu mõju* kohta *Euroopa Liidu institutsionaalse tasakaalu kujunemisele* (T6-0387/2009, 7.5.2009). Raport: DEHAENE, INI/2008/2073<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> ELi lepingu artikkel 48.

<sup>16</sup> ELi lepingu artikkel 50.

<sup>17</sup> KOM(2009) 665, 2.12.2009.

<sup>18</sup> KOM(2009) 673, 9.12.2009.

<sup>19</sup> Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni avaldus, mis käsitleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 291 rakendamist.

<sup>20</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922&noticeType=null&language=fr>

<sup>21</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>

<sup>22</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>

<sup>23</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042&noticeType=null&language=fr>

- *Lissaboni lepingu finantsaspektide kohta* (T6-0374/2009, 7.5.2009). Raport: GUY-QUINT, INI/2008/2054<sup>24</sup>.
- *Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete arendamise kohta vastavalt Lissaboni lepingule* (T6-0388/2009, 7.5.2009). Raport: BROK, INI/2008/2120<sup>25</sup>.
- *Euroopa kodanikualgatuse rakendamise kohta* (T6-0389/2009, 7.5.2009). Raport: KAUFMANN, INI/2008/2169<sup>26</sup>.
- *Lissaboni lepingu jõustumisega seotud eelarvemenetluse üleminekusuuniste kohta* (T7-0067/2009, 12.11.2009). Raport: LAMASSOURE, INI/2009/2168<sup>27</sup>.
- *Euroopa Parlamendi kodukorra kohandamise kohta Lissaboni lepinguga* (T7-0088/2009, 25.11.2009). Raport: MARTIN, REG/2009/2062<sup>28</sup>.
- *Dokumentidele juurdepääsu käsitleva õigusliku raamistiku vajaliku edasiarenduse kohta* (T7-0116/2009). Pärast nõukogule ja komisjonile edastatud suulisi küsimusi (O-0122/2009, O-0123/2009) esitatud ühisresolutsioon<sup>29</sup>.
- *Euroopa Parlamendi ja komisjoni vahelise läbivaadatud raamkokkuleppe kohta järgmiseks õigusloomeperioodiks 9. veebruari 2010. aasta resolutsioon*. RSP/2010/2519<sup>30</sup>.

Sellega seoses on parlamendil kavas 2010. aasta aprilli osaistungjärgul võtta vastu resolutsioon *õigusaktide delegeerimise volituste kohta*. Raport: SZAJER, INI/2010/2021<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282&noticeType=null&language=fr>

<sup>25</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922&noticeType=null&language=fr>

<sup>26</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862&noticeType=null&language=fr>

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052&noticeType=null&language=fr>

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912&noticeType=null&language=fr>

<sup>29</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

<sup>30</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

<sup>31</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

## 2. LISSABONI LEPING NING STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

### 2.1. Uuringu ulatus: struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika

Uued konsolideeritud aluslepingud sisaldavad olulisi muudatusi kõigis *ühise poliitika valdkondades*. Käesolev uuring piirdub struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika analüüsimisega. Sel eesmärgil on aluseks võetud *struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika* mõiste, mida Euroopa Parlament kasutab organisatsioonilisel tasandil (praegu kuulub see Euroopa Parlamendi sisepoliitika peadirektoraadi direktoraadi B pädevusse ning asjakohaste parlamendikomisjonide sekretariaatide ja poliitikaosakonna B vastutusalasse) ja see mõiste hõlmab:

- ühist põllumajanduspoliitikat,
- ühist kalanduspoliitikat,
- regionaalpoliitikat,
- transpordipoliitikat,
- kultuuri-, haridus-, noorsoo- ja spordipoliitikat,
- turismipoliitikat.

ELi lepingu artikkel 3 sõnastab uuesti *liidu eesmärgid*. Selles kinnitatakse siseturu (ELi lepingu artikli 3 lõige 3) ning majandus- ja rahaliidu rajamist, et tagada tasakaalustatud majanduskasv ja hindade stabiilsus. Kuid artiklis kinnitatakse ka seda, et liit taotleb konkurentsivõimelist *sotsiaalset turumajandust*, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine. See *sotsiaalse turumajanduse Euroopa mudel* peab seega põhinema säästval arengul, teaduse ja tehnika edendamisel, majanduslikul, sotsiaalsel ja territoriaalsel ühtekuuluvusel ning liikmesriikide vahelisel solidaarsusel. Sellest lähtuvalt on struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika liidu tuleviku jaoks põhivahend, eriti aga praeguses majanduse elavdamise olukorras.

On tõsi, et konvent, kelle ülesanne oli koostada Euroopa põhiseaduse eelnõu, piirdus oma töös *institutsiooniliste ja menetluslike küsimustega* ega käsitlenud *poliitika sisuliste küsimuste* ajakohastamist. Sellele vaatamata puudus liikmesriikidel taoline piirang VVK ajal ja nad kasutasid oma volitusi mitmes valdkonnas, ennekõike teatavates struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika valdkondades: regionaalpoliitikas (punkt 3.4), transpordipoliitikas (punkt 3.5), spordipoliitikas (punkt 3.6.1) ja turismipoliitikas (punkt 3.7). Need ühises poliitikas tehtud sisulised muudatused võeti viimaks üle ELi toimimise lepingusse.

Sellega seoses suurenevad tööülesanded struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika eest vastutavatel parlamendikomisjonidel (*põllumajandus ja maaelu areng, kalandus, regionaalareng, kultuur ja haridus, transport ja turism*), ennekõike seadusandlikul, täidesaatval ja finantstasandil ning seoses rahvusvaheliste lepingutega<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Endise põhiseaduse lepingu mõju samadele valdkondadele analüüsis poliitikaosakonna B üks eelmine uuring: „Põhiseaduse leping, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika”, IP/B/COMM/NT/2006\_02, EP 369.037, 29/5/2006. Avaldatud kõikides keeltes:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=ET>.

Poliitikaosakond B tänab asjaomaseid parlamendikomisjonide sekretariaate nende panuse eest käesoleva uuringu koostamisel.

Need muudatused on aga eri poliitikavaldkondades väga erinevad, ennekõike sõltuvalt *pädevuste* iseloomust, mida liikmesriigid *liidule* igas valdkonnas on *andnud*.

## 2.2. Pädevuste jaotus liidus: Lissaboni lepingu panus

Liidu pädevuse piire reguleerib pädevuse andmise põhimõte<sup>33</sup>. Kooskõlas selle põhimõttega tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega omistatud pädevuse piires<sup>34</sup>. Pädevus, mida ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele<sup>35</sup>.

Sellega seoses sätestatakse ELi toimimise lepingu I jaotises *üldised* liidu *pädevuse liigid* seoses esimese astme teisese õiguse aktidega (õigusaktid ja lepingulised aktid). See liigitus tugineb *kolmele kategooriale*, iga kategooria puhul esitatakse loetelu valdkondadest või poliitikatest, mis on seotud vastava integratsiooni tasemega. Tegu on *ainupädevuse*, *jagatud pädevuse* ja pädevusega liikmesriikide meetmete *toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks*<sup>36</sup>.

### 2.2.1. Liidu ainupädevus

Ainupädevuse valdkonnas võib õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta ainult liit<sup>37</sup>. Sellisel juhul võivad liikmesriigid seda teha ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks. Erinevalt jagatud pädevusest ei saa ainupädevus aeguda või kehtivuse kaotada isegi siis, kui liit seda ei kasuta (punkt 2.2.2)<sup>38</sup>.

ELi toimimise lepingu artikkel 3 esitab järgmised ainupädevuse valdkonnad:

- *tolliliidu* rajamine<sup>39</sup>;
- *ühise kaubanduspoliitika* kindlaks määramine ja teostamine<sup>40</sup>;
- siseturu toimimiseks vajalike *konkurentsieeskirjade* kindlaks määramine ja rakendamine<sup>41</sup>;
- *rahanduspoliitika* alates euro vastuvõtmisest<sup>42</sup>;
- *mere bioloogiliste ressursside kaitse* ühise kalanduspoliitika raames<sup>43</sup>;

<sup>33</sup> ELi lepingu artikli 5 lõige 1 ja ELi toimimise lepingu artikkel 7.

<sup>34</sup> ELi lepingu artikli 5 lõige 2.

<sup>35</sup> ELi toimimise lepingu artikli 5 lõige 2 ja valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud deklaratsioon nr 18, millega võeti vastu Lissaboni leping.

<sup>36</sup> Lissaboni lepingule lisati mitmed protokollid ja deklaratsioonid eesmärgiga selgitada pädevuste jaotust ja teostamist: vt protokollid nr 26 üldhuviteenuste kohta; deklaratsioone nr 13 ja 14 ÜVJP kohta; deklaratsiooni nr 18 pädevuse piiritlemise kohta ja deklaratsiooni nr 24 Euroopa Liidu õigussubjektsuse kohta. Tuleb meele pidada, et need deklaratsioonid ei oma iseenesest siduvat õigusjõudu.

<sup>37</sup> ELi toimimise lepingu artikli 2 lõige 1. Sellega seoses vt Euroopa Kohtu 11. novembri 1975. aasta arvamust 1/75, EKL 1975, lk 1355.

<sup>38</sup> Euroopa Kohus, 14. detsember 1971, kohtuasi 7/71, Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Prantsuse Vabariik, EKL 1971, lk 1003.

<sup>39</sup> ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt a. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 28 kuni 37.

<sup>40</sup> ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt e. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 207. Tuleks rõhutada, et ühine kaubanduspoliitika on vajalik täiendus eespool nimetatud tolliliidule – ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt a (Euroopa Kohtu 11. novembri 1975. aasta arvamuse 1/75, EKL 1975, op.cit.).

<sup>41</sup> ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt b. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 101 kuni 109.

<sup>42</sup> ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt c. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 105 jj.

<sup>43</sup> ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt d. Ainupädevus, mis tugineb pikaajalisele kohtupraktikale: Euroopa Kohtu 5. mai 1981. aasta otsus kohtuasjas 804/79: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Ühendkuningriik ja Põhja-*



- liidu ainupädevusse kuulub ka *rahvusvahelise lepingu sõlmimine*,<sup>44</sup> kui selle sõlmimise näeb ette liidu seadusandlik akt või kui lepingut on vaja selleks, et võimaldada liidul teostada oma sisemist pädevust, või kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende kohaldamisala<sup>45</sup>.

### 2.2.2. Liidu jagatud pädevus

Kui aluslepingud annavad liidule liikmesriikidega *jagatud* pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta<sup>46</sup>. Jagatud pädevust iseloomustab riikide pädevuse järkjärguline vähenemine vastavalt liidu pädevuse teostamisele.

Sellelaadse seoses võivad liikmesriigid teostada oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud,<sup>47</sup> kuid samuti juhul, kui liit on otsustanud selle teostamise lõpetada. Viimati nimetatud olukord tekib, kui asjaomased ELi institutsioonid on otsustanud õigusakti kehtetuks tunnistada, eelkõige eesmärgiga tagada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte pidev kohaldamine<sup>48</sup>. Sellest tulenevalt on jagatud pädevus tagasipööratav erinevalt ainupädevusest, mis on liidu pädevus tulenevalt ELi toimimise lepingust ja mida saab muuta vaid lepingu läbivaatamisega (punkt 2.2.1). Pärast Lissaboni lepingut peab ühenduse seadusandja kooskõlas *subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte* kohaldamist käsitleva protokolliga nr 2 tõestama, et ELi lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud kriteeriumid (st kui liikmesriigid ei suuda saavutada eesmärke, mida saab paremini saavutada liidu tasandil) õigustavad ELi tegevust. Tõendamiskohustus jääb seega liidu (ja ennekõike komisjoni) kanda.

See konkureeriv süsteem hõlmab kõiki valdkondi, mida ei ole käsitletud ELi toimimise lepingu artiklites 3 ja 6 (ainupädevus ja täiendav pädevus). ELi toimimise lepingu artikli 4 lõikes 2 on nimetatud järgmised valdkonnad:

- *siseturg*<sup>49</sup> (välja arvatud selle raames kehtivad konkurentsieeskirjad, mis kuuluvad ainupädevusse)<sup>50</sup>;
- *sotsiaalpoliitika*<sup>51</sup> miinimumstandardite kindlaks määramine; ülejäänud osas võib liit võtta vaid toetavaid, koordineerivaid ja täiendavaid meetmeid<sup>52</sup>;

---

*Iirimaa*, EKL 1981, lk 1045, punkt 17; Euroopa Kohtu 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-265/01: *Annie Pansard ja teised*, EKL 2003, lk I-683. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikes 3.

<sup>44</sup> Rahvusvahelised lepingud on lahutamatu osa ühenduse õiguskorras kohtupraktika kohaselt (Euroopa Kohtu 30. aprilli 1974. aasta otsus kohtuasjas 181/73: *Haegeman v. Belgia riik*, EKL 1974, lk 459), sama kehtib ka aktidele, mis on nende poolt loodud institutsioonide aluseks (Euroopa Kohtu 5. veebruari 1976. aasta otsus kohtuasjas 87/75: *Bresciani*; Euroopa Kohtu 20. septembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-192/89: *Sevinçe*).

<sup>45</sup> ELi toimimise lepingu artikli 3 lõige 2. Selle artikli tekst tunnustab *otsest välist pädevust* (mis on sõnaselgelt lepingus kirjas) ja *tuletatud välist pädevust* (mis tuleneb sisemisest pädevusest) – vahetegemist, mille on välja arendanud pikk kohtupraktika. Rahvusvaheliste lepingutega seotud pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artikli 207 lõigetes 3, 4 ja 5 ning samuti ELi toimimise lepingu artiklis 216 jj. Esimese samba rahvusvahelisi lepinguid sõlmitakse vastavalt menetlusele, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 6.

<sup>46</sup> ELi toimimise lepingu artikli 2 lõige 2. Kui liit on võtnud meetmeid jagatud pädevuse valdkonnas, hõlmab jagatud pädevuse teostamise ulatus üksnes neid elemente, mida asjaomane liidu õigusakt reguleerib, ega laiene kogu valdkonnale (protokoll nr 25).

<sup>47</sup> Selle põhimõtte on juba kinnistanud Euroopa Kohus (Euroopa Kohtu 16. veebruari 1978. aasta otsus kohtuasjas 61/77: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Iirimaa*, EKL 1978, lk 417).

<sup>48</sup> Valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud deklaratsioon nr 18, millega võeti vastu Lissaboni leping. Veel kord tuleb meenutada, et deklaratsioonidel ei ole iseenesest siduvat õigusjõudu.

<sup>49</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt a. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 26 ja 27.

<sup>50</sup> ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt b (vt punkti 2.2.1) ja protokoll nr 27.

- *majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus*<sup>53</sup>;
- *põllumajandus ja kalandus*,<sup>54</sup> välja arvatud mere bioloogiliste ressursside kaitse, mis kuulub ainupädevusse (punkt 2.2.1);
- *keskkond*<sup>55</sup>;
- *tarbijakaitse*<sup>56</sup>;
- *transport*<sup>57</sup>;
- *üleeuroopalised võrgud*<sup>58</sup>;
- *energeetika*<sup>59</sup> – valdkond, mis siiani kuulus toetavate, koordineerivate ja täiendavate meetmete alla;
- *vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala*<sup>60</sup>;
- *ühiste ohutusprobleemide* kindlaks määramine *rahvatervise küsimustes*,<sup>61</sup> sest selle valdkonna ülejäänud osas keskendub liidu tegevus riikide poliitika täiendamisele või riikidevahelise koostöö edendamisele<sup>62</sup>;
- lisaks tunnustab ELi toimimise leping liidu pädevust võtta meetmeid *teadusuuringute, tehnoloogia arendamise ja kosmose alal*<sup>63</sup> ning samuti *humanitaarabi* valdkonnas<sup>64</sup>, kuid märgib, et nende pädevuste teostamine ei saa takistada riike nende endi pädevuse teostamisel, seega on tegu pigem täiendavate meetmetega kui jagatud pädevusga selle tegelikus mõttes<sup>65</sup>.

### **2.2.3. Liidu toetavad, koordineerivad ja täiendavad meetmed**

Teatud valdkondades on liit pädev võtma meetmeid liikmesriikide meetmete *toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks*, ilma et see asendaks liikmesriikide pädevuse neis valdkondades<sup>66</sup>. Liidu õiguslikult siduvad aktid neis valdkondades ei kohusta liikmesriike

<sup>51</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt b. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 151 jj.

<sup>52</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 153.

<sup>53</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt c. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 174 kuni 178 ja protokollis nr 28.

<sup>54</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt d. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 38 jj. Mõned märkused ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika kohta on lisatud punkti 2.3 alla.

<sup>55</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt e. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 191 jj.

<sup>56</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt f. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 169.

<sup>57</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt g. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 90 jj.

<sup>58</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt h. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 170–172.

<sup>59</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt i. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 194.

<sup>60</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt j. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 67 jj. Praeguses olukorras tuleb teha selles valdkonnas järgmist vahet teha: ühest küljest kuuluvad ühenduse sambaga hõlmatud aspektid (immigratsiooni-, viisa- ja varjupaigapoliitika või Schengeni *acquis* üldiselt) jagatud pädevusse, teisest küljest peaks kriminaalasjades tehtav politsei- ja õigusalaane koostöö (ELi toimimise lepingu artikkel 82 jj) kuuluma pigem täiendavate pädevuste alla.

<sup>61</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt k.

<sup>62</sup> ELi toimimise lepingu artikli 168 lõiked 1 ja 2.

<sup>63</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõige 3. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 179 jj.

<sup>64</sup> ELi toimimise lepingu artikli 4 lõige 4. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 214.

<sup>65</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 180 ja artikli 214 lõige 1.

<sup>66</sup> ELi toimimise lepingu artikli 2 lõige 5.

oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama, kuna sellised ühtlustamise algatused kuuluvad jagatud pädevuse kategooria alla (punkt 2.2.2).

Mitmed ELi toimimise lepingus liidule omistatud pädevuste aspektid kuuluvad sellesse kategooriasse (ELi toimimise lepingu artikkel 6):

- *inimeste tervise kaitse ja parandamine*<sup>67</sup>;
- *tööstus*<sup>68</sup>;
- *kultuur*<sup>69</sup>;
- *turism*<sup>70</sup>;
- *haridus, kutseõpe, noorsugu ja sport*<sup>71</sup>;
- *kodanikukaitse*<sup>72</sup>;
- *halduskoostöö*<sup>73</sup>.

#### **2.2.4. Liidu pädevuse muud valdkonnad**

Tuleb rõhutada, et ELi toimimise leping eristab veel neljandat liidu pädevuse kategooriat – *liikmesriikide majandus-, sotsiaal- ja tööhõivepoliitika koordineerimist*, määrates kindlaks üldjuhised või suunised nendes valdkondades<sup>74</sup>. Meie arvates on tegu pigem koordineerimispädevusega, mis tuleks lisada täiendava pädevuse juurde, kui eraldi kategooriaga. Tuleb märkida, et majandus-, sotsiaal- ja tööhõivepoliitika koordineerimine muutub olulise tähtsusega teguriks seoses kriisist väljumise ja liidu uue majandusjuhtimise käivitamisega (2020. aasta strateegia)<sup>75</sup>.

- *Majanduspoliitika*<sup>76</sup> osas võib nõukogu vastu võtta soovitusi, mis määravad kindlaks liikmesriikide poliitika üldsuunised<sup>77</sup>, eriti kui liikmesriikide poliitika võib ohustada majandus- ja rahaliidu nõuetekohast toimimist<sup>78</sup>. Lisaks on komisjonil ja nõukogul õigus jälgida majanduslikku arengut igas liikmesriigi ja kogu liidu ning samuti majanduspoliitika vastavust varem kindlaks määratud üldsuunistega. Sellega seoses võivad liidu institutsioonid rakendada ülemäärase

<sup>67</sup> ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt a. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artikli 168 lõigetes 1 ja 2.

<sup>68</sup> ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt b. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 173.

<sup>69</sup> ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt c. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 167.

<sup>70</sup> ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt d. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 195.

<sup>71</sup> ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt e. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 165 ja 166.

<sup>72</sup> ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt f. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 196.

<sup>73</sup> ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt g. Selle pädevuse teostamise ulatus ja kord on kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklis 197.

<sup>74</sup> ELi toimimise lepingu artikli 2 lõige 3 ja artikkel 5.

<sup>75</sup> KOM(2009) 647, 24.11.2009. 2020. aasta strateegia määratlemisel (mis 2010. aastal asendab Lissaboni tegevuskava) peab struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikal olema tähtis koht jätkusuutlikuma ja teadmispõhise majanduskasvu uue mudeli väljatöötamisel.

<sup>76</sup> ELi lepingu artikkel 5 ja ELi toimimise lepingu artikkel 120 jj.

<sup>77</sup> ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 2. Nõukogu peab parlamenti oma soovitusel teavitama.

<sup>78</sup> ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 4 („*Kui ... tehakse kindlaks, et liikmesriigi majanduspoliitika ... võib ohustada majandus- ja rahaliidu nõuetekohast toimimist, võib komisjon teha asjassepuutuvalle liikmesriigile hoiatuse. Nõukogu võib komisjoni soovitusel põhjal anda asjassepuutuvalle liikmesriigile vajalikud soovitusel.*”).

eelarvepuudujäägi korral selleks ettenähtud meetmeid<sup>79</sup>, kuid võivad anda ka suurtes raskustes olevale liikmesriigile finantsabi<sup>80</sup>.

- Sama kehtib ka *tööhõive* valdkonnas, kuna liit võib aidata kaasa kõrge tööhõivetaseme saavutamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning toetades ja vajaduse korral täiendades nende meetmeid<sup>81</sup>.
- *Sotsiaalpoliitika* valdkonnas on liidul laiemas mõistes võimalus toetada ja täiendada liikmesriikide meetmeid<sup>82</sup>. Selleks võivad parlament ja nõukogu võtta vastu meetmeid, mis edendavad liikmesriikide vahelist koostööd ja võivad isegi direktiivide abil vastu võtta miinimumnõudeid järkjärguliseks rakendamiseks<sup>83</sup>.

Lisaks tuleb märkida, et ÜVJP ja kaitsepoliitika valdkonnaga seotud pädevused ei sisaldu üheski ELi toimimise lepingu kategoorias.

### **2.3. Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika pädevuste jaotuse õiguslikud tagajärjed**

Vastavalt riigiülese integratsiooni tasemele igas valdkonnas mõjutavad Lissaboni lepingus sätestatud pädevuse liigid ka struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikat ning samuti asjaomaste parlamendikomisjonide tööd<sup>84</sup>.

Suur osa struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikast kuulub *jagatud pädevuse* kategooriasse:

- *regionaalpoliitika* (majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas, mis kuulub *regionaalarengukomisjoni* vastutusalasse);
- *ühine põllumajanduspoliitika* – ÜPP (valdkond, mis kuulub *põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni* vastutusalasse);
- *ühine kalanduspoliitika*, välja arvatud mere bioloogiliste ressursside kaitse, mis kuulub ainupädevusse (*kalanduskomisjoni* vastutusalasse kuuluv valdkond);
- ja nii *transpordipoliitika* kui ka *üleeuroopaliste võrkude* rajamine ja arendamine (*transpordi- ja turismikomisjoni* vastutusalasse kuuluv valdkond).

---

<sup>79</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 126 ja protokoll nr 12.

<sup>80</sup> ELi toimimise lepingu artikli 122 lõige 2. Tuleb märkida, et liidu sekkumine seoses Kreeka kriisiga (veebuar 2010) tugineb ELi toimimise lepingu uutele artiklitele 121 (lõige 4) ja 122 (lõige 2). Ennekõike võimaldas viimasena nimetatud säte kehtestada Kreeka majanduse asjakohast päästeplaani.

<sup>81</sup> ELi toimimise lepingu artikli 147 lõige 1.

<sup>82</sup> ELi toimimise lepingu artikli 153 lõige 1.

<sup>83</sup> ELi toimimise lepingu artikli 153 lõige 2. ELi toimimise lepingu artikkel 156 hõlmab ka avatud koordineerimise meetodit.

<sup>84</sup> Parlamendi alaliste komisjonide volituste ja vastutusalade kohta vaadake Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//ET&language=ET>)

Teine poliitikavaldkondade plokk kuulub *toetavate, koordineerivate või täiendavate* meetmete alla:

- *kultuur, haridus, noorsugu ja sport (kultuuri- ja hariduskomisjoni vastutusalasse kuuluvad valdkonnad)*<sup>85</sup>;
- *turism (transpordi- ja turismikomisjoni vastutusala).*

Liidu *ainupädevus* avaldab struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikale mõju kahel tasandil:

- *mere bioloogiliste ressursside kaitse* ühise kalanduspoliitika raames; tegelikkuses kujutab selle ainupädevuse tunnustamine ELi toimimise lepingus endast Euroopa Kohtu kohtupraktika formaliseerimist<sup>86</sup>.
- *rahvusvahelised lepingud* ühe või mitme kolmanda riigiga või rahvusvaheliste organisatsioonidega; neil on otsene mõju teatud struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika valdkondadele ning asjaomastele parlamendikomisjonidele, ennekõike: *transpordi*-<sup>87</sup>, *kultuuri-* ja *haridus*-<sup>88</sup>, *põllumajandus*-<sup>89</sup> ning *kalanduskomisjonile*<sup>90</sup>.

### 2.3.1. Jagatud pädevus ja ainupädevus: hallid tsoonid

Ainupädevuse ulatus väärib mitmes mõttes selgitamist. Esiteks tuleb märkida, et mõnes struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas esineb niinimetatud halle tsoone:

- a) Seoses põllumajandusega liigitab Lissaboni leping ÜPP täielikult ümber, erinedes üldisest doktriinist, komisjoni õigustalituste üldisest arvamusest<sup>91</sup> ja kohtupraktikast<sup>92</sup>, mis pidas praeguseni turupoliitikat (ÜPP esimene samm) liidu eripädevuseks. Sellise olemuse muutumise on võimalikuks teinud hindadel põhineva ÜPP järkjärguline muutumine toetustel põhineva ÜPP poole alates 1992. aastast. Sellegipoolest paistab kaheldav, et *põllumajandustoodete hindade kindlaksmääramist* saaks vähemalt tootmise etapis pidada jagatud pädevuseks. *Ühtse turukorralduse*<sup>93</sup> loodud riiklike sekkumismeetmete valdkonnas puudub riikidel tegutsemisruum erinevalt sellest, mis on tavaline ülejäänud esimese samba ÜPP

<sup>85</sup> Kutseõpe kuulub aga tööhõive- ja sotsiaalkomisjoni vastutusalasse (vt Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa VII punkti).

<sup>86</sup> Euroopa Kohtu 5. mai 1981. aasta otsus kohtuasjas 804/79: *Euroopa Ühenduste Komisjon v. Ühendkuningriik ja Põhja-Iirimaa*, EKL 1981, lk 1045.

<sup>87</sup> ELi toimimise lepingu artikli 207 lõige 5, mis viitab ELi toimimise lepingu artiklitele 90–100 ja 218. Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa (punkt XI) liigitab suhted rahvusvaheliste transpordiasutuste ja -organisatsioonidega transpordi- ja turismikomisjoni vastutusalasse.

<sup>88</sup> ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 4 punktid a ja b. Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa (punkt XV) liigitab „koostöö kolmandate riikidega kultuuri ja hariduse valdkonnas ning suhted asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonide ja institutsioonidega“ kultuuri- ja hariduskomisjoni vastutusalasse.

<sup>89</sup> WTO Uruguay vorus sõlmitud lepingud ja ennekõike põllumajandusleping, mis reguleerib praegu põllumajandustoodetega kauplemist. Need rahvusvahelised lepingud kuuluvad ühise kaubanduspoliitika alla ja seega parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjoni vastutusalasse (Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa punkt III). Selles valdkonnas ei ole põllumajanduse ja maaelu arengu komisjonil konkreetsed vastutusala (Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa punkt XIII). Samal ajal tuleb arvestada, et WTO raames toimuvad põllumajanduslääbirääkimised on alati olnud tihedalt seotud parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjoni tööga.

<sup>90</sup> Kalanduskokkulepete suhtes kohaldatakse ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkti v kohast menetlust, mille puhul on nõutav Euroopa Parlamendi nõusolek (vt punkti 3.8). Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa (punkt XIV) liigitab rahvusvahelised kalanduskokkulepped kalanduskomisjoni vastutusalasse.

<sup>91</sup> Teatis subsidiaarsuse printsiibi kohta (SEK(1992) 1990, 27.10.1992).

<sup>92</sup> Euroopa Kohtu 23. jaanuari 1975. aasta otsus kohtuasjas 31/74: *Filippo Galli*, EKL 1975, lk 47; 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-438/92: *Rustica Semences*, EKL 1994, lk I-3528.

<sup>93</sup> Määrus (EÜ) nr 1234/2007, ELT L 299, 16.11.2007 (II osa I jaotis, sekkumismeetmed). Vt ka artikli 2 punkti c (hinna määratlemine), artiklit 6 (reguleerimisala), 8 (võrdlushinnad), 18 jj (sekkumishinnad).

mehhanismide osas (toetused, kvoodid, eraladustamine, turustamiseeskirjad jne), mille raamistik ei ole kaugeltki ühtne ja mille rakendamisel on riiklikel haldusasutustel oluline roll (paindlikkuse põhimõtte halduses). Sama kehtib teatud *kalandustoodete* soovitus- ja tootmishindade<sup>94</sup> kohta. Igal juhul võib hindadega seoses täheldada ainupädevust mitte olemuse, vaid *rakendamise* osas<sup>95</sup>. Eristamine, mida kinnitab ELi toimimise lepingus sätestatud pädevuste jaotus, on väga oluline ÜPP ja kalanduspoliitika jaoks: arvestades, et Euroopa seadusandja ainupädevus oma volitusi rakendada ei ole nii tugev kui lepingus sätestatud pädevus, on hindade *pöördumus* võimalik, kui Euroopa institutsioonid seda soovivad ja ei kasuta oma seadusandlikke pädevusi (pöördumus, mis võib paigutada isegi ÜPP ja kalanduspoliitika taasriigistamise protsessi raamistikku). Pöördumuse vaatepunktist puuduvad jagatud pädevuse ja ainupädevuse teostamise vahel olulised erinevused.

- b) Lisaks mõjutab ÜPP ja ühise kalanduspoliitika välisaspekte suures osas ühine kaubanduspoliitika, mis kuulub ainupädevuse alla. Valdkondate jaotus ÜPP ja kaubanduspoliitika vahel määrati kindlaks Euroopa Kohtu arvamuses 1/94 Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) kohta<sup>96</sup>. Mitmepoolses kaubanduse reguleerimise süsteemis osalemine on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 207 (ühine kaubanduspoliitika), kuid selle süsteemi juhtimise sisesed meetmed tuleb vastu võtta vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 43 (põllumajandus ja kalandus). Sellega seoses on ühise turukorralduse raames arendatud mitmeid ÜPP mehhanisme:<sup>97</sup> impordi- ja ekspordilitsentsid, tollimaksud ja muud tasud, eksporditoetused, kvootide haldamine, kaitsemeetmed jne. *Kalandus- ja akvakultuuritooteturu ühine korraldus*<sup>98</sup> mõjub kaubandusele kolmandate riikidega sarnaselt, arendades tolliprotseduure, võrdlushindu ja kaitsemeetmeid.
- c) Lõppkokkuvõttes kohaldatakse ÜPP ja ühise kalanduspoliitika suhtes *konkurentsipoliitika* valdkonnas erieeskirju<sup>99</sup>. ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkti b sätete laiendamisega kuuluvad need põllumajandus- ja kalandustoodetele kohalduvad konkurentsieeskirjad ainupädevuse alla.

Kokkuvõtteks ei saa pärast Lissaboni lepingut liidu pädevus põllumajanduse ja kalanduse valdkonnas kujutada endast ühetasandilist lähenemisviisi. Lahendus peab võtma arvesse ÜPP ja kalanduspoliitika *aspektide mitmekesisust*<sup>100</sup>. Nii kuuluvad ÜPP teine samm (maaelu areng), kalanduse struktuuritoetused ja ÜPP esimese samba<sup>101</sup> toetused kindlalt jagatud pädevusse. Seevastu nii sekkumishinnad, välisaspektid ja konkurentsüsteem ÜPP raames, aga ka kalavarude säilitamine, hinnad ja rahvusvahelised lepingud kalanduse valdkonnas kuuluvad pigem ainupädevusse.

<sup>94</sup> Määrus (EÜ) nr 104/2000, EÜT L 17, 21.1.2000 (IV jaotise I peatükk). Kalandusaastaks 2010 kehtestatud hinnad kehtestati määrusega (EÜ) 1212/2009 (ELT L 327, 12.12.2009).

<sup>95</sup> „Ühenduse seadusandliku pädevuse väga tugev aktiveerimine põhjustas liikmesriikide allesjäänud tegevusruumi kadumise ja selle tagajärjel ei saanud nad selles valdkonnas enam õigusakte vastu võtta.“ (C. Blumann „ÜPP ja Lissaboni leping“, Euroopa Parlament – poliitikaosakond B, uuring IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, punkt 1.1, lk 3, Brüssel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

<sup>96</sup> Euroopa Kohtu 15. novembri 1994. aasta arvamuse 1/94, EKL 1974, lk I-5267.

<sup>97</sup> Määrus (EÜ) nr 1234/2007, op. cit. (III osa, Kaubandus kolmandate riikidega).

<sup>98</sup> Määrus (EÜ) nr 104/2000, op. cit. (V jaotis).

<sup>99</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 42. Vt punkti 3.2.2.

<sup>100</sup> C. Blumann, op. cit. „ÜPP ja Lissaboni leping“, uuring IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, punkt 1.1, lk 4, (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

<sup>101</sup> Määrus (EÜ) nr 72/2009, ELT L 30, 31.1.2009.

### 2.3.2. Ebaselged piirid eesmärkide ja valdkondade vahel

Tuleb märkida, et piirid eri valdkondade vahel ei ole alati väga selged, isegi kui ELi toimimise lepingus on pädevused teatud määral jaotatud:

a) Leping sätestab lisaks pädevuste loetelule valdkondade kaupa *horisontaalsed eesmärgid ja põhimõtted*. Need eesmärgid tuleb kaasata liidu kõigi poliitikavaldkondade ja meetmete määratlusse ja rakendamisse eelkõige jagatud pädevuse poliitikavaldkondade raames. Siia kuuluvad tööhõive<sup>102</sup>, säästvat arengut silmas pidav keskkonnakaitse<sup>103</sup>, tarbijakaitse<sup>104</sup>, loomade kui aistmisvõimeliste olendite heaolu nõueded,<sup>105</sup> inimeste tervise kõrgetasemelise kaitse<sup>106</sup> ning ka majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus<sup>107</sup>.

Sellele tuginedes saab neid eesmäärke korruga mitmes poliitikavaldkonnas ja koguni väljaspool põhipoliitikat arendada. Näiteks praegu kuulub majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse põhimõtte maapiirkondades struktuurifondide mitteühendamise tõttu peamiselt ÜPP teise samba vastutusalasse<sup>108</sup>. Samas rahastatakse Natura 2000 programmi, mis on üks peamisi vahendeid bioloogilise mitmekesisuse kaitsmiseks (ja lahutamatu osa keskkonnapoliitikast)<sup>109</sup>, maaelu arengu poliitika raames prioriteetselt EAFRDi poolt<sup>110</sup>. Viimaks võib nimetada samuti regionaalpoliitikaga seotud Ühtekuuluvusfondi, mis rahastab projekte keskkonna ja transpordi infrastruktuuri (üleeuroopalised võrgud) valdkonnas<sup>111</sup>.

b) Lisaks nähakse ELi toimimise lepingus ette sarnaselt endise EÜ asutamislepingu artikliga 308 *paindlikkuse klausli* kasutamine, mis nõuab siiski Euroopa Parlamendi nõusolekut: kui aluslepingute mõne eesmärgi saavutamiseks osutub vajalikuks teatav meede ning aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi, võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist võtta ühehäälselt vastu asjakohased sätted<sup>112</sup>.

### 2.3.3. ELi toimimise lepingu kohase pädevuste jaotamise horisontaalsed mõjud menetluslikul tasandil

Lõpuks võib märkida, et lisaks mõjule, mida avaldab ELi toimimise lepingu kohane pädevuste jaotus struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika materiaalsele ulatusele, on tagajärjed ka *seadusandlike menetluste tasandil*.

<sup>102</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 9.

<sup>103</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 11.

<sup>104</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 12.

<sup>105</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 13. See artikkel nimetab teiste loomade heaolule tähelepanu pöörama pidavate valdkondade seas: põllumajandust, kalandust, transporti, siseturgu, teadusuuringuid, tehnoloogia arengut ja kosmost.

<sup>106</sup> ELi toimimise lepingu artikli 168 lõige 1.

<sup>107</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 175 ja protokoll nr 28.

<sup>108</sup> ELi toimimise lepingu artikli 174 kolmandas lõigus sätestatakse erilise tähelepanu pööramine maapiirkondadele ühtekuuluvuspoliitika raames. Kuid artikli 175 esimene lõik ja artikkel 178 võimaldavad paigutada ÜPP vastutusalasse maapiirkondade arendamise Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi abiga, millest praeguseks on saanud EAFRD.

<sup>109</sup> Vt teatist „*Valikuvõimalused ELi visiooniks ja eesmärgiks bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas pärast 2010. aastat*” (KOM(2010) 4, 19.1.2010) ühenduse meetmete tuleviku kohta selles valdkonnas ([http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm)).

<sup>110</sup> Natura 2000 rahastamise meetmete kohta vaadake 2007. aastal avaldatud käsiraamatut ([http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing\\_natura/library?l=/contract\\_management/handbook\\_update/financement\\_2007pdf/FR\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing_natura/library?l=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf/FR_1.0_&a=d)).

<sup>111</sup> ELi toimimise lepingu artikli 177 teine lõik.

<sup>112</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 352.

- a) Esiteks, *subsidiarsuse põhimõte* ei ole kohaldatav liidu ainupädevusse kuuluvate valdkondade suhtes<sup>113</sup>. Seega jälgivad *riikide parlamendid* subsidiarsuse põhimõttest kinnipidamist ainupädevusse mittekuuluva struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika raames. Nad võivad aluslepingule lisatud protokollides sätestatud menetluste kohaselt esitada Euroopa Parlamendi presidendile, nõukogu eesistujale ja komisjoni presidendile põhjendatud arvamuse, mis käsitleb seadusandliku akti eelnõu vastavust subsidiarsuse põhimõttele<sup>114</sup>.
- b) Teiseks, *tõhustatud koostöö süsteem* on kohaldatav ainult valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust<sup>115</sup>. Sellega seoses võib mitmes struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas teatav arv liikmesriike (vähemalt üheksa) võtta endale lisakohustusi ning jõuda koostöös ja integratsioonis teistest liikmesriikidest ette. Tõhustatud koostöö ei tohi avaldada kahjulikku mõju siseturule ega majanduslikule, sotsiaalsele ja territoriaalsele ühtekuuluvusele ega kutsude esile konkurentsimoonutusi. Otsuse tõhustatud koostöö lubamise kohta võtab nõukogu vastu viimase abinõuna komisjoni ettepanekul ja Euroopa Parlamendi nõusolekul, kui ta on kindlaks teinud, et liit tervikuna ei ole võimeline selle koostöö eesmärgi mõistliku aja jooksul saavutama<sup>116</sup>. Näiteks võiks vähemalt *üheksa liikmesriigi* algatatud tõhustatud koostöö tulevikus keskenduda riskijuhtimisele põllumajanduses (vt punkti 3.2.3) või karmistada püügikoormuste kontrolli teatavates merepiirkondades.

---

<sup>113</sup> ELi lepingu artikli 5 lõike 3 esimene lõik.

<sup>114</sup> ELi lepingu artikli 5 lõike 3 teine lõik ja protokollid nr 1 ja 2.

<sup>115</sup> ELi lepingu artikli 20 lõige 1. Tõhustatud koostöö eeskirju on täiendatud ELi toimimise lepingu artiklites 326–334.

<sup>116</sup> ELi lepingu artikli 20 lõige 2.



### 3. SEADUSANDLIKUD MUUDATUSED STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKAS

#### 3.1. Muutused õiguslikus aluses ja otsustusmenetlustes

Seadusandlikud muudatused, mis Lissaboni leping toob kaasa struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikas, on peamiselt *institutsioonilised* (pädevuste jaotamine, vt punkti 2) ja *menetluslikud* (seadusandliku tavamenetluse sisseviimine enamikus poliitikavaldkondades ja nõusolekumenetlus rahvusvaheliste lepingute puhul). Sisulised muudatused on seotud eelkõige mõne *õigusliku alusega*, mida laiendatakse.

Formaalselt asendatakse sõna „ühendus” sõnaga „liit” kõikides uue lepingu artiklites. Arvestades asjaolu, et liidule antakse *juriidilise isiku staatus*, on ainult temal volitused *rahvusvahelise lepingu* sõlmimiseks tema pädevusse kuuluvates valdkondades, kuigi enamikul juhtudel on vaja Euroopa Parlamendi eelnevat nõusolekut (punkt 3.8).

Lisaks asendatakse endise EÜ asutamislepingu artikli 251 kaasotsustamismenetlus *seadusandliku tavamenetlusega* (ELi toimimise lepingu artikkel 294)<sup>117</sup> ühises *transpordipoliitikas* (punkt 3.5.1), *regionaalpoliitikas* (punkt 3.4), *üleeuroopaliste võrkude arendamise meetmetes* (punkt 3.5.2) ning *hariduse ja noorsooküsimuste* valdkonna meetmetes (punkt 3.6.2). Ka *kultuuripoliitikas*, mille kohta tegi varem kaasotsustamismenetluse raames ühehäälsed otsused nõukogu, kasutatakse edaspidi seadusandlikku tavamenetlust (punkt 3.6.3). *Uus õiguslik alus* luuakse *turismile* (punkt 3.7) ja *spordile* (punkt 3.6.1), mille puhul kasutatakse samuti seadusandlikku tavamenetlust.

*Põllumajanduse ja kalanduse* valdkonnas (punktid 3.2 ja 3.3) asendatakse parlamendiga konsulteerimine seadusandliku tavamenetlusega. Mõnes valdkonnas säilitab nõukogu erandkorras oma volitused ja ei pea konsulteerima parlamendiga. Kuigi pikk kohtupraktika toetab erandite kitsast tõlgendamist, tekitab volituste jagamine ELi toimimise lepingus kõnealuses kahes valdkonnas olulisi (poliitilisi ja õiguslikke) probleeme ja võib põhjustada tulevikus mitmeid institutsioonidevahelisi vaidlusi.

Samuti toob Lissaboni leping kaasa muutusi *õigusaktide liigitamise tasandil*, mis hõlmab nüüd ka uusi *delegeeritud õigusakte* ja eelnevalt kehtinud *rakendusaktide* läbivaatamist (*komiteemenetluste süsteem*) (punkt 3.9).

Lepinguga kaasnevad *horisontaalse ulatusega seadusandlikud muudatused* kogu struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikas (punkt 3.10). Kõnealused muudatused võivad viia märkimisväärsete *muutusteni* mõnes valdkonnas. Tegemist on eelkõige parlamendi õigusega algatada *aluslepingute läbivaatamist* (eriti *lihtsustatud läbivaatamismenetluse* raames) ja *kodanike algatusõigusega*.

<sup>117</sup> Käesolevas uuringus ei analüüsita seadusandlikku tavamenetlust, mida on uuritud mitmes parlamendi dokumendis. Vt juhendit „*Kaasotsustamine ja lepitus. Kuidas tegutseb Euroopa Parlament kaasseadusandjana Lissaboni lepingu alusel*” (DV/795985ET.doc). 23. aprilli 2008. aasta koosolekul võttis Euroopa Parlamendi reformiga tegelenud töörühm vastu eeskirja. Vt. [http://www.europarl.europa.eu/code/about/background\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm).

## 3.2. Seadusandlikud muudatused ühises põllumajanduspoliitikas (ELi toimimise lepingu artiklid 38–44)

Lissaboni lepinguga ei kaasne sisulisi muudatusi ühises põllumajanduspoliitikas (ÜPP). Tegemist on üksnes EÜ asutamislepingus olevate sätete kohaldamise jätkamisega (endised artiklid 32–38). Seega säilivad eeskirjad, mis on seotud asjaoluga, et ÜPP-I on erilisem staatus kui siseturu üldsätetel<sup>118</sup>. Sama kehtib ka erandi kohta konkurentsieeskirjadest (ELi toimimise lepingu artikli 42 esimene lõik), mis võtab muudatusteta üle endise EÜ asutamislepingu artikli 36 ulatuse<sup>119</sup>. ÜPP eesmärgid on samuti muudatusteta üle võetud (ELi toimimise lepingu artikkel 38 – endine EÜ asutamislepingu artikkel 33). Säilitatakse ka põllumajandusturgude võimalik struktureerimine ühise turukorralduse kujul (ELi toimimise lepingu artikkel 40 – endine EÜ asutamislepingu artikkel 34).

ÜPPs on seega Lissaboni lepingu vastuvõtmisega kaasnevad muutused institutsioonilised (pädevuste jaotamise valdkonnas) (vt punkti 2.3.1) ja menetluslikud (ELi toimimise lepingu artiklid 42 ja 43 võrreldes endiste EÜ asutamislepingu artiklitega 36 ja 37)<sup>120</sup>.

### 3.2.1. Seadusandlik tavamenetlus põllumajanduse valdkonnas

ELi toimimise lepinguga viiakse sisse seadusandlik tavamenetlus, mis asendab kehtiva nõuandemenetluse kahel tasandil:

- konkurentsieeskirjad, mida kohaldatakse põllumajandussaaduste tootmise ja nendega kauplemise suhtes (ELi toimimise lepingu artikli 42 esimene lõige)<sup>121</sup>;
- ühise põllumajanduse turukorralduse kehtestamine ja muud ÜPP eesmärkide saavutamiseks vajalikud sätted (ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 2).

Seega hakatakse seadusandlikku tavamenetlust kasutama ka põllumajanduse valdkonnas, kuid siiski on *kaks olulist erandit*:

- eriliste konkurentsieeskirjade raames võib ainult *nõukogu* lubada anda toetust struktuuriliste või looduslike tingimuste tõttu halvemuses olevate ettevõtjate kaitseks ja majandusarengu programmide raames (ELi toimimise lepingu artikli 42 teine lõik)<sup>122</sup>;

<sup>118</sup> ELi toimimise lepingu artikli 38 lõige 2 ei muuda endise EÜ asutamislepingu artikli 32 lõiget 2, välja arvatud kohad, kus viide ühisturule asendatakse viitega siseturule: „Siseturu rajamiseks või toimimiseks ettenähtud eeskirjad kehtivad ka põllumajandustoodete suhtes, kui artiklites 39–44 ei ole sätestatud teisiti”. Põllumajandustoodete siseturu väljakujundamine moodustab seega erandi ELi toimimise lepingu artiklitest 26 ja 114, kui Euroopa seadusandja teostab aluslepinguga antud pädevust seoses ÜPPga.

<sup>119</sup> ELi toimimise lepingu artikli 42 esimene lõik. „Konkurentsieeskirju käsitleva peatüki sätteid kohaldatakse põllumajandussaaduste tootmise ja nendega kauplemise suhtes ainult selles ulatuses, nagu Euroopa Parlament ja nõukogu” uue seadusandliku tavamenetluse (mis asendab nõuandemenetluse, vt punkti 3.1) raames määravad, võttes arvesse ÜPP erieesmärke.

<sup>120</sup> Selles peatükis lähtutakse analüüsist, mis leidub Claude Blumanni poolt Euroopa Parlamendi põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni palvel koostatud uurimustöös: „La PAC et le Traité de Lisbonne”, Parlement européen - Département Thématique B, Etude IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, Point 1.1, p. 3, Bruxelles (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

<sup>121</sup> Tuleb märkida, et parlamendi volitused suurenevad pigem põllumajandusliku konkurentsi kui üldise konkurentsi valdkonnas, sest parlamendiga hakatakse ELi toimimise lepingu artiklite 103 ja 109 (kus võetakse muudatusteta üle endiste EÜ asutamislepingu artiklite 84 ja 87 menetlussätted) kohaselt konsulteerima õigusaktide osas, mis käsitlevad kokkuleppeid, turgu valitsevat seisundit ja riigiabi.

<sup>122</sup> ELi toimimise lepingus ei ole täpsustatud, kas tegemist on ELi abiga või riigiabiga. ELi toimimise lepingu artikli 42 kohaseid ühenduse toetuskavasid arendatakse praegu maaelu arendamise poliitika raames (ÜPP teine samm). Konkurentsieeskirjad sisalduvad ühises turukorralduses (määruse (EÜ) 1234/2007 artiklid 175–181, ELT L 299, 16.11.2007).

- ainult nõukogu võib võtta vastu meetmeid *hindade ja maksude, toetuste ja koguseliste piirangute kehtestamise* kohta (ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 3).

### 3.2.2. Põllumajanduse valdkonnas kohaldatava seadusandliku tavamenetluse erandite ulatus

Euroopa Kohus on alati leidnud, et erandeid reeglist või üldpõhimõttest peab *tõlgendama kitsalt*<sup>123</sup>. Sellest tuleb lähtuda ka siin, kuna seadusandlikku tavamenetlust kasutatakse edaspidi ka põllumajanduse valdkonnas. Kõnealust tõlgendust toetavad üldviited *ÜPP eesmärkidele*,<sup>124</sup> kuna Euroopa Kohus on alati pooldanud artikli 39 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 33) eesmärkide laia tõlgendamist<sup>125</sup>. Lisaks ei viita ELi toimimise lepingu artiklites 42 ja 43 ettenähtud erandid seadusandlikule erimenetlusele. Sellest tuleb järeldada, et nendel alustel antud aktid ei ole enam seadusandlikud vaid rakendusaktid. Seega antakse nõukogule otsene täitevvõim, mis on aga vastuolus normihierarhia põhimõttega<sup>126</sup>.

Sellele toetudes palub parlament *tõlgendada* artikli 42 teist lõiku ja artikli 43 lõiget 3 *kitsalt* ning rõhutab seega, et kõnealuseid sätteid võib kohaldada ainult *sõnaselgelt erandite hulka kuuluvatel juhtudel*.

- *ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikes 3 on erandiks „hindade ja maksude, toetuste ja koguseliste piirangute kehtestamine“*. Terminit „*kehtestamine*“ tuleb mõista selle tava- või etümoloogilises tähenduses: summade või tasemete määramine (kvantifitseerimine). Nõukogu ei pea võtma üksi vastu otsuseid hindu, toetusi või makse käsitlevate *meetmete* kohta tervikuna. Igasugune muu tõlgendus muudaks seadusandliku tavamenetluse laiendamise põllumajandusele petlikuks. See tooks praktikas kaasa ELi toimimise lepingu artikli 43 lõike 3 laia tõlgendamise, mis jätkaks parlamendi kõrvale peaaegu kõikide ühise turukorraldusega seotud küsimuste läbivaatamisest. Hindade, toetuste, maksude või koguseliste piirangute (kvootide) meetmete *aluspõhimõtete* ja nende rakendamist käsitlevate *üldeeskirjade* puhul kasutatakse seadusandlikku tavamenetlust. Seevastu hindade, maksusummade või toetuste konkreetse taseme määramine või kvootide kindlaksmääramine ja jaotus kuuluvad nõukogu pädevusse.
- *ELi toimimise lepingu artikkel 42* muudab seost kahe kõnealuse lõigu vahel. EÜ asutamislepingus (endine artikkel 36) oli kahes lõigus sama seadusandlik menetlus (konsulteerimine). Teine lõik oli esimese näitlikustamiseks, arendades põllumajandusliku konkurentsi reeglite raamistikku seoses toetustega<sup>127</sup>. ELi toimimise lepingu artikli 42 teises lõigus ei ole see enam nii, sest määrsõna „*eelkõige*“ on välja jäetud. Teiste sõnadega muutub toetuste andmise *lubamine*

<sup>123</sup> Muu hulgas: Euroopa Kohtus 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-180/96: *Ühendkuningriik v. nõukogu*, EKL, 1988, lk I-2265.

<sup>124</sup> ELi toimimise lepingu artikli 42 esimene lõik: „... võttes arvesse artiklis 39 seatud eesmäärke.“ EÜ asutamislepingu artikli 43 lõige 2: „...ning muud ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks vajalikud sätted.“

<sup>125</sup> Teleoloogilise ja süsteemse kohtupraktika nimel, mida Euroopa Kohus arendab kõikides Euroopa õiguse valdkondades.

<sup>126</sup> Vt. ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 2 (punkt 3.9.2). C. Blumann on selle kohta kirjutanud: „*Näib, et ÜPP osas on seoses artikli 43 lõikega 3 üks anomaalia, sest üldiselt peetakse aluslepingute esimese kohaldamisega võetud akte seadusandlikeks (esimese astme teisese õiguse aktid) ja seejärel võetakse vastu rakendusaktid juba olemasolevate seadusandlike aktide rakendamiseks (teise astme teisese õiguse aktid)*,” Blumann, *op.cit.* lk 8.

<sup>127</sup> EÜ asutamislepingu artikli 36 teine lõik: „*Eelkõige võib nõukogu lubada toetust anda:..*“

nõukogu ainupädevuseks ja selle puhul ei kasutata seadusandlikku tavamenetlust: nagu artikli 43 puhul on see üks pädevuse erand nõukogu kasuks. ELi toimimise lepingu artikli 42 teine lõik on Euroopa Parlamendi jaoks ELi toimimise lepingu artiklis 109 käsitletud riigiabi suhtes kehtiva üldise korra (mille kohaselt tuleb parlamendiga vähemalt konsulteerida) erand ja seda tuleb nii nagu kõiki erandeid tõlgendada kitsalt ning kohaldada seega ainult erandiga seoses nimetatud kahel juhul: ühest küljest struktuuriliste või looduslike tingimuste tõttu halvemuses olevate ettevõtjate kaitseks, teisest küljest majandusarengu programmide raames. Euroopa Parlamendi tõlgenduse kohaselt ei hõlma nõukogule eelist andev erand ÜPP teise sambasse kuuluvat *ELi* abi nendes valdkondades. Laiem tõlgendus oleks seadusandliku tavamenetluse alla kuuluva maaelu arengu poliitikaga vastuolus ja võiks tekitada tõsisemid moonutusi.

Parlament on sõnaselgelt tõstatanud küsimuse ELi toimimise lepingu artikli 43 lõike 3 erandite ulatuse kohta<sup>128</sup>. Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsiooni lõikes 30 rõhutatakse, et seadusandlikku tavamenetlust „kohaldatakse tulevikus *ELi toimimise lepingu artikli 43 lõike 2 kohaselt kõikide põllumajanduse valdkonna õigusaktide suhtes, mis puudutab eriti põllumajanduse valdkonna nelja peamist horisontaalset teksti (ühtne ühine turukorraldus, otsetoetuste määrus, maaelu arengu määrus ja ühise põllumajanduspoliitika rahastamine)*“. Viitamine neljale ÜPP alustekstile tähendab seda, et eitatakse nõukogu pädevust kehtestada eeskirju hindade, maksude, toetuste ja toodangu koguseliste piirangute kohta. Lisaks on sama 7. mai 2009. aasta resolutsiooni punktis 31 öeldud, et „*ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikes 3 ei nähta ette õiguslikku alust ega autonoomseid volitusi, mis võimaldaks võtta vastu või muuta mõnd ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas praegu kehtivat nõukogu akti*“. Seetõttu kutsub parlament nõukogu üles loobuma „*ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikes 3 osutatud meetmete vastuvõtmisest ilma parlamendiga eelnevalt konsulteerimata*“.

Komisjon märkis oma kommentaarides parlamendi resolutsiooni kohta, et lepingu tekst ei vasta parlamendi tõlgendusele ELi toimimise lepingu artikli 43 kahe lõike seose kohta<sup>129</sup>. Komisjoni õigustalituse lähenemine põhineb asjaolul, et olemas on kaks sõltumatut menetlust, mille seast saab valida konkreetses olukorras sobiva. Uus põllumajanduse volinik Dacian Ciolos märkis enne kuulamist parlamendis põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni küsimustikus antud vastustes siiski sõnaselgelt, et ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 3 on erand ja seega tuleks seda tõlgendada kitsalt. Tema arvates tuleks iga juhtumit eraldi analüüsida, et põllumajanduse valdkonnas valdavaks menetluseks olema pidava kaasotsustamismenetluse üldpõhimõtte ei kaotaks oma sisu. Nõukogu ei ole nende küsimuste kohta ametlikult oma arvamust veel avaldanud.

ELi toimimise lepingu artikli 42 ja artikli 43 lõike 3 erandeid on ilmselt raske praktikas kohaldada, kuna need tekitaksid institutsioonidevahelisi probleeme (parlamendi ja nõukogu vahel seoses seadusandliku tavamenetluse ulatusega, kuid ka nõukogu ja komisjoni vahel seoses rakendusvolitustega, mis kuuluks komisjonile). Kuid puhtalt õiguslikust seisukohast tuleks enne panna paika eraldusjoon seadusandliku tavamenetluse ja nõukogule eelise andvate erandite vahel.

<sup>128</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsioon T6-0373/2009 parlamendi uue rolli ja uute kohustuste kohta Lissaboni lepingu rakendamisel

(vt. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>).

<sup>129</sup> Reply of the Commission to the European Parliament resolution on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Lisbon Treaty: XI. Agricultural Policy.

Kuna ÜPP valdkonnas ei ole seadusandlike pädevuste piirid selgelt paigas, võivad meie arvates sageli tekkida poliitilised ja õiguslikud konfliktid, eriti aastateks 2011/2012 kavandatud *ÜPP põhjaliku reformimise* raames. Iga juhtumi eraldi analüüsimine jääb liiga ebakindlaks. Seega oleks vajalik *institutsioonidevaheline leping õiguslase koostöö kohta*, et täita õiguslik lünk põllumajandusalaste aktide struktuuris ja otsustustasanditel.

Lisaks võib pädevuste jagamine ELi toimimise lepingu kohaselt tuua kaasa koguni parlamendi pädevuse vähenemise, sest parlamendiga ei hakata enam konsulteerima eranditega hõlmatud valdkondades. Seega peaks institutsioonidevaheline leping reguleerima ka parlamendiga konsulteerimise küsimuse juhtudel, kui kasutatakse ELi toimimise lepingu artikli 42 ja artikli 43 lõike 3 kohaseid erandeid.

### **3.2.3. Lissaboni lepingu materiaalsed tagajärjed ÜPP-le.**

Tuleb märkida, et parlamendi muudatusettepanekutel põllumajandusalaste seadusandlike ettepanekute kohta on sageli otsene mõju ühenduse eelarvele. See seletab osaliselt, miks kaasotsustamismenetluse kohaldamist ÜPP suhtes on edasi lükatud. Kuigi teatavaid küsimusi on vaja veel täpsustada (vt punkti 3.2.2), on ELi toimimise lepinguga ette nähtud, et seadusandlikku tavamenetlust kohaldatakse ÜPP valdkonnas. Lisaks on ELi toimimise lepinguga kaotatud *kohustuslike kulude* (ÜPP esimene sammad) ja *mittekohustuslike kulude* (ÜPP teine sammad) eristamise (vt. punkti 4.2). Nüüdsest võtavad mõlemad eelarvepädevad institutsioonid (parlament ja nõukogu) koos vastu otsuseid liidu peamiste kuluartiklite rahastamise kohta (vt punkti 4.1, tabel 1).

On ilmne, et ÜPP hakkab põhjalikult muutuma seoses uue mitmeaastase finantsraamistikuga 2014–2020, mida suures osas mõjutab majanduskriisi areng. Pärast 2013. aastat on oodata ÜPP põhjalikku reformi, mida Euroopa Liidu institutsioonid ei julgenud ette võtta 2008. aastal, kui võeti vastu põllumajanduspoliitika viimane, „*tervisekontrolli*“ nime kandev reform. Räägitakse ka isegi ÜPP *ümberkujundamisest* pärast 2013. aastat, mis oleks seotud selle eesmärkide, põhimõtete ja peamiste mehhanismidega.

On selge, et Euroopa Parlamendil peab olema määrav roll kõnealuse uue ÜPP ja selle finantsraamistiku kindlaksmääramisel, toetudes ELi toimimise lepinguga antud uuele seadusandlikule ja eelarvepädevusele.

Kuid enne peab parlament kindlustama oma uued eesõigused. Lisaks institutsioonidevahelistele lepingutele, kus tuleks tõlgendada ELi toimimise lepingu artiklite 42 ja 43 erandite ulatust, peab parlament Lissaboni lepingu jõustumise järel vaatama üksikasjalikult läbi *kohandused algmäärustega* (eelkõige ühtse ühise turukorralduse ja otsetoetuste kohta)<sup>130</sup>. Seoses sellega tuleb põhjalikult üle vaadata uued eeskirjad delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide kohta (*komiteemenetlus*), mis on väga olulised põllumajanduse valdkonnas (vt. punkti 3.9).

Pikemas perspektiivis, kui 2013. aasta järgne uus ÜPP on määratletud ja kindlustatud, võib Euroopa Parlament algatada ELi toimimise lepingu põllumajandust käsitleva peatüki ajakohastamise, kasutades ELi lepingu artikli 48 lõikes 6 ettenähtud *lihtsustatud läbivaatamismenetlust* (vt punkti 3.10.1). Tuleb märkida, et põllumajandust käsitleva peatüki teksti ei ole muudetud alates Rooma lepingust. Lähtudes tootlikkuse põhimõtetest, mis on tänapäeval vananenud, ei ole 1957. aastal kehtestatud ÜPP eesmärke kunagi

<sup>130</sup> Määrus (EÜ) 1234/2007 (ELT L 299, 16.11.2007) ja määrus (EÜ) 73/2009 (ELT L 30, 31.1.2009).

muudetud. Praeguse ÜPP põhimõisted nagu põllumajanduse multifunktsionaalsus, maaelu areng, säästev areng, toidu kvaliteet ja ohutus, rahvatervis ja võitlus ülekaalulisuse vastu, loomade heaolu, ruumiline planeerimine, loodusvarade ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse, kliimamuutuste vastu võitlemine, põllumajanduslikku päritolu taastuvate energiaallikate arendamine või finantsdistsipliin ei ole sinna integreeritud. Sama võib öelda ka kasutusel olevate mehhanismide kohta: toodanguga mitteseotud toetused, toetuste ümbersuunamine, finantsinstrumendid (EAGF, EAFRD), jälgitavus, nõuetele vastavus (*cross-compliance*) jne.

*Tõhustatud koostööd* käsitlevad sätted (ELi lepingu artikli 20 lõige 1 – ELi toimimise lepingu artikkel 326 jj) (vt punkti 2.3.3.b) võimaldavad keskpikas perspektiivis arendada edasi reformitud ÜPPd (näiteks riskijuhtimine või kutsealadevaheliste organisatsioonide loomine Euroopa tasandil).

### **3.3. Seadusandlikud muudatused ühises kalanduspoliitikas (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–44)**

ELi toimimise lepingu kolmanda osa III jaotise pealkirjas lisatakse sõnale „põllumajandus“ sõnad „ja kalandus“. Lisaks on ELi toimimise lepingu artikli 38 lõikes 1 sätestatud, et liit määratleb ja viib ellu ühist „põllumajandus- ja kalanduspoliitikat“. Põhimõtteliselt võiks lugeda seda muutust suhteliselt väheoluliseks, kuna juba alates ühenduse loomisest on kalandustooteid põllumajandustoodetega samastatud<sup>131</sup>.

Siiski võib selge viide kalanduspoliitikale, mida korratakse ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikes 2, kalanduspoliitika ÜPPst eraldada, isegi kui seadusandluse huvides on ELi toimimise lepingu artikli 38 lõikesse 1 lisatud uus lause, milles tuletatakse meelde, et „viited ühisele põllumajanduspoliitikale või põllumajandusele ning termini „põllumajanduslik“ kasutamine hõlmavad ka kalandust, võttes arvesse selle sektori iseärasusi“. Teiste sõnadega ei töötata ELi toimimise lepingus välja kalanduspoliitika eripoliitikat, kuna *põllumajanduse* eripoliitikat kohaldatakse nii niinimetatud *roheline Euroopa* kui ka niinimetatud *sinine Euroopa* suhtes.

Seetõttu võib korrata ühise kalanduspoliitika puhul tervikuna ühise põllumajanduspoliitika kohta juba esitatud märkusi (vt eespool punkt 3.2.2). Siiski tuleb esitada mõned märkused konkreetse viite kohta „kalapüügivõimaluste kehtestamisele ja eraldamisele“ (lubatud kogupüük ja kvoodid), mis on lisatud ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikes 3 sätestatud erikorda ja jääb nõukogu pädevusse.

Varem oli Euroopa Parlamendil nõuandev pädevus kogu ühise kalanduspoliitika osas, välja arvatud lubatud kogupüügi ja kvootide kehtestamine. Nõukogu kasutas teisese õiguse alust – nõukogu ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise määruse<sup>132</sup> artiklit 20 –, et hiilida kõrvale parlamendiga konsulteerimisest *kalapüügivõimaluste* kehtestamise osas<sup>133</sup>. Nõukogu kasutas kõnealust sätet korduvalt nii kalapüügivõimaluste andmiseks kui ka muude ühise kalanduspoliitika sätete kohandamiseks, konsulteerimata selleks parlamendiga.

<sup>131</sup> „Põllumajandustooted tähendavad põllundus-, loomakasvatus- ja kalandustooted ning nende toodetega otseselt seotud esmatöötlemissaadusi.“ (ELi toimimise lepingu artikli 38 lõige 1 – endine EÜ asutamislepingu artikli 32 lõige 1. Leping I lisas esitatakse ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika alla kuuluvate põllumajandus- ja kalandustoodete loetelu.

<sup>132</sup> Määrus (EÜ) 2371/2002, EÜT L 358, 31.12.2002.

ELi toimimise lepingu jõustumisega niisugune vastuvõetamatu olukord lõppes. Seadusandlikust tavamenetlusest sai tavapärase õigusnorm kogu ühise kalanduspoliitika, v.a „kalapüügivõimaluste kehtestamise ja eraldamise“ (lubatud kogupüük ja kvoodid) puhul, mille suhtes kohaldatakse erandina ELi toimimise lepingu artikli 43 lõiget 3, kuid kitsa tõlgendusega (vt eespool punkt 3.2.2)<sup>134</sup>. Termineid kalapüügivõimaluste „kehtestamine“ ja „eraldamine“ tuleb seega mõista puhtalt etümoloogilises tähenduses ning need on seotud üksnes lubatud kogupüügi ja kvootide mahu ja tasemetega.

Lisaks sõlmitakse rahvusvahelised kalandusalased kokkulepped, mis kujutavad endast ühise kalanduspoliitika ühte peamist osa, pärast *parlamendilt heakskiidu saamist* ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 6 sätestatud korras. Kõnealuste lepingute sõlmimise korda vastavalt ELi toimimise lepingule analüüsitakse rahvusvahelistele kokkulepetele pühendatud peatükis (allpool punkt 3.8). On vaja meelde tuletada, et liit on sõlminud Aafrika, Vaikse ookeani ja Põhja-Euroopa (Norra, Island, Fääri saared ja Gröönimaa) rannikuriikidega mitmeid kokkuleppeid. Neile kokkulepetele lisanduvad mitmete piirkondlike kalandusorganisatsioonidega sõlmitud kokkulepped.

Lisaks tuleb märkida, et nii nagu ÜPP puhul, ei ole ELi toimimise lepingus kahjuks ajakohastatud ühise kalanduspoliitika üldist raamistikku. Tegemist on raamistikuga, mis on alates selle loomisest toimunud arengu tõttu vananenud. Lepingu kalandust käsitlevas peatükis ei ole endiselt mainitud ühise kalanduspoliitika peamisi mõisteid ja vahendeid (näiteks „püügikoormus“, „kalavarude säilitamise mehhanismid“ – lubatud kogupüük, „rahvusvahelised kalandusalased kokkulepped“, „Euroopa Kalandusfond“ jne). Seepärast on soovitatav vaadata põhjalikult läbi kõnealust valdkonda käsitlev esmane õigus. Selleks võiks kahtlemata kasutada ELi lepingu artikli 48 lõigetes 6 ja 7 sätestatud lihtsustatud läbivaatamismenetlusi, määrates kindlaks nn *sinise Euroopa* autonoomse korra võrreldes ÜPPga (allpool punkt 3.10.1).

### 3.4. Seadusandlikud muudatused regionaalpoliitikas (ELi lepingu artikli 3 lõiked 3 ja 5; ELi toimimise lepingu artiklid 174–177)

#### 3.4.1. ELi lepingusse ja ELi toimimise lepingusse tehtud sisulised ja menetluslikud muudatused

ELi leping laiendab liidu tegevusulatust majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse valdkonnas, lisades „territoriaalse ühtekuuluvuse“ mõiste<sup>135</sup>. Uuest *majanduslikust, sotsiaalsest ja territoriaalsest ühtekuuluvusest* saab liidu üks peamisi põhimõtteid, pidades silmas kogu liidu ühtlast ja jätkusuutlikku arengut, mis täiendab siseturu väljakujundamist (ELi lepingu artikli 3 lõige 3)<sup>136</sup>. Muu hulgas laiendatakse ELi lepinguga subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamist piirkondlikele ja kohalikele omavalitsustele (ELi lepingu artikli 5 lõige 3).

<sup>133</sup> Valdkond, mis hõlmab püügipiiranguid ja/või püügikoormuse piiranguid, kalapüügivõimaluste jaotamist liikmesriikide vahel ning kõnealuste piirangutega seotud meetmeid (määruse (EÜ) 2371/2002 artikli 20 lõige 1).

<sup>134</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsiooni PE T6-0373/2009 punktis 32 kinnitatakse kõnealust kitsast tõlgendust (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>).

<sup>135</sup> Vt poliitikaosakonna B teatis „*The impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy*“ (Lissaboni lepingu mõju regionaalpoliitikale), PE 431.586, jaanuar 2010.

<sup>136</sup> Selle põhjal ei saa võimalik tugevdatud koostöö ohustada ühtekuuluvust (ELi toimimise lepingu artikkel 326).

ELi toimimise lepingu *artiklitega 174–177* asendatakse EÜ asutamislepingu artiklid 158–162, mis käsitlevad ühenduse meetmeid majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks. Lisaks lisati uuele ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule üks *protokoll*<sup>137</sup>. Kõnealuse eesmärgi saavutamiseks näeb liit ette eri regioonide arengutaseme ühtlustamise ja mahajäämuse vähendamise kõige ebasoodsamates piirkondades (ELi toimimise lepingu artikli 174 teine lõik). Selle alusel lisatakse ELi toimimise lepingu *artiklile 174 uus lõik*, milles seatakse esikohale piirkonnad, kus majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks on vaja ühenduse meetmeid: erilist tähelepanu pööratakse maapiirkondadele, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondadele ja regioonidele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, näiteks väga väikese rahvastikutihedusega põhjapoolseimatele piirkondadele (arktilised piirkonnad), saartele, piiriülestele ja mäestikualadele (ELi toimimise lepingu artikli 174 kolmas lõik).

Lisaks ELi toimimise lepingu artiklitele 174–177 toob Lissaboni leping kaasa muid olulisi muudatusi:

- majanduslik, sotsiaalne „ja territoriaalne“ ühtekuuluvus lisatakse liidu jagatud pädevuste hulka (ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt c) (eespool punktid 2.2.2 ja 2.3.1);
- ELi toimimise lepingu artiklis 14 tuuakse esile *üldist majandushuvi pakkuvate teenuste* osa liidu sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse edendamisel; seoses sellega tunnistatakse protokollis nr 26 riiklike, piirkondlike ja kohalike asutuste laialdast suvaõigust üldhuviteenuste osutamisel, tellimisel ja korraldamisel (artikkel 1);
- muudetakse *riigiabi* raamistikku ebasoodsas majandusolukorras olevate piirkondade edendamiseks, kus elatustase on erakordselt madal või kus valitseb tõsine tööpuudus: ELi toimimise lepinguga lisatakse aegumisklausel (viis aastat) Saksamaa jagamisest kahjustatud Saksamaa Liitvabariigi teatud piirkondade majandusele antava abi puhul (ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 2 punkt c); lisatakse ka äärepoolseimatele piirkondadele mõeldud abi (ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkt a);
- ELi toimimise lepinguga lisatakse ka säte Euroopa Kohtule esitatavate *subsidiarsuse põhimõtte rikkumist* käsitlevate hagide kohta: seadusandlike aktide seaduslikkuse kontrollimist (ELi toimimise lepingu artikkel 263) võib taotleda Regioonide Komitee seoses aktidega, mille vastuvõtmiseks tuleb vastavalt ELi toimimise lepingule konsulteerida Regioonide Komiteega<sup>138</sup>;
- lisaks tunnustatakse Euroopa Liidu *põhiõiguste hartas* sätestatud avaliku võimu teostamist riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

Lepingus ei ole ette nähtud regionaalpoliitikat, vaid üksnes majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamise mehhanismid. Isegi kui on ette nähtud võimalik rühmitamine (ELi toimimise lepingu artikkel 177, protokoll 28), rakendatakse ühenduse ühtekuuluvuse tugevdamise meetmeid praeguseni mitmete finantsvahendite näol:

- *kolm struktuurifondi* (ELi toimimise lepingu artikkel 175): a) *Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF)* (ELi toimimise lepingu artikkel 176); b) *Euroopa Sotsiaalfond (ESF)*, mis luuakse ELi toimimise lepingu artiklitega 162–164

<sup>137</sup> Protokoll nr 28 (ELT C 115, 9.5.2008, lk 310).

<sup>138</sup> Protokoll nr 2 (subsidiarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta) artikkel 8.



sotsiaal- ja tööhõivepoliitika raames, ning c) *Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusrahastu*, mida käsitletakse ELi toimimise lepingu artikli 40 lõikes 3 ÜPP raames. Alates 2005. aastast sai viimasest fondist *Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond (EAFRD)*<sup>139</sup>.

- *Ühtekuuluvusfond* (ELi toimimise lepingu artikli 177 teine lõik).
- *Euroopa Investeerimispank (EIP)* (ELi toimimise lepingu artiklid 308 ja 309 ning aluslepingutele lisatud protokoll nr 5).
- Muud finantsvahendid, mida ELi toimimise lepingu artiklis 175 ei ole selgesõnaliselt nimetatud, nagu *Solidaarsusfond* (loodusõnnetustele reageerimiseks)<sup>140</sup> või *Euroopa Kalandusfond (EKF)*.

Seoses sellega jätsid Lissaboni lepingu koostajad kasutamata võimaluse ajakohastada EAGGF-i (EAFRD) terminoloogiat ning lisada esmasesse õigusesse Solidaarsusfond ja Euroopa Kalandusfond.

Lepinguga ei muudetud ka *äärepoolsemate piirkondade* edendamise erimeetmete menetluslikku korda ning säilitati *seadusandlik erimenetlus*<sup>141</sup>. Seevastu võetakse kõik muud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamise meetmed nüüdsest vastu seadusandliku tavamenetluse kohaselt<sup>142</sup>. Tuleb märkida, et struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja korralduse määras varem kindlaks nõukogu ühehäälselt (endine EÜ asutamislepingu artikkel 161 – uus ELi toimimise lepingu artikkel 177).

### 3.4.2. Territoriaalse ühtekuuluvuse mõiste kasutuselevõtu tulevane mõju

Lissaboni lepingus ei määratletud selgelt territoriaalse ühtekuuluvuse mõistet ega selle mõju ühiste poliitikavaldkondade rakendamisele. Euroopa Parlament palus komisjonil avaldada territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks valge raamatu<sup>143</sup>, millele komisjon ei ole praeguseni reageerinud. Kõigest hoolimata võib ette näha, et territoriaalse mõõtme lisamine ühtekuuluvuspoliitikasse mõjutab regionaalpoliitika tulevikku kitsamas tähenduses ning teataval määral kõiki struktuurivahendeid.

<sup>139</sup> Määrus (EÜ) 1698/2005, ELT L 277, 21.10.2005.

<sup>140</sup> Määrus (EÜ) 2012/2002 (EÜT L 3111, 14.11.2002).

<sup>141</sup> Äärepoolseimaid piirkondi (Prantsuse ülemeremaad ja -territooriumid, Assoorid, Madeira ja Kanaari saared) käsitlev kord põhineb ELi toimimise lepingu artiklidel 349 ja 355.

<sup>142</sup> Üldises tähenduses ELi toimimise lepingu artiklid 175 ja 177; ERF-i puhul ELi toimimise lepingu artikkel 178; põllumajanduse ja kaladuse puhul ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 2; ESF-i puhul ELi toimimise lepingu artikkel 164.

<sup>143</sup> 24. märtsi 2009. aasta resolutsiooni T6-0163/2009, mis käsitleb *rohelist raamatut territoriaalse ühtekuuluvuse kohta*, punkt 24 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Muu hulgas käsitletakse mitmes EP resolutsioonis territoriaalse ühtekuuluvuse ja territoriaalse mõjuga ühiste poliitikavaldkondade vahelisi suhteid: 24. märtsi 2009. aasta resolutsioon *üheteuuluvuspoliitika ja maaelu arengu meetmete vastastikuse täiendavuse ja kooskõlastamise kohta* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>);

24. märtsi 2009. aasta resolutsioon T6-0164/2009 *üheteuuluvuspoliitika linnadimensiooni kohta* uuel programmiperioodil (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>);

24. märtsi 2009. aasta resolutsioon T6-0156/2009 *parimate tavade kohta regionaalpoliitikas ja takistuste kohta struktuurifondide kasutamisel* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>);

21. oktoobri 2008. aasta resolutsioon T6-0492/2008 *valitsemistavade ja partnerlussuhete kohta riiklikul ja piirkondlikul tasandil ning regionaalpoliitika projektide lähtepunktide kohta* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

Territoriaalne ühtekuuluvus võiks tähendada *kõigi* territoriaalse mõjuga valdkondlike poliitikate koordineerimise tugevdamist<sup>144</sup>. Sellisel juhul tuleks luua uus (ühtne) lähenemisviis ühistes poliitikavaldkondades otsuste tegemiseks ja nende haldamiseks, tugevdades valdkonnavahelist koostöötet kõigil tasanditel (kohalikul, piirkonna, riigi ja ühenduse tasandil). Muu hulgas võiks kehtestada territoriaalsete mõjude hindamise igas poliitikavaldkonnas ning võib-olla isegi teostada konkreetsel territooriumil kõigi ühiste poliitikavaldkondade integreeritud mõjuhindamisi.

Seoses sellega mõjutab regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika tuleviku üle peetavat arutelu praegu *makropiirkondade* ja eriti *Läänemere strateegia* osas saadav kogemus. Tegemist on katsega rakendada uut meetodit, mis on avatum ja kaasavam. Kui makropiirkondade tasandil tugevdatud koostöö mudel areneb, peaks see paratamatult hõlmama ka struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika meetmeid<sup>145</sup>.

Aastaks 2010 on ette nähtud regionaalpoliitika *vahekokkuvõte*. Võttes arvesse regionaalpoliitika osakaalu ühenduse eelarves (allpool tabel 1 punkt 4.1), sõltub kõnealune arutelu tugevalt *uue finantsraamistiku 2014–2020* üle peetavatest läbirääkimistest (juhul kui ELi institutsioonid ei otsusta pikendada praegust finantsperspektiivi *aastani 2016*) (allpool punkt 4.4).

### **3.5. Seadusandlikud muudatused ühises transpordipoliitikas (ELi toimimise lepingu artiklid 90–100) ja üleeuroopalistes võrkudes (ELi toimimise lepingu artiklid 170–172)**

Transpordipoliitika raames asendatakse EÜ asutamislepingu artiklid 70–80 ELi toimimise lepingu *artiklitega 90–100*. Paralleelselt asendatakse ELi toimimise lepingu *artiklitega 170–172* üleeuroopaliste võrkude eelnevad õiguslikud alused (EÜ asutamislepingu artiklid 154–156). Ühine transpordipoliitika ja üleeuroopaliste võrkude edendamise meetmed kuuluvad *jagatud pädevuste* alla (ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punktid g ja h) (eespool punkt 2.2.2).

#### **3.5.1. Ühine transpordipoliitika**

Transpordipoliitika valdkonnas on Lissaboni lepinguga tehtud muudatused väheolulised. EÜ asutamislepingu artiklites 71, 75 ja 80 osutatud endine kaasotsustamismenetlus, mis kehtestati Amsterdamis lepinguga, on asendatud *seadusandliku tavamenetlusega* (ELi toimimise lepingu artiklid 91, 95 ja 100). Lisaks kehtestati Lissaboni lepinguga aegumisklausel erimeetmete suhtes, mille on võtnud Saksamaa Liitvabariik, et kompenseerida Saksamaa jagamisest mõjutatud piirkondade majanduslikku halvemust (ELi toimimise lepingu artikkel 98): viis aastat pärast lepingu jõustumist (1. detsembril 2014) võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku alusel vastu otsuse, millega tunnistatakse artikkel 98 kehtetuks<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> 26. märtsi 2009. aasta resolutsiooni, mis käsitleb rohelist raamatut territoriaalse ühtekuuluvuse kohta, punkt 10 (T6-0163/2009). Muu hulgas leitakse 7. mai 2009. aasta resolutsiooni T6-0373/2009 punktis 8, et territoriaalse ühtekuuluvuse lisamine suurendab parlamendi pädevust liidu oluliste poliitikavaldkondade territoriaalse mõju hindamisel. Vt <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

<sup>145</sup> Läänemere strateegia esimesi konkreetseid tulemusi oodatakse aastal 2011 ning nende põhjal vaadatakse tõenäoliselt läbi rakendatav lähenemisviis ja kaalutakse võimalust ja väljavaadet kõnealuse koostöömudeli kasutamiseks teistes piirkondades.

<sup>146</sup> Sama sätte lisati ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 2 punkti c liikmesriikide antava abi raames (konkurentsieeskirjad). Vt punkt 3.4.1.

Kuni ühiste eeskirjade loomiseni transpordi valdkonnas (sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 91) on nõukogul volitused leppida kokku meetmetes, millega nähakse ette erandi tegemine (ELi toimimise lepingu artikkel 92). Erandid võetakse vastu ühehäälselt, ilma parlamendi osaluseta.

Lisaks ühise transpordipoliitika õiguslike aluste konkreetsetele muudatustele tuleb märkida, et Lissaboni lepinguga muudeti ka muid valdkondi, mis mõjutavad kaudselt transpordi- ja turismikomisjoni tööd. Kõigepealt kehtestatakse ELi toimimise lepingu artikli 191 lõikes 1 *võitlus kliimamuutuste vastu* keskkonnakaitse nõuete raames, mis tuleb integreerida liidu poliitika määratlemisse ja rakendamisse (ELi toimimise lepingu artikkel 11). Selle alusel mõjutab transpordipoliitikat, eriti maantee- ja õhutransporti, pärast Kyoto protokollil allkirjastamist ja pidades silmas 2009. aasta detsembri Kopenhaageni konverentsi järeelmeetmeid, otse ühenduse kasvuhoonegaaside heite vähendamise strateegia.

Peale selle lisatakse ELi toimimise lepingu jaotisega „*Teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine*” viide „*kosmosele*” ning lisatakse uus artikkel 189, mis käsitleb Euroopa kosmosepoliitikat. Kõnealusel valdkonnas on liidul pädevus võtta meetmeid, eriti programmide koostamiseks ja elluviimiseks, kuid selle pädevuse kasutamine ei või takistada liikmesriikidel oma pädevuse teostamist (ELi toimimise lepingu artikli 4 lõige 3). Teadusuuringute, tehnoloogia arendamise ja kosmose mitmeaastane raamprogramm võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse kohaselt (ELi toimimise lepingu artikli 182 lõige 1), kuid eriprogrammid võetakse vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt, milles parlamendil on nõuandev pädevus (ELi toimimise lepingu artikli 182 lõige 4).

Lisaks võivad transpordipoliitikat mõjutada uued sätted vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta (ELi toimimise lepingu artiklid 67–89), eelkõige pidades silmas õigusalasest koostööd tsiviil- ja kriminaalasjades (ELi toimimise lepingu artiklid 81 ja 82) ning reisijate kontrolli, mis võidakse läbi viia. Kõnealusel valdkonnast on saanud jagatud pädevus pärast kolmanda samba kadumist aluslepingutest (ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt j) (eespool punkt 2.2.2).

### **3.5.2. Üleeuroopalised võrgud**

Üleeuroopaliste võrkude valdkonnas ettenähtud suunised ja meetmed võtavad samuti vastu Euroopa Parlament ja nõukogu *seadusandliku tavamenetluse* kohaselt (ELi toimimise lepingu artikkel 172), mis asendab kaasotsustamismenetlust.

Üleeuroopalised võrgud hõlmavad transpordi, telekommunikatsiooni ja energia infrastruktuuri (ELi toimimise lepingu artikkel 170)<sup>147</sup>. Need aitavad kaasa siseturu rajamisele (ELi asutamislepingu artikkel 26) ning majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamisele (ELi toimimise lepingu artikkel 174), võttes arvesse vajadust siduda saared, raskesti ligipääsetavad ja perifeersed piirkonnad liidu keskregioonidega (ELi toimimise lepingu artikli 170 lõige 2).

<sup>147</sup> Siiski määras parlament korralduslikel põhjustel üleeuroopaliste võrkude eest ainuvastutajaks transpordi- ja turismikomisjoni. Vt Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa XI jaotis, lk 131 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//ET&language=ET>).

### 3.6. Seadusandlikud muudatused kultuuri-, haridus-, noorsoo- ja spordipoliitikas (ELi toimimise lepingu artiklid 165 ja 167)

ELi kultuuri valdkonnas võetud meetmete õiguslik alus on lisatud *ELi toimimise lepingu artiklisse 167*, millega asendatakse EÜ asutamislepingu artikkel 151. Liidu meetmete eesmärgid hariduse, noorsoo ja spordi valdkonnas on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 165 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 149)<sup>148</sup>.

#### 3.6.1. Sport

Kuigi üheski EÜ asutamislepingu artiklis ei mainita selgesõnaliselt sporti, on Euroopa Liidul olnud kõnealuses valdkonnas otsustav roll, eriti Euroopa Kohtu kohtupraktika abil. Eelkõige mõjutas oluliselt profisporti Bosmani kohtuasi<sup>149</sup>, milles sätestati, et üleminekutoetused takistavad töötajate (jalgpallurite) vaba liikumist ning on aluslepingu alusel seega ebaseaduslikud.

Amsterdami ja Nice'i lepingud sisaldasid sporti käsitlevaid avaldusi. Siiski puudus esmases õiguses konkreetne õiguslik alus. Lissaboni lepinguga lisati sport liidu pädevusse seoses meetmetega, mida võetakse liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks (ELi toimimise lepingu artikli 6 punkt e) (eespool punkt 2.2.3). Peale selle luuakse *ELi toimimise lepingu artiklis 165* lisaks hariduse ja noorsoo valdkonnale ka spordi õiguslik alus.

Nüüdsest aitab liit suurendada Euroopa panust spordi edendamisse, võttes arvesse selle eripära, vabatahtlikkusel põhinevaid struktuure ning sotsiaalset ja kasvatuslikku funktsiooni (ELi toimimise lepingu artikli 165 lõige 1). Ühenduse tegevus kõnealuses valdkonnas näeb ette Euroopa spordi mõõtme arendamise, edendades spordivõistluste ausust ja avatust ning sporditöö eest vastutavate asutuste omavahelist koostööd. Tegevuse eesmärk on ka kaitsta sportlaste, iseäranis noorte sportlaste füüsilist ja vaimset puutumatumust (ELi toimimise lepingu artikli 165 lõige 2)<sup>150</sup>.

Aluslepingus uue õigusliku aluse kehtestamise esimeseks praktiliseks tulemuseks on *uue spordiprogrammi* rakendamine Euroopa tasandil. Kõnealune otsus ja kõik valdkonnas tehtavad järgnevad otsused võetakse vastu *seadusandliku tavamenetluse* kohaselt (ELi toimimise lepingu artikli 165 lõige 4).

#### 3.6.2. Haridus ja noorsugu

Hariduse ja noorsoo valdkonnas tehtud peamised muudatused on menetluslikku laadi. Kaasotsustamismenetlus asendatakse seadusandliku tavamenetlusega (ELi toimimise lepingu artikli 165 lõige 4).

Muu hulgas lisatakse Lissaboni lepinguga noorte ergutamise *Euroopa demokraatias* osalemisele (ELi toimimise lepingu artikli 165 lõike 2 viies taane). Siiski tegeleb liit juba

<sup>148</sup> Käesolevas uuringus ei analüüsita kutseharidust, mis on samuti lisatud ELi toimimise lepingu XII jaotisse (artikkel 166), kuna see ei kuulu struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika alla ning kuulub tööhõive- ja sotsiaalkomisjoni pädevusse (vt Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa VII jaotis).

<sup>149</sup> Euroopa Kohtu 15. detsembri 1995. aasta kohtuasi C-145/93, EKL lk 4921.

<sup>150</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsiooni T6-0373/2009 punktis 27 rõhutatakse, et liit saab lõpuks võtta meetmeid spordi ja selle Euroopa mõõtme arendamiseks ning saab võtta muu Euroopa poliitika rakendamisel nõuetekohaselt arvesse spordi eripära. Vt

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

aktiivselt kõnealuses valdkonnas: eelkõige on programmi „Aktiivsed noored” üks olulisemaid eesmärke kodanikuosaluse suurendamine. Võib kindel olla, et selle uue eesmärgi püstitamine tugevdab ühenduse tegevust kõnealuses valdkonnas.

Humanitaarabi meetmete raames osutatakse lepingus ka „*Euroopa vabatahtliku humanitaarabikorpuse*” loomisele, mille konkreetne eesmärk on edendada Euroopa noorte osalust kõnealuses valdkonnas (ELi toimimise lepingu artikli 214 lõige 5). Vabatahtlik humanitaarabikorpus luuakse seadusandliku tavamenetluse kohaselt.

Lisaks märgitakse ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 4 punktis b selgesõnaliselt *haridusteenuste osutamist*. Kõnealuses valdkonnas otsustab nõukogu *ühehäälselt* rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende sõlmimise, kui need lepingud võivad tõsiselt häirida haridusteenuste riiklikku korraldust ja piirata liikmesriikide vastutust selliste teenuste osutamisel. Seega on tegemist erandkorraga, võrreldes üldiste rahvusvaheliste lepingute sõlmimisega, kus nõukogu teeb otsuseid alati kvalifitseeritud häälteenamusega (ELi asutamislepingu artikli 207 lõike 4 esimene lõik ja artikli 218 lõige 8). Siiski on vaja Euroopa Parlamendi nõusolekut kõigi kaubanduslepingute puhul, kui ühine kaubanduspoliitika kuulub seadusandliku tavamenetluse alla (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt v) (allpool punkt 3.8).

Lisaks tuleb märkida, et *Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 14* on sätestatud, et igaühel on õigus haridusele ning kutseharidusele ja täiendkurseõppele juurdepääsule<sup>151</sup>. Kuigi hartaga ei looda liidu jaoks ühtegi pädevust ega uut ülesannet, on sellel sama juriidiline väärtus nagu aluslepingutel ning seega on harta alates Lissaboni lepingu jõustumisest õiguslikult siduv<sup>152</sup>.

### 3.6.3. Kultuur

ELi lepingu preambulis tunnustatakse kultuurilist, religioosset ja humanistlikku pärandit kui Euroopa Liidu väärtuste inspiratsiooniallikat. Lisaks tunnustatakse ELi lepingu uues artiklis 3 liidu eesmärkide hulgas ka kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse austamist ning Euroopa kultuuripärandi kaitset ja arendamist.

Kuid Lissaboni lepinguga kultuuripoliitikasse tehtud oluline muudatus puudutab seadusandliku tavamenetluse kehtestamist (ELi toimimise lepingu artikli 167 lõige 5). Kuni praeguseni tegi nõukogu endisele kaasotsustamismenetluse alusel otsuseid ühehäälselt. Siiski ei mõjuta see muudatus tulevikus oluliselt valdkondi, kus liikmesriigid on teinud otsuseid konsensuse põhjal. Lisaks säilitab nõukogu pädevuse võtta kõnealuses valdkonnas vastu soovitusi komisjoni ettepaneku alusel.

Muu hulgas märgitakse ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 4 punktis a *kultuuri- ja audiovisuaalteenuseid*. Nõukogu teeb kõnealuses valdkonnas rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiseks ja nende sõlmimiseks otsuseid ühehäälselt, kui need lepingud võivad piirata liidu kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Samuti on haridusteenuste valdkonna lepingute puhul (eespool punkt 3.6.2) tegemist erandiga võrreldes rahvusvaheliste lepingutega üldiselt, kus otsuseid tehakse alati kvalifitseeritud häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõige 4 ja artikli 218 lõige 8) (allpool punkt 3.8). Nii tagab nõukogu „*kultuuri puudutava erandi*” austamise, mille küsimuse liit Maailma Kaubandusorganisatsiooni

<sup>151</sup> Vt [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

<sup>152</sup> Vt ELi lepingu artikli 6 lõige 1 ja lepingule lisatud deklaratsioon nr 1 (ELT C 115, 9.5.2008, lk 19 ja 337).

läbirääkimisel alati tõstatab<sup>153</sup>. Siiski on vaja Euroopa Parlamendi nõusolekut kõnealustes valdkondades sõlmitavate lepingute puhul, kui nende suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt a alapunkt v) (allpool punkt 3.8).

### **3.7. Seadusandlikud muudatused turismipoliitikasse (ELi toimimise lepingu artikkel 195)**

Maastrichti ja Amsterdami lepingutes sisaldus ELi eesmärkide hulgas ka turism (EÜ asutamislepingu artikli 3 lõike 1 punkt u), ilma et oleks ette nähtud selle rakendamise vahendid.

Lissaboni lepingus osutatakse turismile liidu pädevuste hulgas võtta meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks (eespool punkt 2.2.3). Turismi valdkonnas luuakse ka konkreetne õiguslik alus (ELi toimimise lepingu artikkel 195). Nüüdsest täiendab liit liikmesriikide meetmeid, edendades valdkonnas eelkõige ettevõtjate konkurentsivõimet, mis on Euroopa majanduse ja tööhõive jaoks üha olulisem.

Euroopa Parlament ja nõukogu teevad turismi valdkonna edendamiseks meetmete võtmisel otsuseid *seadusandliku tavamenetluse* kohaselt. Kuid välja on jäetud liikmesriikide õigusnormide ühtlustamine, kui ühtlustamismeetmed kuuluvad jagatud pädevuste hulka (eespool punkt 2.2.2).

Turism tekitab transporditeenuste osutamise järele olulise nõudluse. Seetõttu määras parlament kõnealuse valdkonna eest vastutajaks alalise transpordi- ja turismikomisjoni<sup>154</sup>.

### **3.8. Seadusandlikud muudatused struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikat mõjutavates rahvusvahelistes lepingutes (ELi toimimise lepingu artiklid 207 ja 218)**

Esialgelt kasutati aluslepinguga ühendusele antud volitusi sõlmida *ühenduse esimese samba* raames rahvusvahelisi lepinguid üldmenetluse alusel (endine EÜ asutamislepingu artikkel 300) koos mõningate kohandustega *erilepingute* puhul.

Pädevus struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikaga seotud lepingute üle läbirääkimisi pidada ja neid sõlmida oli sätestatud nimetatud *erilepingutes* ja piirdus järgmise kahe juhtumiga:

- tolli- ja ühise kaubanduspoliitika valdkonnas tolli- ja kaubanduskokkulepete puhul (endine EÜ asutamislepingu artikkel 133);
- assotsieerimislepingute valdkonnas (endine EÜ asutamislepingu artikkel 310).

---

<sup>153</sup> *Kultuuri puudutava erandi* mõiste põhineb kultuuri- ja audiovisuaaltööstuse eripäral ning meedia kultuurilise mitmekesisuse ja pluralismi kaitsmisel. Lisaks käsitletakse ELi toimimise lepingu protokollis nr 29 liikmesriikide avalik-õiguslikku ringhäälingusüsteemi, mis on audiovisuaalvaldkonnaga tihedalt seotud.

<sup>154</sup> Vt Euroopa Parlamendi kodukorra VII lisa XI jaotis, lk 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//ET&language=ET>).

Nice'i lepinguga laiendati muu hulgas rahvusvaheliste lepingute reguleerimisala (mis piirdus algselt kaupadega kauplemisega) teenustele (endine EÜ asutamislepingu artikli 133 lõige 4)<sup>155</sup>.

EÜ asutamislepingu kohaselt ei olnud Euroopa Parlament rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise etapiga kuidagi seotud. Sellel oli üksnes õigus saada teavet juba sõlmitud assotsieerimislepingute kohta (endine EÜ asutamislepingu artikli 300 lõige 2). Parlamendiga konsulteeriti üksnes teenuseid ja intellektuaalomandi õigusi käsitlevate lepingute puhul (endine EÜ asutamislepingu artikli 133 lõige 5).

Alates ELi toimimise lepingu jõustumisest kuuluvad kõik ühise kaubanduspoliitika raamesse kuuluvad küsimused liidu *ainupädevusse* (lõige 2.2.1). Seega ei ole enam segakaubanduslepinguid, mille on sõlminud korraga liit ja liikmesriigid. Samal ajal sõnastatakse ELi toimimise lepingus nimetatud raamistik *artiklites 207 ja 218* põhjalikult ümber, laiendades parlamendi volitusi.

### **3.8.1. Menetluslikud muudatused: Euroopa Parlamendi roll rahvusvahelistes lepingutes**

ELi toimimise lepinguga kehtestatakse seadusandlik tavamenetlus ühise kaubanduspoliitika *rakendamise* kohta (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõige 2). Seda uut menetlust kohaldatakse nüüdsest peale kaubanduspoliitika autonoomsete vahendite suhtes: kaubanduse kaitsevahenditega seotud põhieeskirjad, üldiste tariifsete soodustuste süsteemi (GSP), dumpinguvastaste eeskirjade, päritolueeskirjade jne suhtes.

ELi toimimise lepinguga (artikli 207 lõige 3 ja artikli 218 lõige 1) loodi erimenetlus *rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks ja nende sõlmimiseks*, andes Euroopa Parlamendile nõuandevolitused või heakskiidu andmise volitused vastavalt lepingu olemusele (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 6). Parlament, kellega EÜ asutamislepingu kohaselt tolli- ja kaubanduslepingute sõlmimise korral isegi ei konsulteeritud, parandab seega oluliselt oma positsiooni.

Lisaks parlamendi uutele eelisõigustele sisaldab ELi toimimise lepingu artiklis 218 sätestatud uus menetlus EÜ asutamislepingu peamisi sätteid rahvusvaheliste lepingute allkirjastamise, sõlmimise, isegi peatamise kohta, kaasa arvatud nõukogus hääletamise eeskirjad (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõiked 5, 6, 8 ja 9).

Nõukogu annab loa alustada läbirääkimisi, võtab vastu läbirääkimisjuhised, annab loa lepingutele alla kirjutada ja sõlmib lepingud (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 2). Nõukogu teeb kogu menetluse käigus otsuseid *kvalifitseeritud häälteenamusega* (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 8 esimene lõik). Nõukogu teeb erandkorras otsuse *ühehäälselt*, kui leping hõlmab valdkonda, mille puhul liidu õigusakti vastuvõtmisel on nõutav ühehäälsus. Seda nõutakse ka juhul, kui sõlmitakse assotsieerimislepinguid ja

<sup>155</sup> Aluslepingute järjestikused läbivaatamised võimaldasid laiendada ühenduse esimese samba rahvusvaheliste lepingute loetelu teistele valdkondadele: *teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine* (endine EÜ asutamislepingu artikkel 170 – uus ELi toimimise lepingu artikkel 186); *keskkond* (endine EÜ asutamislepingu artikli 174 lõige 4 – uue ELi toimimise lepingu artikli 191 lõige 4); *vahetuskursid ja rahasüsteem* (endine EÜ asutamislepingu artikkel 111 – uued ELi toimimise lepingu artiklid 138 ja 219); *majandus-, finants- ja tehniline koostöö kolmandate riikidega* (endine EÜ asutamislepingu artikkel 181 – uued ELi toimimise lepingu artiklid 212 ja 214); ja *intellektuaalomand* (endine EÜ asutamislepingu artikli 133 lõige 5 – uus ELi toimimise lepingu artikli 207 lõige 4). Võttes arvesse, et kõnealused valdkonnad struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikat ei puuduta, me neid ei analüüsi.

majandus-, finants- ja tehnilise koostöö lepinguid kandidaatriikidega (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 8 teine lõik).

Nõukogu teeb samuti *ühehäälselt* otsuse lepingu üle läbirääkimiste pidamiseks ja lepingu sõlmimiseks järgmistes valdkondades: *teenused ja intellektuaalomandi kaubandusaspektid*, samuti välismaised otseinvesteeringud, kui need lepingud sisaldavad sätteid, mille puhul liidusiseste eeskirjade vastuvõtmiseks on nõutav ühehäälsus (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 4 teine lõik); *kultuuri- ja audiovisuaalteenused*, kui need lepingud võivad piirata liidu kultuurilist ja keelelist mitmekesisust (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 4 kolmanda lõigu punkt a) (eespool punkt 3.6.3) ning *sotsiaal-, haridus- ja tervishoiuteenused*, kui need lepingud võivad tõsiselt häirida selliste teenuste osutamise riiklikku korraldust ning piirata liikmesriikide vastutust nende osutamisel (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 4, kolmanda lõigu punkt b) (eespool punkt 3.6.3).

Komisjonil ei ole volitusi lepingute sõlmimiseks. Parimal juhul võib nõukogu anda talle vajaduse korral „teatavatel eritingimustel“ loa kiita heaks sõlmitud lepingu muudatused, kui sellega nähakse ette, et need muudatused tuleb vastu võtta lihtsustatud korras (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 7).

Selles kontekstis on Euroopa Parlamendil nüüdsest tõeline, *nõusoleku* vormis heakskiidu andmise pädevus mitmesuguste lepingute sõlmimisel (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt a):

- assotsieerimislepingud (sageli sissejuhatus tulevasele ühinemisele), millele on juba osutatud EÜ asutamislepingus (endine EÜ asutamislepingu artikkel 310);
- lepingud, mis kehtestavad koostööprotseduuride korraldamisega spetsiifilise institutsioonilise raamistiku ja millele on samuti juba osutatud EÜ asutamislepingus (endine EÜ asutamislepingu artikli 300 lõige 3);
- liidu eelarvele olulist mõju avaldavad lepingud, mis on samuti üle võetud EÜ asutamislepingust (endine EÜ asutamislepingu artikli 300 lõige 3);
- lepingud liidu ühinemise kohta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga; uus valdkond, mis on kehtestatud ELi toimimise lepinguga;
- lepingud, mis hõlmavad valdkondi, mille suhtes kohaldatakse *seadusandlikku tavamenetlust* (alates ELi toimimise lepingust, kuigi vastavalt nimetatud menetlusele ei ole võetud vastu ühtegi riigisisest õigusakti)<sup>156</sup>;
- lisaks lepingud, mis hõlmavad valdkondi, mille suhtes kehtestatakse seadusandlikku erimenetlust ja mille puhul on vaja Euroopa Parlamendi heakskiitu; uus valdkond, mis on kehtestatud ELi toimimise lepinguga.

Teistes lepingutes on Euroopa Parlamendil vaid *nõuandev pädevus* (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt b)<sup>157</sup>, välja arvatud üksnes välis- ja julgeolekupoliitikat käsitlevad lepingud, kus parlament on endiselt välja jäetud (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 esimene lõik).

Kui ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 sätteid välja arvata, on parlamendil samuti *heakskiidu andmise pädevus ühinemislepingute* sõlmimise korral (ELi lepingu artikkel 49) parlamendiliikmete

<sup>156</sup> Varem kohaldati nõusolekumenetlust üksnes juhul, kui liidusisene õigusakt oli vastu võetud kaasotsustamismenetlusega ja seda tuli lepingu alusel muuta (endine EÜ asutamislepingu artikli 300 lõige 3).

<sup>157</sup> Näiteks lepingud, mis käsitlevad koostööd kriminaalasjades.



enamusega antud nõusoleku kaudu. Muu hulgas ei öelda ELi toimimise lepingus midagi ELi lepingu artiklis 8 osutatud uute erilepingute kohta privilegeeritud suhete arendamiseks liidu naaberriikidega<sup>158</sup>. Põhimõtteliselt tuleks neid käsitada nagu assotsieerimislepinguid ja need peaksid seega saama Euroopa Parlamendi heakskiidu, välja arvatud juhul, kui ollakse seisukohal, et need kujutavad endast teatavat liiki välisnaabruspoliitikat. Sellisel juhul kuuluksid need ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonda ilma Euroopa Parlamendi osaluseta.

Muu hulgas, kuigi Euroopa Parlament jäetakse alati lepingute läbirääkimisetapist välja, nähakse ELi toimimise lepinguga ette, et parlamenti teavitatakse *kaubanduslepingute* sõlmimise korral (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõige 3) korrapäraselt läbirääkimiste edusammudest ja *kõigi lepingute puhul* kõigil menetluse etappidel (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 10).

### 3.8.2. Rahvusvahelised lepingud ning struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika

Nüüdsest sõlmitakse *enamik* struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikasse kuuluvaid rahvusvahelisi lepinguid pärast *Euroopa Parlamendi nõusolekut*, kui need hõlmavad küsimusi, mille suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt v), ja/või kui neil on oluline mõju liidu eelarvele (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt iv). Tegemist on (kahe- või mitmepoolsete) *rahvusvaheliste kalandus-, transpordi- ja kaubanduslepingutega*, mis hõlmavad põllumajandus- ja kalandustooteid ning ka kultuuri-, audiovisuaal- ja haridusteenuseid.

Lisaks osutatakse ELi toimimise lepingus selgesõnaliselt kahele lepingutüübile, mis kuuluvad struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonda ühise kaubanduspoliitika raames (ELi toimimise lepingu artikkel 207):

- *transpordi* valdkonda kuuluvad lepingud (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõige 5), mida käsitletakse sisuliselt ELi toimimise lepingu artiklites 90–100 ja mille läbirääkimis- ja sõlmimise kord on sätestatud artiklis 218 (punkt 3.5);
- rahvusvahelised *kultuuri-, audiovisuaal- ja haridusteenuseid* käsitlevad kaubanduslepingud (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 4 punktid a ja b), mille suhtes kohaldatakse artikli 218 menetlust, kiidab siiski heaks nõukogu ühehäälselt, et kaitsta kultuurilist eripära ja tagada haridusteenuste nõuetekohane toimimine riigi tasandil (eespool punkt 3.6.2 ja punkt 3.6.3).

Paradoksaalselt ei mainita ELi toimimise lepingus rahvusvahelisi *kalanduslepinguid*, kuigi neid on kõige rohkem. Juba osutati (eespool punkt 3.3), et need erilepingud tuleks lisada ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punktis a sätestatud menetlusse (koos Euroopa Parlamendi nõusolekuga), kuivõrd kalandus on üks nendest valdkondadest, mille suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust (ELi toimimise lepingu artikli 42 lõige 2 – ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt v). Lisaks kohaldatakse kolmandate riikidega (kus juurdepääs ressurssidele toob kaasa liidu rahalise hüvitise) sõlmitavate *kalandusalaste partnerlepingute* suhtes ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkti iv, kuivõrd neil on liidu eelarvele märkimisväärne mõju<sup>159</sup>.

<sup>158</sup> Kõnealuse naabruspoliitika kuulutas välja 13. ja 14. märtsil 2008 Brüsselis toimunud Euroopa Ülemkogu, et taaslustada Barcelona Euroopa - Vahemere piirkonna protsess, mis sai alguse 1995. aastal. Vahemere piirkonda käsitleva naabruspoliitika organid on juba loodud (Vahemere Liit).

<sup>159</sup> Olemas on mitut liiki *kalanduslepinguid*: a) *partnerluslepingud*, mille alusel saab Euroopa laevastik juurdepääsu varudele, andes vastutasuks rahalisi hüvitisi või juurdepääsu Euroopa turule madalamate

Üldiselt kohaldatakse kalandustoodetega kauplemise suhtes mitmepoolseid eeskirju, mis on vastu võetud WTO raames<sup>160</sup> ja mis kuuluvad ühise kaubanduspoliitika valdkonda (ELi toimimise lepingu artikkel 207). Liidusisesed haldusmeetmed võetakse siiski vastu ELi toimimise lepingu artikli 43 alusel (ühine kalanduspoliitika) ja eelkõige *kalandus- ja põllumajandustoodete valdkonna ühise turukorralduse* raames<sup>161</sup> (eespool punkt 2.3.1)

Samuti ei nimetata ELi toimimise lepingus seoses rahvusvaheliste lepingutega *põllumajandust*, kuigi põllumajandusvaldkond on enamasti väga oluline liidu ja (Vahemere piirkonna riikide, AKV riikide, MERCOSURi riikide jne) vahel kokkulepitud sooduskorra suhtes. See sooduskord (ja ka mõned ühepoolsed kontsessioonid, mis sõlmitakse üldise soodustuste süsteemi alusel) põhinevad ühisel kaubanduspoliitikal (ELi toimimise lepingu artikkel 207) ja kolmandate riikidega tehtava koostöö poliitikal (ELi toimimise lepingu artiklid 208–213).

Liit võib *lepingu* otstarbe ja põhieesmärgi alusel sõlmida (ELi toimimise lepingu artikli 209 lõike 2 või artikli 212 lõike 3 alusel) *erikoostöölepingu* või *kaubanduslepingu* (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punktis a sätestatud korras). Samal ajal tegutsevad Euroopa Parlament ja nõukogu alati *koostööpoliitika teostamiseks* ette nähtud meetmeid käsitleva (ELi toimimise lepingu artikli 209 lõige 1, ELi toimimise lepingu artikli 212 lõige 2) ja *ühise kaubanduspoliitika rakendamise* raamistikku käsitleva seadusandliku tavamenetluse kohaselt (ELi toimimise lepingu artikli 207 lõige 2).

Et aluslepingus seda valdkonda ei käsitleta, reguleerivad põllumajandustoodetega kauplemist praegu Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) mitmepoolsed lepingud ja eelkõige *põllumajandust käsitlev leping*<sup>162</sup>. Nagu märgitud (punkt 2.3.1), kehtestas Euroopa Kohus oma arvamuses 1/94 WTO kohta<sup>163</sup> pädevuse ümberjaotamise ÜPP ja ühise kaubanduspoliitika vahel. Kaubavahetuse reguleerimise mitmepoolse süsteemiga seotud liidu kohustuste üldine raamistik on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 207 lõikes 2 (ühine kaubanduspoliitika), kuid liidusisesed haldusmeetmed võetakse vastu ELi toimimise lepingu artikli 43 (ÜPP) alusel ja eelkõige ühise turukorralduse raamistikus<sup>164</sup>.

### 3.9. Liidu õigusaktide uus tüpoloogia: delegeeritud aktide ja rakendusaktide detailsem käsitus (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 290 ja 291)

Lissaboni lepingus (ELi toimimise lepingu artikkel 288) säilitatakse EÜ asutamislepingus sätestatud õigusaktid (endine EÜ asutamislepingu artikkel 249). Sellest hoolimata tehakse selget vahet seadusandliku tavamenetluse või erimenetluse kohaselt vastu võetavate *seadusandlike aktide* (määrused, direktiivid, otsused) (ELi toimimise lepingu artikkel 289) ja *muude aktide kui seadusandlikud aktid* (arvamused, soovitusel, delegeeritud aktid, rakendusaktid) vahel (ELi toimimise lepingu artiklid 288 ja 290–292). Kõige olulisemad

---

tollitariifidega; b) *vastastikused kokkulepped*, mis hõlmavad kalastusvõimaluste vahetamist ühenduse laevastike ja kolmandate riikide (Põhja-Euroopa) laevastike vahel; *mitmepoolsed lepingud piirkondlike kalastusorganisatsioonidega*, eesmärgiga hoida ära ebaseaduslikku püüki; ja d) *rahvusvahelised lepingud*, mis toetavad kalavarude õiglast ja tõhusat kasutamist ja kaitsevad merekeskkonda.

<sup>160</sup> Otsus 94/800/EÜ, EÜT L 336, 23.12.1994.

<sup>161</sup> Määrus EÜ 104/2000, EÜT L 17, 21.1.00 (V jaotis).

<sup>162</sup> Otsus 94/800/EÜ, ELT L 336, 23.12.1994. Määrusega (EÜ) 3290/1994 (EÜT L 349, 31.12.1994) arendati ühendusesisest WTO põllumajanduskokkulepet.

<sup>163</sup> Euroopa Kohtu arvamus 1/94/EÜ, 15.11.1994., EKL I-5267.

<sup>164</sup> Määrus (EÜ) 1234/2007, ELT L 29, 16.11.2007 (III osa. Kaubavahetus kolmandate riikidega).

muudatused on need, mis on seotud *delegeeritud aktide* (ELi toimimise lepingu artikkel 290) ja *rakendusaktidega* (ELi toimimise lepingu artikkel 291).

Seadusandlike ja delegeeritud õigusaktide eristamine ning komisjoni konkreetse täidesaatva rolli tunnustamine mõlema seadusandja võrdse kontrolli all parandab Euroopa õiguse kvaliteeti<sup>165</sup>. Kuid mitmed delegeeritud aktide aspektid ja rakendusaktide uus raamistik tuleb alles määratleda.

### 3.9.1. Delegeeritud aktid

ELi toimimise lepingu artikli 290 lõikes 1 sätestatakse, et seadusandliku aktiga võidakse komisjonile delegeerida õigus võtta vastu *muid kui seadusandlikke akte*, mis on *üldkohaldatavad* ja mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid *mitteolemuslikke osi*.

Tuleb tunnistada, et alusaktis piiri tõmbamine *olemuslike osade* ja *mitteolemuslike osade* vahele ei ole lihtne. Sellest hoolimata on juba olemas üsna täpne Euroopa Kohtu praktika eraldusjoone tõmbamisel<sup>166</sup>. *Seadusandlik alusakt* võib seega hõlmata kolme sätete rühma:

- sätted, mis sisaldavad *olemuslikke osi*, mida ei või delegeerida ega rakendada: näiteks õigusakti üldsunnised, selle aluseks olevad üldpõhimõtted ning ka eeskirjade (reguleerimis- või toetuseeskirjad) kohaldamisalad.
- sätted, mis on seotud *mitteolemuslike osadega*, mida võib *delegeerida*, et neid muuta või täiendada;
- ja lõpuks, sätted, mis on seotud *mitteolemuslike osadega*, mida võib täpsustada või selgitada, kasutades täidesaatvaid menetlusi (ELi toimimise lepingu artikkel 291) (vt punkt 3.9.2).

Delegeeritud aktide kasutamine võib teoreetiliselt ohustada parlamendi seadusandlikku funktsiooni. Kuid tuleb mainida, et delegeerimise kord annab parlamendile palju *tagatisi*:

- esiteks seetõttu, et parlament peab toiminguga nõustuma, kuna delegeerimine peab tulenema seadusandlikust alusaktist, mille parlament on varem koostöös nõukoguga vastu võtnud (ELi toimimise lepingu artikli 290 lõike 1 teine lõik).
- teiseks seetõttu, et eespool nimetatud seadusandlikus aktis tuleb määrata selgesõnaliselt kindlaks „*delegeerimise sisu, ulatus ja kestus*” (ELi toimimise lepingu artikli 290 lõike 1 teine lõik);
- kolmandaks seetõttu, et ette võidakse näha muid tingimusi, sealhulgas *nõukogu või parlamendi õigus delegeerimine tagasi võtta* (ELi toimimise lepingu artikli 290 lõike 2 punkt a), ning ka kummagi kaasseadusandja õigus esitada delegeeritud õigusaktile vastuväiteid, mis võib peatada asjaomase akti jõustumise (ELi toimimise lepingu artikli 290 lõike 2 punkt b); mõlemal juhul peab parlament

<sup>165</sup> Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsiooni T6-0387/2009 lõige 3. Vt <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//ET>.

<sup>166</sup> Eriti põllumajandusega seotud komiteemenetlusel põhinev kohtupraktika: Euroopa Kohtu 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: *Köster*, EKL 1970, lk 1161, Euroopa Kohtu 13. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-103/96: *Eridiana Beghin-Say*, EKL 1997, I-1453. Euroopa Kohtu peamiste komiteemenetlustega seotud otsuste loeteluga tutvumiseks vt veebilehte IPOLNET: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20ECJ%20rulings.pdf>.

tegema otsuse oma liikmete enamusega (ELi toimimise lepingu artikli 290 lõike 2 kolmas lõik);

- ning lõpuks seetõttu, et ELi toimimise lepingus ette nähtud tingimused ei ole ammendavad ja Euroopa Parlament võib seada muid tingimusi tänu oma õigusele muudatusettepanekute tegemiseks seadusandliku tavamenetluse raames (näiteks olles nõudlikum teabe suhtes, mis käsitleb komisjoni võetud meetmeid, või seoses kontrolliga).

On enesestmõistetav, et tagatiste tõhus rakendamine nõuab igalt parlamendikomisjonilt tõhustatud kontrolli komisjoni iga õigusakti ettepaneku suhtes. Loomulikult ei tohi delegeerimine muutuda kunagi tavapäraseks õigusloomevahendiks ja Euroopa Parlament peab säilitama selle erandlikkuse. Delegeeritud aktide laialdane kasutamine seaks ohtu institutsioonilise tasakaalu, läbipaistvuse põhimõtte ja lõpuks ka liidu seadusandlike menetluste seaduslikkuse.

Õiguslik vastuolu seoses delegeeritud aktide kohaldamisalaga on juba saanud alguse ühe komisjoni *koondteatisesse* kuuluva õigusakti ettepaneku raames<sup>167</sup>, millega luuakse hariliku tuuni püügi dokumenteerimise programm<sup>168</sup>.

Selles kontekstis esitas komisjon 2009. aasta detsembris teatise uute *delegeeritud aktide* kohta vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 290<sup>169</sup>. Kõnealuses dokumendis kavandab komisjon mudelid, mis sisaldavad standardvorme, mida tulevaste delegeerimiste raames kasutada (eriti delegeerimise kestuse ja ka tagasivõtmise / vastuväidete esitamise õiguse kohta). Siiski tuleb märkida, et ELi toimimise lepinguga ei kehtestata ühtegi piirangut Euroopa Parlamendi seadusandlikele volitustele kõnealuses valdkonnas. Ent kavandatud mudelid ei ole kaasseadusandjatele siduvad. Sellel alusel pooldab parlament pigem juhtumipõhist analüüsi, tagades, et alati järgitakse delegeerimiste heakskiidu, vastuväidete esitamise ja tagasivõtmise eelisõigusi. Euroopa Parlamendi komisjonide esimeeste konverents peab enne täiskogul hääletamist otsustama eelolevate kuude jooksul raamistiku üle, mida tulevikus kohaldada seadusandlike delegeerimiste suhtes vastuseks komisjoni teatisele<sup>170</sup>.

### **3.9.2. Rakendusaktid (endised komiteemenetlused)**

Lissaboni lepingus eristatakse delegeeritud akte ja rakendusakte. Varem olid need kaks aktide liiki hõlmatud 28. juuni 1999. aasta otsusega 1999/468/EÜ (otsus komiteemenetluse kohta)<sup>171</sup>. Nüüdsest reguleeritakse delegeeritud aktide vastuvõtmist asjaomases seadusandlikus alusaktis (vt punkt 3.9.1), samal ajal kui selleks, et võtta vastu rakendusakti, tuleb enne võtta vastu määrus, millega kehtestatakse „eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisolituste teostamise suhtes” (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3).

ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikega 2 kehtestatakse rakendusvolituste andmise kord komisjonile või ühise välis- ja julgeolekupoliitika erijuhtudel nõukogule. Rakendusakti võib

<sup>167</sup> KOM(2009)0665, 2.12.2009.

<sup>168</sup> KOM(2009)0406, 3.8.2009.

<sup>169</sup> KOM(2009)0673, 9.12.2009. Vt ka mitteametlik dokument pealkirjaga: "Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 rakendamine", 12. november 2009.

<sup>170</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

<sup>171</sup> EÜT L 184, 17.7.1999, lk 23. Versioon, mis on konsolideeritud otsusega 2006/512/EÜ (ELT C 255, 21.10.2006, lk 4). Komiteemenetluse kohta vt "Comitology Handbook - the European Parliament's work in the field of comitology", Conference of Committee Chairs, 2009 (<http://www.ipolnet.eu.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

vastu võtta üksnes siis, kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi. Vastupidisel juhul on liikmesriigid need, kes võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu aktide rakendamiseks (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 1).

Oluline on märkida, et ELi toimimise leping annab selles valdkonnas parlamendile uued volitused. Kui EÜ asutamislepingu järgi kuulus komiteemenetlust käsitleva otsuse vastuvõtmine ühehäälselt otsustava nõukogu ainupädevusse ja parlamendiga lihtsalt konsulteeriti (EÜ asutamislepingu artikli 202 kolmas taane), annab ELi toimimise leping nüüdsest parlamendile hoopis suurema rolli, sätestades, et vajalik määrus võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse korras (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3).

Komisjon peab seega kõnealuse viimase sätte alusel esitama *ettepaneku võtta vastu määrus*, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse rakendamisvolituste teostamise suhtes. See uus reguleeriv raamistik tuleks põhimõtteliselt võtta vastu enne 2010. aasta juunit seadusandliku tavamenetluse kohaselt. Senikaua on Euroopa Parlament ja komisjon<sup>172</sup> otsustanud jätkata ajutiselt komiteemenetlust käsitleva otsuse eeskirjade kohaldamist, kuna ELi toimimise leping ei sisalda üleminekusätet, mis võimaldaks tagada rakendamisvolituste teostamise jätkuvuse<sup>173</sup>.

Praegu peab parlament mõtlema, kuidas siduda omavahel uued (väga keerukad) menetlused, mis tulevad endise komiteemenetluse asemele. Võib-olla tuleks eristada raamistiku kohaldamisala (mis kehtestatakse uue määrusega parema parlamentaarse kontrolli eesmärgil) selle igapäevasest teostamisest (pidades silmas töökoormust, mis sellega parlamendikomisjonide tasandil kaasneb). Lisaks oleks teretulnud suurem lihtsustamine võrreldes endise komiteemenetlusega.

### **3.10. Teised horisontaalselt kohaldatavad seadusandlikud muudatused: aluslepingute läbivaatamismenetlused (ELi lepingu artikkel 48) ja kodanikualgatuse õigus (ELi lepingu artikli 11 lõige 4 ja ELi toimimise lepingu artikkel 24)**

Lissaboni lepinguga kehtestatakse *horisontaalselt kohaldatavad seadusandlikud muudatused*, mis võivad *potentsiaalselt tuua kaasa* olulised muudatused struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikas. Tegemist on nimelt parlamendi õigusega algatada *aluslepingute läbivaatamine* (eelkõige *lihtsustatud läbivaatamise* menetluse raames) ja *kodanikualgatuse õigusega*.

#### **3.10.1. Aluslepingute lihtsustatud läbivaatamise menetlused**

ELi lepingu artiklis 48 määratakse kindlaks kolm aluslepingute läbivaatamise menetlust: *tavaline läbivaatamismenetlus* konvendi ja valitsustevahelise konverentsi kaudu seoses kõigi aluslepingutega (ELi lepingu artikli 48 lõiked 2–5), ja kaks *lihtsustatud*

<sup>172</sup> Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni deklaratsioon Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 291 rakendamise kohta. Kõnealusest deklaratsioonist saab seega EP 7. mai 2009. aasta resolutsioonis nõutav ajutine lahendus (resolutsiooni T6-0373/2009 lõige 73).

<sup>173</sup> Tuleb märkida, et Lissaboni lepinguga kaotati EÜ asutamislepingu artikkel 202, mis oli aluseks nõukogu poolt komisjonile antud rakendusvolitustele. Kuigi nimetatud artikkel 202 asendatakse sisuliselt ELi lepingu artikli 16 lõikega 1 ja ELi toimimise lepingu artiklitega 290 ja 291, on selles küsimuses täita õiguslik tühimik.

*läbivaatamismenetlust*, millest esimesega muudetakse täielikult või osaliselt ELi toimimise lepingu kolmanda osa sätteid (*liidu sisepoliitika ja -meetmed*) (ELi lepingu artikli 48 lõige 6), teise eesmärk on minna nõukogus ühehäälselt hääletuse reeglilt üle kvalifitseeritud häälteenamusega hääletuse reeglile või asendada seadusandlikud erimenetlused seadusandlike aktide vastuvõtmiseks seadusandliku tavamenetlusega (ELi lepingu artikli 48 lõige 7).

Siinkohal piirdume märkustega *esimese lihtsustatud menetluse* kohta, mis pakub selgeid võimalusi struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika läbivaatamiseks *Euroopa Parlamendi algatusel*, võimaldamata siiski suurendada liidu pädevusi (ELi lepingu artikli 48 lõike 6 kolmas lõik).

Euroopa Parlament võib niisiis esitada nõukogule ettepanekuid *vaadata täielikult või osaliselt läbi ELi toimimise lepingu sätteid* struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osas: põllumajandus ja kalandus (ELi toimimise lepingu artiklid 38–44); transport (ELi toimimise lepingu artiklid 90–100); haridus, noorsugu ja sport (ELi toimimise lepingu artikkel 165); kultuur (ELi toimimise lepingu artikkel 167); üleeuroopalised võrgud (ELi toimimise lepingu artiklid 170–172); majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus (ELi toimimise lepingu artiklid 174–178); ja turism (ELi toimimise lepingu artikkel 195). Seevastu ei või nimetatud lihtsustatud menetlust kasutada rahvusvahelisi lepinguid käsitleva peatüki läbivaatamiseks (sisaldub ELi toimimise lepingu viiendas osas – liidu välistegevus) (vt punkt 3.8) või rahandussätete muutmiseks (sisalduvad ELi toimimise lepingu kuuendas osas) (vt punkt 4).

ELi toimimise lepinguga püütakse vältida konvendi ja valitsustevahelise konverentsi kokkukutsumist seoses lihtsustatud menetlustega. Leping jätab siiski muudatuste lõpliku vastuvõtmise õiguse nõukogule, kes teeb otsuse ühehäälselt pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Samuti nähakse lepinguga ette liikmesriikidepoolse ratifitseerimise kohustus vastavate riigisiseste menetluste kohaselt (ELi lepingu artikli 48 lõike 6 teine lõik).

Kõnealune esimene lihtsustatud menetlus tundub olevat eriti paljutõotav seoses *põllumajandust ja kalandust* käsitleva peatüki (ELi toimimise lepingu kolmanda osa III jaotis) ajakohastamise ja kohandamisega, mis on selgelt iganenud, arvestades ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika arengut (vt punkt 3.2 ja punkt 3.3). Euroopa Parlament saab seega esitada Euroopa Ülemkogule ettepaneku selle peatüki ajakohastamiseks, kehtestades põhimõtted, mis hõlmavad edaspidi neid kahte poliitikavaldkonda ja nende põhilisi mehhanisme.

Võib-olla on praegu veel liiga vara mõelda sellisele lähenemisviisile, mis on äärmiselt poliitilise iseloomuga. Kuid võttes arvesse, et ühist põllumajanduspoliitikat ja ühist kalanduspoliitikat reformitakse põhjalikult enne uute finantsperspektiivide jõustumist, võiks parlament esitada Euroopa Ülemkogule esmaste õigusaktide läbivaatamise ettepanekuid ajavahemikuks pärast 2014. aastat. Need konsolideeriksid võimalikud uued teisese õiguse raamistikud, mis on eelnevalt vastu võetud.

### **3.10.2. Kodanikualgatuse õigus**

*ELi lepingu artikli 11 lõikega 4* nähakse ette, et ELi kodanike rühm, kuhu kuulub vähemalt miljon inimest märkimisväärsest arvust liikmesriikidest, võib teha algatuse *kutsuda komisjoni üles* esitama talle antud volituste piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes kodanike arvates on vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt.

Euroopa Parlament ja nõukogu määravad tavamenetluse kohaselt määruste abil kindlaks Euroopa kodanikualgatuste esitamise korra ja tingimused, kaasa arvatud minimaalse liikmesriikide arvu, kust need kodanikud, kes kodanikualgatuse esitavad, peavad pärinema (ELi lepingu artikli 11 lõike 4 teine lõik; ELi toimimise lepingu artikli 24 esimene lõik).

Selles raamistikus on komisjon just esitanud *kodanikualgatust käsitleva rohelise raamatu*<sup>174</sup> pärast 7. mail 2009. aastal vastu võetud Euroopa Parlamendi samateemalist resolutsiooni<sup>175</sup>. Rohelise raamatu eesmärk on konsulteerida kõigi asjaosalistega põhilistes küsimustes, mis mõjustavad tulevast määrust kõnealuse uue institutsioonilise vahendi kasutamise korra ja menetluste kohta. Põhimõtteliselt on seadusandlik ettepanek kavandatud esitada lähikuudel, et see saaks jõustuda enne 2010. aasta detsembrit.

Rohelise raamatuga alanud konsulteerimine hõlmab järgmisi küsimusi: *nende liikmesriikide minimaalne arv*, kust kodanikud peavad pärit olema (komisjon soovib määrata künniseks ühe neljandiku liikmesriikidest – sama künnis, mida pakkus Euroopa Parlament oma resolutsioonis)<sup>176</sup>; *minimaalne allakirjutanute arv* liikmesriigi kohta (komisjoni ettepanek on 0,2% iga asjaomase liikmesriigi elanikkonnast – see on võrdne künnisega, mida toetati Euroopa Parlamendi arvamuses, s.o 1/500 elanikkonnast)<sup>177</sup>; *osalejate vanuse alammäär määratlemine* (komisjon soovib 16. või 18. eluaastat ja parlament viitab liikmesriigi õigusaktidele, mis käsitlevad hääletusõigust)<sup>178</sup>; ja *kodanikualgatuse vorm ja sõnastus* ning nõuded menetluse kohta, eelkõige allkirjade kogumise, kontrollimise ja nende ehtsuse tõendamise kohta (Euroopa Parlament on teinud ettepaneku erimenetluse kohta, mis hõlmab viit etappi)<sup>179</sup>.

Kodanikualgatuse õigus annab Euroopa demokraatiale uue mõõtme ja stimuleerib avalikku arutelu ühise poliitika, eriti struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika üle. Konkreetsemalt võimaldab see algatusõigus liidu kodanikel otseselt osaleda ühenduse jõusolevate poliitikavaldkondade ja meetmete rakendamises. Lisaks kinnitab *teatava ühise poliitikavaldkonna (ühine põllumajanduspoliitika, regionaalpoliitika, ühine kalanduspoliitika) jaoks kavandatud põhjalikke reforme* silmas pidades kodanikualgatuse õigus kodanikuühiskonna rolli *Euroopa õiguse väljatöötamisel ja läbivaatamisel* ning sõnaselgelt *uute finantsperspektiivide üle otsustamisel*. Selles kontekstis aitab kodanikualgatuse õigus luua tõelise Euroopa avaliku ruumi aruteluks *ühenduse prioriteetide ja strateegiade* üle, mis tuleb kehtestada *seoses liidu ees seisvate peamiste väljakutsetega* (nt kaubanduslik ja rahanduslik globaliseerumine, Euroopa sotsiaalmudeli määratlemine ja kaitse, võitlus kliimamuutuse vastu, rahvastiku kahanemine, võitlus nälja ja toidukriiside vastu, säästev areng jne).

Euroopa Parlament kui ainus ELi institutsioon, mida valitakse üldistel ja otsestel valimistel, võib vaid rõõmustada kodanikualgatuse kehtestamise üle aluslepingutes. Samal ajal tuleb tal tähelepanelikult jälgida konkreetsete algatuste tulemusi ja võib-olla kohandada oma seadusandliku töö planeerimist.

<sup>174</sup> KOM(2009)0622, 11.11.2009.

<sup>175</sup> T6-0389/2009, Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioon, millega palutakse komisjonil esitada ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus kodanikualgatuse rakendamise kohta (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//ET>).

<sup>176</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsiooni lisa punkt 1, *op. cit.*

<sup>177</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsiooni lisa punkt 2, *op. cit.*

<sup>178</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsiooni lisa punkt 3, *op. cit.*

<sup>179</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsiooni lisa punktid 4 jj, *op. cit.*





## 4. MUUDATUSED EELARVE TASANDIL

### 4.1. Peamised mõjud struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikale

Lissaboni leping sisaldab märkimisväärseid muudatusi finantstasandil võrreldes aluslepingute ja kehtiva teisese õigusega, eriti seoses sellega, mis puudutab institutsioonidevahelisi suhteid ja otsustamismenetlusi. Lissaboni lepinguga lisatakse ELi toimimise lepingu kuuendasse ossa uus II jaotis, mis sisaldab kuut peatükki ja 15 artiklit<sup>180</sup>. Tegelikult sisaldab uus alusleping muutmata kujul põhilisi rahandussätteid, mis valitsustevaheline konverents 2004. aastal vastu võttis.

Enamikul uutest rahandussätetest on üldine ulatus. Ent neil on eriline mõju struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika kuludele, mis, ärgem unustagem, moodustavad praegu põhilise osa ühenduse eelarvest (73,7% aastal 2010) (tabel 1). See mõju on eriti tuntav ühises põllumajanduspoliitikas (42% eelarvest) ja regionaalpoliitikas (28%), mis on kulutuste poolest liidu kaks kõige ulatuslikumat poliitikat.

**Tabel 1: STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA – 2010. AASTA EELARVE**

| KOMISJONI 2010. AASTA EELARVE               |                                |              |
|---|--------------------------------|--------------|
|   | Kohustused<br>(miljonit eurot) | % kokku      |
| Põllumajandus ja maaelu areng               | 58 080,71                      | 41,9%        |
| Regionaalpoliitika                          | 38 896,65                      | 28,1%        |
| Transport                                   | 2 296,49                       | 1,7%         |
| Haridus ja kultuur                          | 1 821,86                       | 1,3%         |
| Kalandus ja merendus                        | 1 001,19                       | 0,7%         |
| Turism                                      | 4,60                           | 0,0%         |
| <b>Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika</b> | <b>102 101,50</b>              | <b>73,7%</b> |
| <b>Komisjoni kogueelarve<sup>181</sup></b>  | <b>138 515,40</b>              | <b>100%</b>  |

Allikas: *Euroopa Liidu 2010. majandusaasta eelarve*. Arvnäitajad. Jaanuar, 2010

([http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2010\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_et.pdf)).

<sup>180</sup> ELi toimimise lepingu artiklid 310–325.

<sup>181</sup> *Põllumajandus*: jaotis 05; *regionaalpoliitika*: jaotis 13; *transport*: jaotise 06 rubriigid 06 02, 06 03 ja järgnevad; *haridus ja kultuur*: jaotised 09 (infoühiskond ja meedia) ja 15 (haridus ja kultuur) ning rubriik 09 06 (audiovisuaalpoliitika ja programm Media); *kalandus*: jaotis 11; *turism*: rubriik 02 02 08.

Lissaboni lepingu *peamised* finantsraamistikuga seotud *elemendid* on<sup>182</sup>:

- iga-aastase eelarvemenetluse lihtsustamine tänu *kohustuslike ja mittekohustuslike kulude eristamise lõpetamisele, esialgse eelarveprojekti kaotamisele* ja Euroopa Parlamendi teisest lugemisest loobumisele;
- uue *iga-aastase eelarvemenetluse* vormistamine analoogiliselt seadusandliku tavamenetlusega, mis sisaldab *ühtainust lugemist* ja *lepitusmenetlust* kahe eelarvepädeva institutsiooni vahel;
- *mitmeaastase finantsraamistiku* konsolideerimine ELi toimimise lepingus;
- uue "*finantsvaldkonna põhiseaduse*" rakendamine, kasutades järgmiseid vahendeid:
  - a) uue *mitmeaastast finantsraamistikku sisaldava määruse* vastuvõtmine;
  - b) kehtiva *finantsmääruse kohandamine* vastavalt uutele eelarve vastuvõtmist ja täitmist käsitlevatele põhimõtetele; ja
  - c) võimalik *uue institutsioonidevahelise kokkuleppe* vastuvõtmine, milles sisalduksid institutsioonide koostöö eeskirjad iga-aastase eelarvemenetluse ajal, mis puuduvad kahes eelmises õigusaktis<sup>183</sup> (vt punkt 5 a).

## 4.2. Kohustuslike ja mittekohustuslike kulude eristamise lõpetamine

Endises EÜ asutamislepingus tehti artiklites 272 ja 273<sup>184</sup> vahet *kahe kulukategooria* vahel:

- a) „käesolevast lepingust või sellega kooskõlas vastuvõetud õigusaktidest kohustuslikult tulenevad kulud” (kohustuslikud kulud), eelkõige *ühise põllumajanduspoliitika esimese samba* turgude ja toetuste või rahvusvaheliste lepingute kulud, mille puhul tegi aastaeelarve vastuvõtmisel lõpliku otsuse nõukogu kui esimene eelarvepädev institutsioon;
- b) „muud kulud peale nende, mis kohustuslikult tulenevad käesolevast lepingust või sellega kooskõlas vastuvõetud õigusaktidest” (mittekohustuslikud kulud), mille puhul säilitas Euroopa Parlament (teine eelarvepädev institutsioon) oma otsustamispädevuse, kusjuures järgida tuli maksimaalset määra, mille võrra neid võib suurendada, võrreldes jooksva aasta sama laadi kuludega, ning tulude ja kulude tasakaalu põhimõtet.

Selleks et *lihtsustada* aastaaruande vastuvõtmise menetlust, *lõpetatakse see eristamine* ELi toimimise lepingu uute artiklitega 314 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 272) ja 315 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 273). Nüüd teevad mõlemad eelarvepädevad

<sup>182</sup> Ülevaate saamiseks olemasoleva finantsraamistiku kohaldamisest viimase ametiaja jooksul (2004–2009) vt "*The Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 and 2005/2009 Budgetary Procedures*" („17. mai 2006. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe ja 2005.–2009. aasta eelarvemenetlused”), EP, poliitikaosakond D - eelarveküsimused, PE 411.271, 30.7.2009.

<sup>183</sup> Oodates uue finantsraamistiku vastuvõtmist, on ühes Euroopa Parlamendi hiljutises resolutsioonis (T7-0067/2009, 12.11.2009) võetud vastu *Lissaboni lepingu jõustumisega seotud eelarvemenetluse üleminekusuunised*. Selles keskendutakse eriti eelarve täitmisele, paranduseelarvete vastuvõtmisele, assigneeringute ümberpaigutamise lubamisele ja institutsioonidevahelise koostöö põhimõtetele. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0067+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>).

<sup>184</sup> Artikli 272 lõike 4 teine lõik; artikli 272 lõike 9 esimene ja neljas lõik; artikli 273 kolmas lõik.

institutsioonid otsuse *koos kõikide* eelarvekulude kohta. Nõukogu saab seega otsustusvolitused mittekohustuslike ja parlament kohustuslike kulude osas<sup>185</sup>. Sellegipoolest jääb kohustuslike ja mittekohustuslike kulude eristamine alles *institutsioonidevahelisse kokkuleppesse eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta*<sup>186</sup>, samuti *kehtivasse finantsmäärusse*<sup>187</sup>, mille parlament ja nõukogu peavad edaspidi vastu võtma seadusandliku tavamenetluse kohaselt pärast konsulteerimist kontrollikojaga (ELi toimimise lepingu artikkel 322). Institutsioonidevahelise kokkuleppe ja teiseste rahandusalaste õigusaktide ajakohastamise raames tuleb seega teha muudatusi. Seetõttu pooldatakse Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioonis Lissaboni lepingu finantsaspektide kohta<sup>188</sup> finantsmääruse läbivaatamist nii, et ajakohastatakse sätteid, mida Lissaboni leping otseselt puudutab (7. mai 2009. aasta resolutsiooni lõige 50). Selles meenutatakse ka vajadust saavutada institutsioonidevaheline kokkulepe, mis võimaldaks tagada optimaalse ülemineku uutele õigusaktidele ja otsustamismenetlustele (põhjendus G, lõiked 51, 52 ja 53).

### 4.3. Uus erimenetlus aastaeelarve vastuvõtmiseks

ELi toimimise lepinguga lisatakse jaotisesse „Rahandussätted“<sup>189</sup> uus peatükk „Liidu aastaeelarve“, millega muudetakse ja lihtsustatakse olemasolevat eelarvemenetlust.

Endises menetluses (EÜ asutamislepingu artikkel 272) esitas komisjon maikuu paiku *esialgse eelarveprojekti*, mis sisaldas tulude ja kulude prognoosi. Nõukogu, kes tegi otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega, koostas hiljemalt eelarve täitmise aastale eelneva aasta 1. septembriks *eelarveprojekti* ja edastas selle Euroopa Parlamendile hiljemalt 5. oktoobril. Tavaliselt määras nõukogu oma eelarveprojekti kindlaks *juulikuus* ja parlament pani selle septembris hääletusele komisjonis ja oktoobris täiskogul, kus otsus tehti *lihthäälteenamusega*.

Uue ELi toimimise lepingu artikliga 314 *kaotatakse esialgne eelarveprojekt* ja luuakse *seadusandlik erimenetlus* aastaeelarve vastuvõtmiseks parlamendi ja nõukogu (mõlema eelarvepädeva institutsiooni) vahelise *lepitusmenetluse teel*. Nüüdsest on kaks lugemist asendatud *üheainsaga*: komisjon esitab oma eelarveprojekti ettepaneku hiljemalt 1. septembril (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 2). Nõukogu võtab oma *seisukoha* vastu ja edastab selle parlamendile hiljemalt 1. oktoobril, teatades põhjused, mille tõttu ta komisjoni ettepanekut muutis (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 3). Tuleb märkida, et varem ei esitanud nõukogu vähendamiste puhul, mida ta teha otsustas, ühtegi põhjendust.

<sup>185</sup> Tuleb märkida, et pärast Lissaboni lepingu jõustumist säilib eelarveassigneeringute diferentseerimine järgmises ulatuses: a) *liigendatud assigneeringud*, mis on mõeldud selleks, et rahastada mitmeaastaseid meetmeid, mis eeldavad *kulukohustuste assigneeringuid* ja *maksete assigneeringuid*; b) *liigendamata assigneeringud*, mis võimaldavad tagada kulukohustuste võtmise ja maksmise igal eelarveaastal.

<sup>186</sup> Institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, Nõukogu ja Komisjoni vahel eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta (ELT C 139, 14.6.2006, lk 1).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:ET:PDF>.

Kohustuslike/mittekohustuslike kuludid on mainitud punktides 13, 23, 34 ja 36 ning II lisa punktides B ja C.5. Seda kokkulepet muudeti viimati Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusega 2009/407/EÜ (ELT L 132, 29.5.2009 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:ET:PDF>).

<sup>187</sup> Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) 1605/2002 (EÜT L 248, 16.9.2002)

(<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:FR:HTML>)

ja komisjoni määrus (EÜ, Euratom) 2342/2002 (EÜT L 357, 31.12.2002).

<sup>188</sup> P6\_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0374+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>).

<sup>189</sup> ELT L 115, 9.5.2008, lk 183–185.

Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioonis (lõige 30)<sup>190</sup> on märgitud, et uus menetlus ja üks lugemine ei võimalda *de facto* institutsioonidel enam oma seisukohta teise lugemise ajal muuta, nagu seda varem võis juhtuda. Parlamendil tuleb seega oma *poliitilised prioriteetid täpselt paika panna* varasemas järgus ning kujundada sellele vastavalt oma operatiivne lähenemine ja töökorraldus nii, et oleks võimalik saavutada kõik seatud eesmärgid. Kuigi ELi toimimise lepingus on nimetatud aastaeelarve uue vastuvõtmise menetluse üldised tähtajad, ei ole selles kehtestatud *parlamendi töö lõpuleviimise konkreetseid tähtaegu*. Järelikult tuleb kindlaks määrata pragmaatiline ajakava, mis sarnaneb praegusele ning võimaldab õigeaegselt kinnitada nii parlamendi prioriteete kui ka rakendada kooskõlastamismehhanisme, mis on ELi toimimise lepinguga ette nähtud (sama resolutsiooni lõiked 31 ja 32)<sup>191</sup>.

Uue menetlusega kehtestatakse *kolm hääletamist* parlamendis:

- a) esimene, *kvalifitseeritud häälteenamusega* hääletamine *neljakümne kahe päeva jooksul pärast nõukogu seisukoha edastamist*<sup>192</sup> puudutab eelarveprojekti tehtud *muudatusi* (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 4). ELi toimimise lepingus ei ole sätet, mis käsitleks selle hääletamise läbiviimist täiskogul, mille käigus määratakse kindlaks *parlamendi seisukoht* kõikide assigneeringute suhtes ja millega lugemise etapp lõpeb. Kuid ei ole tõsiseid põhjuseid, miks ei võiks säilitada kehtivat menetlust raporti ja täiskogu resolutsiooniga eelarveprojekti kohta – see on õigusakt, mis võimaldab praegu määrata kindlaks strateegilise kursi ning koostada katseprojekte ja võtta ettevalmistavaid meetmeid. Nagu märkis parlament oma 7. mai 2009. aasta resolutsioonis (lõige 34), on enne esimest lepituskooolekut koostataval Euroopa Parlamendi resolutsioonil suurem tähtsus, sest see võimaldab parlamendil esitada ametlikult oma prioriteetid tulevase eelarveaasta osas, ilma et need oleksid tingitud nõukogu eelarveprojekti käsitleva seisukohaga seotud taktikalistest kaalutlustest. Nüüdsest peaks arvamusi esitavate erialakomisjonide töö olema resolutsiooni projekti koostamisel tihedalt seotud (nagu praegugi) eelarvekomisjoni tööga;
- b) teine, *lihthäälteenamusega* hääletamine puudutab tulemusi *lepituskomitees*, mis koostatakse nõukogu esindajatest ja võrdsest arvust Euroopa Parlamendi esindavatest liikmetest, kui institutsioonide arvamused *muudetud eelarveprojekti* osas lahknevad (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 5). See hääletamine täiskogul võib toimuda *novembri keskpaiku*, kui lepituskomitees jõutakse kokkuleppele (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 6);
- c) tuleks veel lisada *hääletamise kolmas variant* erijuhuks, kui *nõukogu jätab ühise teksti heaks kiitmata*. Sellisel juhul otsustab parlamendi hääletus, kas kinnitatakse kõik või mõned muudatused, mis võeti vastu ühe ja ainsa lugemise käigus (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 7). See tähendab, et Euroopa Parlament teeb *kvalifitseeritud häälteenamusega* (liikmete häälteenamus + kolm viiendikku antud häälest) lõpliku otsuse aastaeelarve kohta.

<sup>190</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0374+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>.

<sup>191</sup> Uue eelarvemenetluse ajakava kohta vt „Töödokument. Lissaboni lepingu mõju iga-aastasele eelarvemenetlusele”, eelarvekomisjon, raportöörid: Sidonia Elżbieta Jędrzejewska ja László Surján, DT/804312ET.doc, PE 439.064, 9.2.2010.

<sup>192</sup> Võttes arvesse, et nõukogu peab edastama oma seisukoha enne 1. oktoobrit (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 3), saab Euroopa Parlamendi täiskogu hääletus toimuda oktoobri keskpaiku (vt eelinimetatud 9. veebruari 2010. aasta töödokument).

Peale üheainsa lugemise tuleb ELi toimimise lepinguga kehtestatud aastaeelarve vastuvõtmise menetluse peamiste uute joonte hulgast rõhutada järgmisi:

- a) otsustav roll, mis on *Euroopa Parlamendile antud menetluse lõpus* (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 7): 1) lepituskomitee teksti („ühine tekst“) ei loeta vastuvõetuks, kui Euroopa Parlament on selle vastu (oma liikmete enamusega); 2) kui nõukogu jätab ühise teksti heaks kiitmata, kuid parlament kiidab selle heaks, jõustub see kas tervikuna või Euroopa Parlamendi kinnitatud muudatustega, mis ta võttis vastu eelarveprojekti esimesel lugemisel kvalifitseeritud häälteenamusega (liikmete enamus + kolm viiendikku antud häältest). Samas kontekstis, kui parlament ja nõukogu ei suuda 21 päeva jooksul „ühise teksti“ heaks kiita, on komisjon kohustatud esitama uue eelarveprojekti (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 7 punktid b ja c ning artikli 314 lõige 8)<sup>193</sup>;
- b) *komisjonile* antud algatusõigus, mis võimaldab tal muuta oma eelarveprojekti kuni hetkeni, kui kutsutakse kokku lepituskomitee (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 2 teine lõik)<sup>194</sup>;
- c) ning lõpuks väga tähtis roll, mis on *lepituskomiteel*, mis kehab institutsioonidevahelist dialoogi mõlema eelarvepädeva institutsiooni vahel.

*Lepituskomitee* koosneb võrdsest arvust nõukogu ja parlamendi esindajatest (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõige 5). ELi toimimise lepingus ei ole kindlaks määratud ei nõukogu liikmete täpset arvu ega nõukogu poliitilise esindatuse taset, mis on kindlasti kaks väga tundlikku teemat, mis sõltuvad mõlemast institutsioonist. Lisaks on vaja parlamendi ja nõukogu vahelist kokkulepet, et tagada lepituskomitee korralik toimimine nii kiiresti kui võimalik (7. mai 2009. aasta resolutsiooni lõige 41)<sup>195</sup>. Eelmiste *seadusandlike* lepituskomiteede omandatud kogemus peaks põhimõtteliselt hõlbustama kokkuleppele jõudmist lepituskomitee menetluste ja sisemise korralduse osas uues eelarvemenetluses (näiteks komitee esimehed, sekretariaadi või abipersonali koosseis ja ülesanded, dokumendid, mis tuleb ette valmistada ja tõlkida, töö- ja kohtumismeetodid – triloogid, institutsioonidevahelised tehnilised rühmad, ajakava, läbirääkimis-, hääletamis- ja/või menetluseeskirjad üldiselt jne). Põhimõtteliselt peaks *uus finantsmäärus*, millega asendatakse 2002. aasta oma (vt joonealune märkus 188), sisaldama lepituskomitee toimimise eeskirju (7. mai 2009. aasta resolutsiooni lõige 50). Mõeldav näib ka uus institutsioonidevaheline kokkulepe, millega kehtestatakse koostööeeskirjad aastaeelarve vastuvõtmise menetluse ajal (vt punktid 4.1 ja 5.1).

Mõned otsused puudutavad *üksnes Euroopa Parlamenti*. Parlament on juba otsustanud, et lepituskomitees peaks Euroopa Parlamendi delegatsiooni juhtima eelarvekomisjoni esimees ning sellesse peaksid kuuluma lisaks eelarvekomisjoni liikmetele nende

<sup>193</sup> Lisaks tuleb märkida, et kui eelarveaasta alguses ei ole eelarvet veel kinnitatud, siis ei või üheski kuus kulutada suuremat summat kui üks kaheteistkümnendik eelneva eelarveaasta eelarve *kõnealusel peatükis kavandatud assigneeringutest*; *asjaomane summa ei või siiski ületada üht kaheteistkümnendikku eelarveprojekti samas peatükis kavandatud assigneeringutest* (ELi toimimise lepingu artikkel 315).

<sup>194</sup> Selles olukorras juhiti Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioonis (lõige 45) tähelepanu asjaolule, et eeskiri, mille kohaselt ei tohi komisjon oma projekti pärast lepituskomitee kokkukutsumist enam muuta, ei võimalda enam kasutada tavapärasest sügisest muutmissetepanekut, et võtta arvesse põllumajanduspoliitika ajakohastatud prognoose ja nende eelarvemõju. Parlament on seisukohal, et sellisel juhul oleks asjakohasemaks lahenduseks see, kui komisjon esitaks *konkreetsel paranduseelarve* projekti, kui kõik põllumajanduslikud andmed on lõplikult kindlaks määratud.

<sup>195</sup> EP dokumendi artikkel 68 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//ET&language=ET>). Tutvuda võib ka juhendiga „Kaasotsustamine ja lepitus. Kuidas tegutseb Euroopa Parlament kaasasendusandjana Lissaboni lepingu alusel“ (DV/795985ET.doc).

parlamendikomisjonide liikmed, kelle poliitikavaldkonda kuulub antud juhul arutatav konkreetne küsimus (7. mai 2009. aasta resolutsiooni lõige 40).

Euroopa Parlamendi kodukorda on juba muudetud, et viia sinna sisse uus eelarvemenetlus<sup>196</sup>: ette on nähtud, et fraktsioonid nimetavad delegatsiooni liikmed igal aastal enne nõukogu seisukoha hääletust parlamendis, eelistatavalt eelarveküsimuste eest vastutava komisjoni ja teiste asjaomaste komisjonide liikmete seast. Delegatsiooni juhib parlamendi president. President võib selle ülesande delegerida asepresidendile, kellel on kogemusi eelarveküsimustes, või eelarveküsimuste eest vastutava komisjoni (eelarvekomisjon) esimehele. Tuleb siiski veel täpsustada, kuidas on lepituskomitees esindatud struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika eest vastutavad komisjonid, millel on suurem osatähtsus eelarves (nt põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon või regionaalarengukomisjon).

Mis puudutab teisi, konkreetsemaid, sisemist korraldust puudutavaid küsimusi (näiteks volituste ulatus, mille täiskogu annab parlamendi esindajatele lepituskomitees, ja nende manööverdamisruum läbirääkimistel, lepituskomitee sekretariaadi suhted eelarvekomisjoni sekretariaadiga, suhted lepituskomitee, eelarvekomisjoni, ülejäänud vastavatele küsimustele spetsialiseerunud parlamendikomisjonide ja fraktsioonide vahel, erialakomiteede roll teisel hääletamisel, mille käigus kinnitatakse muudatused, jne), siis arvesse võib võtta seadusandlikul tasandil omandatud kogemust<sup>197</sup>.

#### 4.4. Mitmeaastase finantsraamistiku ja finantsdistsipliini konsolideerimine ELi toimimise lepingus

EÜ asutamislepingu artikkel 270 tunnistatakse kehtetuks ja eelarvedistsipliini käsitlevad sätted lisatakse ELi toimimise lepingu artikli 310 lõikesse 4 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 268), milles on nimetatud ka *mitmeaastast finantsraamistikku*.

Tegelikult võtab leping üle ja ajakohastab enamiku sätteid, mis käsitlevad *institutsioonidevahelise kokkuleppe eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta* raames kehtivaid mitmeaastasi finantsperspektiive<sup>198</sup>. See tähendab, et „mitmeaastane finantsraamistik“ ja selle eeskirjad lisatakse esimest korda esmasesse õigusesse ja seda ELi toimimise lepingu artikliga 312.

Lissaboni lepinguga kinnitatakse olemasoleva mitmeaastase finantsraamistiku *kestust* (viis aastat) (ELi toimimise lepingu artikli 312 lõige 1), kehtestatakse *seadusandlik erimenetlus*, mille kohaselt võetakse vastu *määrus*, milles määratakse kindlaks iga-aastased kulukohustuste assigneeringute piirmäärad ja asendatakse kehtiv institutsioonidevaheline kokkulepe (ELi toimimise lepingu artikli 312 lõige 2) ning lõpuks muudetakse ametlikuks ühenduse mitmeaastase kavandamise sisu *kululiikide* põhjal vastavalt liidu peamistele tegevusvaldkondadele (ELi toimimise lepingu artikli 312 lõige 3)<sup>199</sup>.

<sup>196</sup> Artikkel 75d („Eelarve lepitusmenetlus“) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//ET&language=ET>).

<sup>197</sup> Lisaks on EP kodukorra artiklis 75d sätestatud, et eelarve valdkonnas kohaldatakse artikleid 68 ja 69, mis käsitlevad seadusandlikku lepitust.

<sup>198</sup> *Op. cit.* (joonealune märkus 187): ELT C 139, 14.6.2006, lk 1. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:ET:PDF>).

<sup>199</sup> Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioonis T6-0387/2009 (lõige 50) taotleti, et Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid kokku leppima õigusloomet käsitleva leppe või programmi osas (võimalik, et konkreetse institutsioonidevahelise kokkuleppe kujul)

Selles olukorras tuleb pärast lepingu jõustumist algatada läbirääkimised *uue määruse* vastuvõtmiseks, et ajakohastada eeskirjad, mis käsitlevad eelarvedistsipliini ja finantsperspektiive. Selle kiidavad koos heaks parlament ja nõukogu juba mainitud *erimenetluse* kohaselt.

Tuleb märkida, et nõukogu teeb selle uue määruse kohta otsuse *ühehäälselt* pärast seda, kui selle on *heaks kiitnud* Euroopa Parlament, kes teeb otsuse liikmete enamusega. Parlament on avaldanud kahetsust, et nõukogu otsus tuleb teha ühehäälselt, mis muudab menetluse väga raskeks ja soosib läbirääkimisi „väikseima ühise nimetaja” alusel (7. mai 2009. aasta resolutsiooni lõige 8). Parlament julgustas seetõttu nõukogu kasutama võimalikult kiiresti klauslit, mis võimaldab ühehäälsel otsusel võtta mitmeaastane finantsraamistik vastu kvalifitseeritud häälteenamusega (artikli 312 lõike 2 teine lõik).

Parlament avaldas ka kahetsust, et uue menetluse puhul on Euroopa Parlamendil üksnes heakskiitmise, mitte tõelise kaasotsustamise õigus (7. mai 2009. aasta resolutsiooni lõige 9). Ta rõhutas siiski, et Lissaboni lepingus on nähtud ette, et institutsioonid peavad kohe menetluse algusest peale võtma kõik vajalikud meetmed asjaomase vastuvõtmise hõlbustamiseks (ELi toimimise lepingu artikli 312 lõige 5). Ta palus seega nõukogul olla valmis struktureeritud poliitiliseks dialoogiks parlamendiga, et võtta täielikult arvesse viimase prioriteete.

Lõpuks võib märkida, et Euroopa Parlament on oma 25. märtsi 2009. aasta<sup>200</sup> ja 7. mai 2009. aasta<sup>201</sup> resolutsioonides teinud ettepaneku pikendada ja kohandada praegusi 2007.–2013. aasta finantsperspektiive *kuni* 2016. aastani, et järgmine mitmeaastane finantsraamistik jõustuks hiljemalt 2017. aastal. Niimoodi langeks mitmeaastane finantsraamistik kokku Euroopa Parlamendi ja komisjoni iga koosseisu ametiaegadega ning sobituks paremini institutsioonidevahelise strateegilise kavandamise üldise loogikaga. Selles osas tuleb ka nõustuda, et praeguste finantsperspektiivide pikendamine oleks väga sobiv praeguse majandus- ja finantskriisi olukorras. Tehes võimalikuks järk-järgulise tagasipöördumise stabiilsuspakti juurde koos 27 liikmesriigi majanduse võimsa taastamisega hõlbustaks pikendamine kahtlemata arutelusid liidu rahanduse tuleviku teemal.

---

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>).

<sup>200</sup> 25. märtsi 2009. aasta resolutsioon T6-0174/2009 2007.–2013. aasta finantsraamistiku vahekokkuvõtte kohta, põhjendus H, lõike 7 punktid b ja c (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0174+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>).

<sup>201</sup> Resolutsioon T6-0374/2009 (lõiked 11, 13 ja 16), *op. cit.* ja resolutsioon T6-0387/2009 (põhjendus J, lõiked 50 ja 51) *op. cit.* (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>).





## 5. EPILOOG: LISSABONI LEPINGU JÄRK-JÄRGULISEST ELLUVIIMISEST

Lissaboni leping kujutab endast tõelist pööret liidu institutsioonide arengus. Kuigi uusi konsolideeritud lepinguid ei saa samastada põhiseadusega ametlikus tähenduses, võib neid Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt siiski määratleda kui põhiseadust sisulises tähenduses.

Lissaboni lepingus on Euroopa Parlament täielikult tunnistanud üheks kahest seadusandlikust ja eelarvepädevast institutsioonist (Eli lepingu artikli 14 lõige 1). Siiski on veel lünki, mis tuleb täita ja mis puudutavad uute volituste kasutamist ja uute vahendite kasutusele võtmist. Mõnikord on volitused ja/või menetlused kindlaks määratud aluslepingutes, kuid mitte eriti selgelt, st viisil, mis võimaldab neid vastuoluliselt tõlgendada. Muudel juhtudel ei ole nendele uutest esmastest õigusaktides isegi sõnaselgelt viidatud, kuid parlamendi uued volitused võivad kaudselt tuleneda ka kaasseadusandja rollist, mis on Lissaboni lepinguga kehtestatud.

Euroopa Parlament kui peamine institutsioon, kes saab kasu uuest lepingust, peab niisiis jääma kindlaks teiste institutsioonide suhtes, et tema uusi eesõigusi täielikult tunnustataks. Tegelikult asume praegu üleminekuetapis, mis osutub tuleviku seisukohast otsustavaks.

### ***a. Tähtsad õigusaktid, mis tuleb otsekohe vastu võtta***

Eesolevatel kuudel peavad Euroopa Parlamendi liikmed tegema otsuse mitme *õigusakti ettepaneku* kohta, mis komisjon on esitanud, et täiendada lepingust tulenevat õiguslikku raamistikku: kodanikualgatuse, uue komiteemenetluse ja eriti liidu uue „*finantsvaldkonna põhidokumendi*“ kohta<sup>202</sup>. Selles rahandusvaldkonnas on oodata kuut *seadusandlikku „paketti“*:

- a) *esimene pakett*, mis tuleb esitada 2010. aasta veebruaris, käsitleb järgmist: *finantsmääruse üleminekumuudatused*, et kohandada see Lissaboni lepingule (kohustuslike ja mittekohustuslike kulude kaotamine, uued ülekannete eeskirjad), mille kohta otsus tehakse kaasotsustamismenetluse kohaselt; *ettepanek võtta vastu määrus mitmeaastase finantsraamistiku kohta*, mille kohta nõukogu peab otsuse tegema ühehäälselt, kusjuures parlament peab selle heaks kiitma, ning komisjoni ettepanekud, mis käsitlevad *uut institutsioonidevahelist kokkulepet* eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta, mille osas parlament, nõukogu ja komisjon peavad pidama läbirääkimisi;
- b) *teine pakett*, mis on samuti kavandatud 2010. aasta veebruariks, käsitleb ettepanekut *liidu välisteenistuse* kohta, mis võetakse vastu nõuandemenetluse kohaselt; *kehtivate finantseeskirjade kohandamine*, mille kohta otsus tehakse kaasotsustamismenetluse kohaselt; uued *avaliku teenistuse eeskirjad*, mille kohta otsus tehakse kaasotsustamismenetluse kohaselt, ja *ettepanek eelarvemuudatuste* kohta;

<sup>202</sup> Väljend, mida kasutati Euroopa Parlamendi 12. novembri 2009. aasta resolutsiooni T7-0067/1009 põhjenduses C.

- c) kolmas pakett, mis tuleb esitada 2010. aasta aprilli lõpul, sisaldab 2011. aasta eelarve projekti ja ettepanekut anda hinnang 2007.–2013. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe toimimise kohta<sup>203</sup>;
- d) neljas pakett, mis on kavandatud 2010. aasta maikuuks, sisaldab ettepanekut finantseeskirjade läbivaatamise kohta iga kolme aasta järel;
- e) viies pakett, mis tuleb esitada 2010. aasta juulikuus, käsitleb eelarve läbivaatamist<sup>204</sup>;
- f) ning lõpuks kuues pakett, mis tuleb esitada 2011. aastal, sisaldab ettepanekut uute mitmeaastaste finantsperspektiivide kohta.

Selles olukorras tuleb võtta arvesse, et need finantsettepanekud moodustavad ühtse poliitilise „paketi“ ning neid tuleks koos menetleda<sup>205</sup>. Tuleb ka jälgida, kas uued väljapakutud vahendid sisaldavad iga-aastase eelarvemenetluse ajal toimuva institutsioonidevahelise koostöö eeskirju, mida Euroopa Parlament nõuab<sup>206</sup>, või kas nende puhul on vaja eraldi institutsioonidevahelist kokkulepet.

### **b. Poliitiline ja institutsioonidevaheline tähtsus**

Peale finantsvaldkonna on ülemineku praeguses etapis tarvis sõlmida mitmeid muid institutsioonidevahelisi kokkuleppeid. 2010. aasta veebruarikuu osaistungjärgul võttis täiskogu vastu resolutsiooni Euroopa Parlamendi ja komisjoni vahelise läbivaadatud raamkokkuleppe kohta järgmiseks õigusloomeperioodiks<sup>207</sup>. See asetab Euroopa Parlamendi võrdsele alusele nõukoguga – põhimõtte, mis hõlmab juurdepääsu koosolekutele ja õigusakti ettevalmistavatele dokumentidele<sup>208</sup>. See selgitab ELi toimimise lepingu artiklis 225 ette nähtud parlamendi seadusandlike algatuste menetluslike aspekte ning kohustab komisjoni pidama läbirääkimisi institutsioonidevahelise kokkuleppe „Parem õigusloome“ („Better Law-Making“) üle. Resolutsioonis käsitletakse ka mitut meetet komisjoni vastutuse suurendamiseks. Ja lõpuks kinnitatakse selles Euroopa Parlamendi rolli rahvusvahelistes läbirääkimistes. Resolutsiooni eesmärk on olla aluseks parlamendi ja komisjoni vahelise erikoostöö protsessi käivitamisele.

Lisaks sellele raamkokkuleppele, mis käsitleb koostööd komisjoniga, rõhutas parlament vajadust poliitilise kokkuleppe järele Euroopa Ülemkoguga nende kahe institutsiooni vahel<sup>209</sup> ja uute institutsioonidevaheliste kokkulepete järele, mis käsitlevad: a) suuniseid valitsustevaheliste konverentside (VVK) korraldamiseks, eelkõige mis puudutab Euroopa Parlamendi osalemist ja läbipaistvusküsimusi<sup>210</sup>; b) töösuhteid parlamendi ja nõukogu vahel ÜVJK valdkonnas, sealhulgas konfidentsiaalse teabe jagamist ja c) parlamendi kaasamist kõigil rahvusvahelise lepingu sõlmimisele eelnevatel etappidel<sup>211</sup>. Tuleks võib-olla lisada seadusandliku koostöö kokkulepe, mis selgitab otsustamismenetlusi põllumajanduse ja kalanduse valdkonnas (vt punktid 3.2 ja 3.3).

<sup>203</sup> Põhineb 17. mai 2006. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe deklaratsioonil nr 1 ja artiklil 7.

<sup>204</sup> Põhineb 17. mai 2006. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe deklaratsioonil nr 3.

<sup>205</sup> Resolutsioon T7-0067/2009, lõige 15, *op. cit.*

<sup>206</sup> Resolutsioon T7-0067/2009, põhjendus C, *op. cit.*

<sup>207</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0009+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>.

<sup>208</sup> Seda taotleti juba EP 7. mai 2009. aasta resolutsiooni T6-0387/2009 lõikes 8 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>).

<sup>209</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsioon T7-00387/2009, lõige 16, *op. cit.*

<sup>210</sup> 7. mai 2009. aasta resolutsioon T7-00387/2009, lõige 10, *op. cit.*

<sup>211</sup> Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioon T6-373/2009, lõige 77 jj.

### ***c. Parlamendi algatus versus institutsioonide inertsus***

Tuleb kindlasti märkida, et institutsioonides juurdunud inertsus kaob kindlasti uue aluslepingu kohaldamise käigus. Nii on see eriti poliitikavaldkondades, kus nõuandemenetlus on asendatud seadusandliku tavamenetlusega (ÜPP ja ÜKP) ning parlamendi seadusandlikke volitusi on seega laiendatud. Nendel juhtudel kipub nõukogu ilmselgelt õigusakte üksi vastu võtma. Parlamendil on ka komme esitada komisjoni ettepanekutele sümboolseid muudatusettepanekuid, aga sellel ei ole enam mõtet uute menetluste (seadusandlike menetluste ja eelarvemenetluse) raames.

Seega tuleb mõningaid parlamendi tavaid muuta ja seadusandliku tegevuse kvaliteeti parandada. Samal ajal tuleb aga ilmutada kujutlusvõimet ja algatust, et laiendada parlamendi tegevusvaldkonda. Meie käsutuses on hiljutine näide, kuidas parlament kasutas oma algatusõigust vastuseks institutsioonide inertsusele kalanduse valdkonnas. Kuna Euroopa Parlamendil on õigus sellele, et teda otsekohe ja täielikult teavitataks kõigis rahvusvahelise lepingu läbirääkimiste menetluse etappides (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 10) (vt punkt 3.8.1), pidi nõukogu 2010. aasta veebruaris tunnustama Euroopa Parlamendi kalanduskomisjoni esimehe õigust osaleda ELi–Maroko kalandusalase partnerluslepingu ühiskomisjonis (Rabat, 2.–3. veebruar 2010). See kujutab endast tõelist läbimurret võrreldes varasema olukorraga, kus parlamendil oli vaid õigus saada teavitatud kõikidest nõukogu tehtud otsustest (endine EÜ asutamislepingu artikli 310 lõike 2 kolmas lõik).

### ***d. Organisatsioonilised ülesanded***

Lõpuks tuleb märkida, et Euroopa Parlament on juba kohandanud oma struktuure, menetlusi ja töömeetodeid uutele volitustele ja institutsioonidevahelise koostöö nõuetele, mis tulenevad Lissaboni lepingust. Selles osas loodud tööühma järeldused on viinud juba Euroopa Parlamendi kodukorra reformimiseni<sup>212</sup>.

Sellegipoolest peab parlament sedamööda, kuidas Lissaboni leping avaldab oma institutsionaalset, seadusandlikku ja finantsilist mõju, suurendama parlamendi üksuste seadusandlikku, toetamis- ja uurimissuutlikkust. Parlamendi kaasseadusandja rolli tugevdamine eeldab seadusandliku tegevuse kvaliteedi ning kaudselt üksuste spetsialiseerumise ja/või ekspertiiside koostamise parandamist. Mõeldav on ka parlamendi tööga seotud üksuste suurem lõimimine. Kaaluda võiks ka isegi parlamendikomisjonide pädevuse muutmist kooskõlas pärast 2013. aastat kavandatud poliitikavaldkondade (eelkõige ÜPP, regionaalpoliitika ja ÜKP – struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika raames) põhjalike reformidega.

<sup>212</sup> 6. mai 2009. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi kodukorra üldise läbivaatamise kohta (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0359+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>) ja 25. novembri 2009. aasta resolutsioon parlamendi kodukorra kohandamise kohta Lissaboni lepinguga (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0088+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET>).



SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT

## POLIITIKAOSAKOND **B** STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

### Roll

Poliitikaosakonnad on uurimisüksused, mis jagavad spetsialistide nõuandeid parlamendikomisjonidele, parlamentidevahelistele delegatsioonidele ja teistele parlamendi organitele.

### Poliitikavaldkonnad

- Põllumajandus ja maaelu areng
- Kultuur ja haridus
- Kalandus
- Regionaalareng
- Transport ja turism

### Dokumendid

Külastage Euroopa Parlamendi veebilehte:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTO ALLIKAS: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3335-8

