

**Eesti
ühinemisleping
Euroopa Liiduga**

Seletuskiri

Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga

Seletuskiri

Käesolev seletuskiri on koostatud seisuga aprill 2003

Saateks

Käesolev raamat sündis sooviga abistada neid, kes oma töös puutuvad lähemalt kokku Euroopa Liidu õigusega, eriti aga küsimustega, mis tulenevad Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga 1. mail 2004. Ühinemise poliitiline, majanduslik ja ühiskondlik tähendus, mida saab mõõta ainult ajalugu, toetub kitsamas mõttes ühinemislepingu klauslitele. Esmapilgul kui-vade ja väheütlevate lepinguartiklite, tehniliste terminite ja arvude taga on varjul lahendused, mis mõjutavad meie igapäevast elu. Lepingu ebatavaline maht peegeldab ühest küljest reguleerimist vajanud küsimuste suurt hulka, samuti vajadust teha seda võimalikult täpselt, teisalt aga paljude inimeste aastatepikkust tööd. Eessõna kirjutades meenuvad kõik need toredad inimesed, kes ühinemise õnnestumiseks oma panuse andsid. Olgu siis riigiasutustes, kõrgkoolides, poliitilistes debattides, ühinemisläbirääkimiste käänulistel teedel ja lepingutekstide õiguskeele lihvimisel. Niisiis on see raamat tänuks ja meenutuseks neile kõigile. Enamgi veel aga töö- ja enesetäiendamise vahendiks juristidele ja rahvusvahelise õiguse huvilistele. Lepingutekstide ettevalmistamine ja kommenteerimine nii ühinemislepingu kui käesoleva väljaande tarvis õnnestus tänu arvukale Eesti ekspertide töögrupile, mille liikmeid siinkohal loetleda on võimatu. Ometi on mul hea meel, et selle kordumatu ja suure töö vedajaks olid kolleegid Välisministeeriumist, keda tahan eraldi tänada. Loodan, et minuga ühinevad ka lugejad!

Alar Streimann,

Eesti pealäbirääkija Euroopa Liiduga ühinemisläbirääkimistel 1998-2003

Seletuskiri “Lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga” ratifitseerimise seaduse eelnõu kohta.

SISUKORD

I SISSEJUHATUS	9
1. Liitumisläbirääkimiste ülevaade	14
2. Euroopa Liidu kujunemine	20
3. Euroopa Liidu leping	25
4. Euroopa Ühenduse asutamisleping	30
5. Euroopa Liidu õigus	38
II ÜHINEMISLEPING (artiklid 1-3)	47
III ÜHINEMISAKT (artiklid 1-62)	51
IV ÜHINEMISAKTI LISAD	73
V ÜHINEMISAKTI PROTOKOLLID	77
VI LÕPPAKT, DEKLARATSIOONID JA KIRJADE VAHETAMINE	81
VII EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE KÄSITLUS VALDKONNITI	85
1. Kaupade vaba liikumine	87
2. Isikute vaba liikumine	107
3. Teenuste vaba liikumine	130
4. Kapitali vaba liikumine	137
5. Äriühinguõigus	144
6. Konkurents	152
7. Põllumajandus	163
8. Kalandus	181
9. Transport	191
10. Maksustamine	198
11. Majandus- ja rahaliit	212

12. Statistika	217
13. Sotsiaal- ja tööpoliitika	222
14. Energeetika	234
15. Tööstuspoliitika	250
16. Väike- ja keskmise suurusega ettevõtted	252
17. Teadus ja teadusuuringud	257
18. Haridus, koolitus ja noorsugu	262
19. Telekommunikatsioon ja infotehnoloogia	265
20. Kultuur ja audiovisuaalpoliitika	270
21. Regionaalpoliitika, Ühtekuuluvusfond ja struktuurivahendite koordineerimine	277
22. Keskkond	282
23. Tarbija- ja tervisekaitse	306
24. Koostöö justiits- ja siseküsimustes	310
25. Tolliliit	331
26. Välissuhted	338
27. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika	353
28. Finantskontroll	364
29. Finants- ja eelarvesätted	374
30. Institutsioonid	388
31. Muud küsimused	419
<i>Euroopa Arengufond</i>	419
<i>Söe- ja teraseuuringute fond</i>	421
<i>Euroopa Keskpank</i>	421
<i>Euroopa Investeeringuspanga põhikirja muudatused</i>	421
<i>Kaitseklauslid</i>	421
<i>Liitumiseelsete toetusfondide liitumisjärgne rakendamine ja korraldus</i>	422
<i>Liitumisjärgse institutsionaalse ülesehituse üleminekumeetmete loomine</i>	422
<i>Liitumiseelse perioodi töökorraldus</i>	423
VIII KULUD JA EELDATAVAD TULUD	425
IX SOTSIOLOOGILISED UURINGUD, MÕJUD ÜHISKONNALE	433
X EELNÕU VASTAVUS EESTI ÕIGUSAKTIDELE	437

I OSA

Sissejuhatus

Ratifitseerimise seaduse eelnõuga kiidetakse heaks leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga (edaspidi ühinemisleping). Lepinguga kehtestatakse Eesti ja teiste liituvate riikide Euroopa Liiduga (edaspidi *EL*) ühinemise tingimused. Seletuskirjas käsitletakse põhiliselt Eesti liitumisega seotud sätteid.

Ühinemislepingule on lisatud akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (edaspidi *ühinemisakt*).

Ühinemisakti lahutamatu osa on selle lisad ja protokollid.

Ühinemisaktile on lisatud ka liituvate riikide keeltes Euroopa Liidu leping (edaspidi *ELi leping*), Euroopa ühenduste asutamislepingud ja neid muutvad lepingud (sh ühinemislepingud varasemate ühenduste laienemiste kohta) ning kõikide nimetatud lepingute lisad, protokollid ja deklaratsioonid (edaspidi *esmane õigus*). See on tingitud asjaolust, et ühinemislepinguga tuuakse uute liikmesriikide õiguskorda ELi õigussüsteem, mille aluseks on esmane õigus (EL on loodud rahvusvaheliste lepingutega), ning sellega tagatakse esmase õiguse autentsus ka uute liikmesriikide keeltes.

Kõik ühinemislepingule lisatud eespool nimetatud dokumendid, kaasa arvatud esmane õigus, moodustavad ühinemislepingu lahutamatu osa. Ühinemislepingu jõustumisega kohustub Eesti rakendama ELi õigustikku ühinemise päevast alates lepingus kehtestatud ulatuses ja tingimustel.

Ühinemislepinguga samal ajal allkirjastatakse ka lõppakt, millele on lisatud mitmed praeguste liikmesriikide ja liituvate riikide deklaratsioonid ning kirjade vahetamise teel sõlmitud kokkulepe.

Ühinemisleping on valminud ELiga peetud läbirääkimiste tulemusel ning selle on koostanud liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni esindajatest moodustatud Euroopa Liidu töögrupp. Eesti poolt koordineeriti lepingu ettevalmistamist Vabariigi Valitsuse 26. veebruari 2002. aasta korraldusega nr 155-k moodustatud ühinemislepingu töögrupi raames, mida juhtis Välisministeeriumi asekanstler Marina Kaljurand. Lepingu ettevalmistamise Eesti-poolsed koordineerijad olid Lembit Uibo Välisministeeriumi juriidilisest osakonnast ja Kristina Meius Eesti Vabariigi alalisest esindusest Euroopa Liidu juures. Läbirääkimiste kokkulepete korrektse kajastamise tagamiseks esitati lepingu tekst eesti ja inglise keeles enne ELile nõusoleku andmist kõikidele ELiga läbirääkimisteks moodustatud Vabariigi Valitsuse delegatsiooni liikmetele heakskiitmiseks. Valdcondade eest vastutavad põhidelegatsiooni liikmed ja töögruppide juhid kinnitasid lepingu nii eesti kui ka ingliskeelse teksti.

Ühinemislepingu, selle lisad, protokollid ja deklaratsioonid (sh kõik Euroopa ühenduste asutamislepingud ja neid muutvad lepingud ning ühinemislepingud varasemate ühenduste laienemiste kohta) on tõlkinud ja keeleliselt toimetanud Eesti Õiguskeele Keskuse ning Euroopa Liidu Nõukogu jurist-lingvistid. Juriidilise ekspertiisi nimetatud dokumentide eesti-

keelse tõlke õigsuse kohta on teinud Euroopa Liidu Nõukogu jurist-lingvistid ning Mai Jõgimaa Välisministeeriumi juriidilisest osakonnast koostöös läbirääkimiste delegatsiooni töögruppidega ja Eesti Õiguskeele Keskuse ekspertidega. Lepingu eestikeelne tekst on võrd-selt autentne kõikide teiste ELi ametlikes keeltes tekstidega.

Seletuskirja on koostanud Marina Kaljurand, Lembit Uibo, Eve Põtter, Marki Tihhonova, Mai Jõgimaa, Triinu Kremm ja Martin Roger Välisministeeriumi juriidilisest osakonnast ning Karin Rannu, Anne Härmaste, Ando Möldre, Liina Teras ja Helena Sepandi Välis-ministeeriumi Euroopa integratsiooni osakonnast. Eri valdkondi käsitlevad seletuskirja osad on koostatud ELiga läbirääkimisteks moodustatud Vabariigi Valitsuse delegatsiooni raames. Seletuskirja koostajad on nimetatud asjakohases seletuskirja osas.

Seletuskirja I osa 1. jaos antakse liitumisläbirääkimiste ja läbirääkimiste struktuuri lühi-ülevaade. I osa 2. jaos “Euroopa Liidu kujunemine” käsitletakse olulisemaid ELi ajaloo aspekte. Seletuskirja I osa 3. ja 4. jaos esitatakse ülevaade ELi lepingu ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu (edaspidi EÜ *asutamisleping*) sätetest, mida ei ole põhjalikumalt kajastatud teistes seletuskirja osades. Euroopa Aatomienergiaühenduse (edaspidi EURATOM) asutamislepingut on käsitletud seletuskirja VII osa 14. ja 30. jaos. Seletuskirja I osa 5. jaos “Euroopa Liidu õigus” antakse ülevaade ELi õigusloomest, ELi õigusaktidest ning nende vastuvõtmise protseduuridest. Ühinemislepingu sätteid on kajastatud seletuskirja II osas. Seletuskirja III osas käsitletakse ühinemisakti. IV, V ja VI osas on selgitused ühinemislepingu lisade, protokollide ning lõppakti ja selle deklaratsioonide kohta.

Seletuskirja kõige mahukam osa on VII osa, mis koosneb 31 jaost ning milles antakse ülevaade ELiga ühinemisest valdkonniti. Iga valdkonna kohta on esitatud ülevaade asjakohasest ELi õigusest ja kohustustest, mis Eesti endale ühinemislepinguga võtab.

VII osa 31. jagu muude küsimuste kohta kajastab teemasid, mis ühegi teise peatüki alla ei kuulunud. (Euroopa Arengufond, söe- ja teraseuringute fond, Euroopa Keskpank, Euroopa Investeeringispanga statuudi muudatused, kaitseklauslid, liitumiseelsete toetusfondide liitumisjärgne rakendamine ja korraldus, liitumisjärgse institutsionaalse ülesehituse ülemineku-meetmete loomine ja liitumiseelse ajavahemiku töökorraldus).

Tulenevalt ELi õiguse komplekssest ülesehitusest ja laiast reguleerimisalast otsustati käsitle-da ühinemislepingut peatükkide kaupa, arvestades liitumisläbirääkimiste struktuuri. Ena-mikus valdkondades on seletuskirja VII osas püütud järgida ühtset ülesehitust järgmiselt:

- sissejuhatus
- eesmärk
- sisu ja võrdlev analüüs
- eelnõust tulenevate kohustuste vastavus Eesti ja ELi õigusele
- mõjud
- rakendamine
- jõustumine

Seletuskirja VIII ja IX osas esitatakse ülevaade lepingu jõustumisega kaasnevatest rahalistest kohustustest ning viidatakse uurimustele, mis on tehtud, et selgitada liitumise mõju Eestile.

Seletuskirja X osas käsitletakse ühinemislepingu vastavust põhiseadusele.

Vabariigi Valitsus kiitis ühinemislepingu heaks 15. aprillil 2003 (korraldus nr 250-k) ning see allkirjastati 16. aprillil 2003 Ateenas. Leping sõlmiti kõikides ELi praegu kehtivates ametlikes keeltes ja kõikides liituvate riikide keeltes. Eesti nimel kirjutasid lepingule alla Vabariigi President ja välisminister.

1. JAGU

Liitumisläbirääkimiste ülevaade

ELiga ühinemine on olnud Eesti välispoliitiline prioriteet alates aastast 1995, mil Riigikogu kiitis ühehäälselt heaks Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsieerumislepingu (Euroopa lepingu). Samas ei ole ELiga liitumine Eestile eesmärk omaette, vaid vahend tagada riigi stabiilsus, julgeolek ja majanduskasv, parandada elanike heaolu ning tõsta elatustaset. Sellest juhtmõttest kantuna esitas Eesti ELiga liitumise taotluse 24. novembril 1995 (Vabariigi Valitsuse 23. novembri 1995. aasta istungi protokoll nr 84).

Uute liikmete liitumise õiguslik alus oli kehtestatud ELi lepingu (Maastrichti lepingu) artiklis O¹, mille kohaselt: “Liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik. Ta esitab avalduse nõukogule, kes otsustab asja ühehäälselt pärast konsulteerimist komisjoniga ning nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt, kes langetab otsuse oma liikmete absoluutse häälteenamusega.

Vastuvõtutingimused ja niisuguse vastuvõtmisega kaasnevad kohustused liidu aluseks olevates lepingutes määratakse kindlaks liikmesriikide ja avalduse esitanud riigi vahelise lepinguga. See leping esitatakse kõigile asjaosalistele riikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende riikide põhiseadusest tulenevate nõuetega.”

1993. aasta detsembris seadis Kopenhaageni Ülemkogu Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele ELiga liitumiseks kolm üldtingimust, nn Kopenhaageni kriteeriumid:

- demokraatlik riigikord, inimõiguste ja vähemuste kaitstus ning õigusriigi põhimõtete jälgimine;
- toimiv turumajandus ning võime toime tulla ELi konkurentsitingimustes;
- võime kanda liikmesusega kaasnevaid kohustusi, võttes üle ELi õigustiku (*acquis communautaire*) ning poliitika.

1995. aasta Madridi tippkohtumisel andsid ELi liikmesriigid Euroopa Komisjonile ülesande koostada aruanded kandidaatriikide liitumisvalmiduse ja Kopenhaageni kriteeriumidele vastavuse kohta. Aruanded valmisid 1997. aastal. Koostatud aruannete alusel otsustasid liikmesriigid 1997. aasta detsembris Luksemburgis peetud tippkohtumisel alustada liitumisläbirääkimisi kuue riigiga – Eesti, Poola, Sloveenia, Tšehhi, Ungari ning Küprosega.

Liitumisläbirääkimised Eesti ja ELi vahel algasid 31. märtsil 1998. aastal Brüsselis avatud liitumiskonverentsiga. Kinnitati läbirääkimiste üldpõhimõtted ja lepiti kokku protseduuri-

¹ Liikmeks saamise avalduse esitamise ajal kehtis Maastrichti leping; hiljem on see Amsterdami lepinguga muudetud artikliks 49.

reeglid. ELi ja Eesti esindajatest loodi liitumiskonverentsi sekretariaat. ELi eesistuja rõhutas liitumiskonverentsi avaettekandes liitumiseelse strateegia (Euroopa lepingu sätted ja liitumispartnerluse eesmärgid) järgimise tähtsust ning ELi õigustiku (*acquis*) kiire ülevõtmise vajadust.

Eesti rõhutas, et liitumine ja sellele eelnev periood ei tohi aeglustada Eesti majanduse arengut ning et läbirääkimiste tulemus peab olema eelkõige vastuvõetav Eesti rahvale. Liitumisläbirääkimiste algusest ajendatuna nõustusid liikmesriigid andma Eesti kodanikele täieliku viisavabaduse.

Liitumisläbirääkimiste eesmärk oli saavutada Eesti liitumiseks soodsaimad võimalikud tingimused. Seejuures oli eelduseks Eesti valmisolek võtta liitumisest alates omaks ELi põhimõtted, poliitika ja õigus ning tagada nende rakendamine.

ELiga liitumisläbirääkimiste pidamiseks moodustati Vabariigi Valitsuse 3. veebruari 1998. aasta korraldusega nr 56-k (RT I 1998, 13, 172; terviktekst RT II, 9, 39) delegatsioon, mille juhiks määrati välisminister ning asejuhiks Välisministeeriumi asekancler ELi küsimustes. Delegatsioon koosnes põhidelegatsioonist ja 34 töögrupi juhust, kelle ülesanne oli muu hulgas nõustada delegatsiooni juhti ja asejuhti. Delegatsiooni kaasati kõikide ministeeriumide (välja arvatud Kaitseministeerium) esindajad, Riigikantselei Eurointegratsiooni büroo juhataja ja Eesti alalise esinduse juht Euroopa Liidu juures. Töögruppide tegevusvaldkonnad vastasid üldjoontes läbirääkimistel käsitletud valdkondadele nii, nagu on esitatud seletuskirja VII osas.

Delegatsiooni juhile tehti ülesandeks informeerida Vabariigi Valitsust üks kord kuus läbirääkimiste ettevalmistamisest ja läbirääkimiste käigust. Vabariigi Valitsuse läbirääkimisjuhiste ja -suuniste kohaselt tagas delegatsioon Eesti seisukohtade õigeaegse väljatöötamise ning Riigikogu ja avalikkuse informeerimise läbirääkimiste käigust. Eesti seisukohtade kujundamisel peeti konsultatsioone ka valitsusväliste asutustega (ettevõtted, kutseliidud, sotsiaalpartnerid jt), kes on nimetatud seletuskirja VII osa jaotistes vastavalt valdkonnale.

Põhidelegatsiooni liikmed suunasid ja koordineerisid oma haldusalasse kuuluvate töögruppide tegevust ja vastutasid koos töögruppide juhtidega läbirääkimiste ettevalmistamise eest oma töövaldkonna piires. Töögruppide ülesanne oli teha põhjalik ELi õiguse ja Eesti õigusaktide võrdlev analüüs (nn sõelumine), mis võimaldas töötada välja läbirääkimiste ettepanekud, et kujundada Eesti lähteseisukohad. Samuti koostati töögruppide raames läbirääkimisteks vajalikke dokumente, mis esitati nii valitsusele kui ka ELile. Töögrupid vastutasid ka läbirääkimistel võetud kohustuste elluviimise ja Eesti õigusaktide *acquis*'ga ühtlustamise eest.

Läbirääkimiste delegatsiooni ja selle juhi abistamiseks loodi Välisministeeriumi Euroopa integratsiooni osakonda liitumisläbirääkimiste büroo, kelle ülesanne oli koordineerida töögruppide ja läbirääkimisdelegatsiooni tööd, korraldada läbirääkimisi ning valmistada koos töögruppidega ette valitsusele esitatavad materjalid (Eesti seisukohtade ettepanekud ja teave läbirääkimiste käigu kohta).

Välisministri 29. novembri 1999. aasta käskkirjaga moodustati ELiga liitumisläbirääkimiste delegatsiooni juhi konsultatiivnõukogu, mille eesmärk oli aidata kujundada liitumisläbirääkimistel Eesti seisukohti, analüüsida ELiga ühinemise tõenäolisi mõjusid Eestile ja selgitada neid avalikkusele. Konsultatiivnõukogu koosolekutel esitatud seisukohad ja ettepanekud tehti teatavaks liitumisläbirääkimiste põhidelegatsioonile ning vajaduse korral edastati ka valitsusele ja Riigikogule. Konsultatiivnõukokku kuulusid ELi asjatundjad ning teadusringkondade, kutseliitude ja avalikkuse esindajad.

Riigisisese eurokoordinatsiooni eest vastutas peaministrile alluv Riigikantselei Eurointegratsiooni büroo, kelle pädevusse kuulus vastavalt liitumisläbirääkimiste käigule teha *acquis'* ülevõtmiseks muudatusi Vabariigi Valitsuse tegevuskavasse ning jälgida tegevuskava täitmist.

Hinnanguliselt tegeles Eestis igapäevaselt ELiga liitumise küsimustega kokku umbes 700 inimest.

Läbirääkimiste aluseks oli ELi õigustiku ülevõtmine. Lihtsustamise mõttes oli *acquis'* jagatud valdkondade järgi 31 peatükiks. Läbirääkimistel hinnati Eesti suutlikkust ja võimalusi *acquis'* üle võtta ja seda täies mahus rakendada liitumisest alates. Sel eesmärgil selgitati välja:

- ELi õigusaktid, mis võetakse üle Eesti õigusakti muutmise või vastuvõtmisega;
- ELi nõuded, mille ülevõtmiseks ja rakendamiseks vajatakse rohkem aega (üleminekuperioodid);
- ELi nõuded, mis ei ole Eestile vastuvõetavad (alaline erand *acquis'* rakendamisest).

Üleminekuperioodide või erandite taotlused esitati suuremalt jaolt valdkondades, mis vajasisid suuri investeeringuid, olid sotsiaalselt või poliitiliselt keerulised või tekitasid majandusraskusi. Lisaks Eesti taotlustele esitasid üleminekuperioodide kehtestamise taotlusi ka liikmesriigid neile probleemsetes valdkondades (näiteks isikute vaba liikumine, transport ja põllumajandus).

Protseduurilisest küljest oli läbirääkimiste esimeseks etapiks sõelumine (*screening*), mida tehti mitmes jaos. Sõelumise aluseks olid ELi õigusaktid, EL esitas Eestile nn A-nimekirja (kohustuslikud aktid) ja B-nimekirja (soovituslikud aktid). Esimene ja ühtlasi kõige mahukam sõelumine kestis novembrini 1999. Selle kestel analüüsiti Eesti õigusaktide vastavust kuni 1. märtsini 1998. aastal vastuvõetud ja jõustunud *acquis'*le ning selgitati välja ühtlustamist vajavad ELi õigusaktid. EL sai sõelumiskohtumiste tulemusel omakorda ülevaate Eesti õigusaktide olukorrast ja nende muutmise kavatsustest.

Esimesele sõelumisele järgnes veel neli sõelumisringi, mille käigus analüüsiti ajavahemikul 01.03.1998–01.11.2002 jõustunud ja vastuvõetud *acquis'*d (nn uus *acquis'*) ning hinnati Eesti suutlikkust seda liitumisest alates rakendada.

24.–25. oktoobri 2002. aasta Brüsseli Ülemkogu otsuste kohaselt käsitleti liitumisläbirääkimiste raames *acquis'*d 1. novembri 2002. aasta seisuga. 1. novembrist ühinemislepingu allkirjastamiseni vastuvõetud *acquis'* kohta on ühinemislepingus säte, mis samalaadselt varasemate laienemistega võimaldab Eesti põhjendatud taotluse alusel otsustada vajalike kohanduste või ajutiste meetmete üle hiljem. Selline klausel võib osutada vajalikuks, kui mingis valdkonnas nimetatud perioodil *acquis'* oluliselt muudetakse. Kõik ELi õigusaktide eelnõud edastatakse Eestile seisukoha kujundamiseks. Eesti seisukohad töötatakse välja vastavalt läbirääkimiste praktikale ja esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Sellega annab valitsus delegatsiooni juhile mandaadi pidada ELiga läbirääkimisi kooskõlas esitatud seisukohtadega.

Alates 1. novembrist 2002 kuni ühinemislepingule allakirjutamiseni vastuvõetud *acquis'* suhtes taotletud üleminekuperioodide kohta langetab nõukogu otsused ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal enne 1. maid 2004.

Pärast ühinemislepingu allakirjutamist saavad kõik uued liikmesriigid nn vaatleja staatuse ning kehtestatakse informatsiooni ja konsultatsiooni protseduur, millega tagatakse ka uute liituvate riikide seisukohtade kaitsmine pärast ühinemislepingu allakirjutamist vastuvõetava *acquis'* suhtes (vt lähemalt seletuskirja VII osa 31. jagu “Muud küsimused”).

Esimese sõelumisringi tulemuste põhjal koostas Eesti kõikides peatükkides (välja arvatud institutsioonid ja muud teemad) lähteseisukohad, mis esitati liitumiskonverentsile. Eesti läbirääkimisdelegatsiooni koostatud Eesti seisukohtade ettepanekud esitati kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele, eelnevalt tutvustati neid nii kirjalikult kui ka suuliselt Riigikogu Euroopa asjade komisjonile. Põllumajandusküsimusi tutvustati lisaks sellele ka maaelukomisjonile ning finantsküsimusi rahanduskomisjonile.

Vastuseks Eesti seisukohale esitas EL ühiseisukoha (*common position*), millele järgnesid kahepoolsed läbirääkimised. Esimesel asejuhtide tasemel peetud liitumiskonverentsil 24. aprillil 1998 lepiti kokku, et eri peatükkide seisukohti ja läbirääkimisi omavahel ei seota ning et üksikute valdkondade ja peatükkide vahetulemused ei ole lõplikud enne, kui kokkulepped on saavutatud kõikides valdkondades.

Tehniliste küsimuste selgitamiseks ja lahendamiseks pidasid konsultatsioone Euroopa Komisjon ja Eesti eksperdid. Sõltuvalt läbirääkimiste kulgemisest võis EL paluda Eestilt mitmete üksiküsimuste kohta lisateavet, mille Eesti esitas sisust lähtudes kas tehnilise informatsioonina või seisukoha täiendusena (*addendum*). Selle tulemusena korrigeeris EL omakorda vajadust mööda ühiseisukohta.

Läbirääkimisdelegatsioonide juhid ja asejuhid kinnitasid peatükkides saavutatud kokkulepped liitumiskonverentsidel. Liitumiskonverentsi kohtumistel osalesid Eesti ja ELi delegatsioonid. ELi 15 liikmesriiki esindas eesistujariik, kohtumisel osales ka komisjoni esindaja. Üldjuhul peeti üks kord poolaastas liitumiskonverentsi delegatsiooni juhtide kohtumised ning vajaduse järgi, enamasti kaks korda poolaastas asejuhtide kohtumised. Lõplik kokkulepe kõikides liitumisläbirääkimiste küsimustes saavutati 13. detsembril 2002. aastal Kopenhaageni Ülemkogul. Viie aasta jooksul peeti kokku 37 liitumiskonverentsi kohtumist, neist 13 välisministrite ja 24 asejuhtide tasemel.

Ühinemislepingus kajastuvad läbirääkimistulemused on kokkuvõtvalt järgmised. Eesti on valmis rakendama ELi õigustikku täies mahus liitumisest alates ega vaja üleminekumeetmeid konkurentsipoliitika, majandus- ja rahaliidu, statistika, sotsiaal- ja tööpoliitika, tööstuspoliitika, väike- ja keskmise suurusega ettevõtete, teaduse ja teadusuuringute, hariduse, kutseõppe ja noorsoo, telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia, kultuuri ja audiovisuaalpoliitika, regionaalpoliitika ja struktuurivahendite koordineerimise, tarbija- ja tervisekaitse, justiits- ja siseküsimuste, tolliliidu, välissuhete, ühise välis- ja julgeolekupoliitika, finantskontrolli, finants- ja eelarvesätete, institutsioonide ning muude teemade peatükkides. Majandus- ja rahaliidu peatükis käsitletud ühisrahaga liitumine ning justiits- ja siseküsimuste peatükis läbi räägitud ühinemine Schengeni *acquis*'ga ei toimu alates ELiga ühinemisest, vaid hiljem, liitumiseks vajalike tingimuste täitmise järel.

Üleminekupeerioidid ja *acquis*' rakendamise erandid lepiti kokku järgmistes peatükkides:

kaupade vaba liikumine – kala ja kalatoodete dioksiinisisalduse piirnormide suhtes;

isikute vaba liikumine – tööjõu vaba liikumise, kolmandates riikides väljastatud diplomite ja kutsevalifikatsioonide tunnustamise, sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise suhtes;

teenuste vaba liikumine – hoiuste tagamise ja investeerimishüvituse suhtes;

kapitali vaba liikumine – kapitali vaba liikumise piirangute kehtestamise peatumiskuupäeva ning ELi liikmesriikide kodanike ja äriühingute poolt põllumajandusmaa ja metsa omandamise suhtes;

äriühinguõigus – ühenduse kaubamärgi, meditsiinitoote või taimekaitsetoote patendi suhtes;

põllumajandus – otsetoetuste, metsastamistoetuse, elatustalude restruktureerimistoetuse, ELi nõuetega kohanemistoetuse, amblemade definitsiooni, mahepõllumajanduse, looma- ja taimetervise suhtes;

kalandus – Läänemerest püütava räime täiendavate suurskategoriate suhtes;

transport – siseriiklike maanteevedude suhtes;

maksustamine – sigarettide ja suitsetamistubaka aktsiisimäära, soojusenergia ja rahvusvahelise transporditeenuse käibemaksu, ema- ja tütarettevõtete tulu maksustamise, kohustusliku käibemaksukohustuslaseks registreerimise piirmäära suhtes;

energeetika – elektrituru avamise, vedelkütuse miinimumvaru loomise, põlevkivi teadusuuringute rahastamise suhtes;

keskkond – veevarustussüsteemide ja veepuhastusjaamade renoveerimise ja väljaehitamise, bensiiniaurude regenererimissüsteemide ehitamise, põlevkivituha uuendatud ladestamissüsteemi väljatöötamise ja rakendamise, ohtlike ainete pinnavette juhtimise kontrolli, põhjavee kaitsemeetmete rakendamise, nitraaditudlike alade tegevusprogrammi rakendamise ning põlevkivil töötavate elektrijaamade õhusaaste piirnormide täitmise suhtes.

Läbirääkimiste käik ja kiirus sõltusid paljuski ELi õigustiku mahukusest, Eesti riigisisest korraldusest ja valmisolekust ELi õigusakte üle võtta, Eesti ning teiste kandidaat- ja liikmesriikide olukorrast ja probleemidest ning läbirääkimistaktikast. Läbirääkimisi alustati n-ö lihtsamatest peatükkidest, mille puhul Eesti ei taotlenud üleminekuperioode ega erandeid, kuna on suuteline asjakohased õigusaktid täies mahus üle võtma ja neid rakendama ELiga ühinemise päevast alates. Esimesed üleminekuperioodid lepiti kokku teenuste vaba liikumise peatükis 2001. aasta kevadel. Viimasteks läbirääkimiste küsimusteks jäid ettearvatavalt ELi jaoks tundlikud finantsasjad ning mitmed üksikküsimused, mille suhtes varem Eesti jaoks rahuldava kokkuleppeni ei jõutud.

Omaette raskuspunktiks oli säilitada peaaegu viie aasta jooksul läbirääkimiste intensiivsus ja kiirus, mis sõltus kandidaatriikide erinevast arengutasemest ja valmisolekust edasi liikuda, riikide erinevatest huvidest ning läbirääkimiste tulemustel liitumiskonverentsil üles kerkinud probleemide tõsidusest ja hulgast. Läbirääkimised muutis veelgi laiahaardelisemaks 2000. aasta alguses ülejäänud kuue kandidaatriigi (Läti, Leedu, Slovakkia, Malta, Bulgaaria, Rumeenia) kaasamine ning nende “järeletoomine” varem läbirääkimisi alustanud riikidele. Ehkki nimetatud asjaolud aeglustasid mõnevõrra läbirääkimiste üldist kulgu, andsid need samas Eestile hea võimaluse põhjalikumalt analüüsida oma vajadusi ja seisukohti ning hoolikalt kaaluda läbirääkimisstrateegiat.

Kogu läbirääkimisperioodi vältel tegid kuus esimestena läbirääkimisi alustanud kandidaatriiki (nn Luksemburgi grupp) tihedat koostööd, mis läbirääkimiste viimasel aastal laienes kümne riigi koostööks. Seda eeskätt tulenevalt finantsküsimuste paljuski horisontaalsest lahendusest. Eesti delegatsioon vahetas tihedalt teavet ka Läti ja Leedu kolleegidega. Mõistagi toimusid läbirääkimiste jooksul tihedad konsultatsioonid komisjoni ja liikmesriikidega, et tutvustada ja põhjendada Eesti seisukohti.

Eesti läbirääkimisdelegatsiooni oluline ülesanne oli teavitada läbirääkimiste küsimustest ja käigust avalikkust ning saada tehtava suhtes tagasiside. Läbirääkimisi kajastati pidevalt Välisministeeriumi veebilehel. Tulenevalt Euroopa ja Eesti meedia kõrgendatud tähelepanust

Eesti siseriiklikule olukorrale ning liitumisläbirääkimiste käigule peeti sõelumis- ja liitumiskonverentsi kohtumiste järel regulaarselt pressikonverentse nii Tallinnas kui ka Brüsselis. Delegatsiooni liikmed andsid arvukalt intervjuusid, kirjutasid artikleid, osalesid infopäevadel, esinesid seminaridel jms. Läbirääkimiste tulemuste laiemal selgitamisel oli oluline koht Riigikogu Euroopa asjade komisjonil, välisministri konsultatiivnõukogul ning Euroopa Liidu infosekretariaadil (ELIS). Kokkuvõttes võib öelda, et läbirääkimiste algusega võrreldes on praeguseks avalikkuse teadlikkus ELi asjadest ja läbirääkimistel kokkulepitust märkimisväärselt kasvanud.

2. JAGU

Euroopa Liidu kujunemine

Pärast Teist Maailmasõda muutus Lääne-Euroopa keskseks eesmärgiks poliitiline ja majanduslik ühinemine, et eemalduda 20. sajandil kaks maailmasõda põhjustanud hoiakutest.

18. aprillil 1951. aastal kirjutasid Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Belgia, Holland ja Luksemburg Pariisis alla Euroopa Söe- ja Teraseühenduse asutamise lepingule, (*European Coal and Steel Community*, ECSC), mis jõustus 1952. aastal ning mille kestuseks määrati 50 aastat. Lepinguga võeti sõjatööstuse jaoks olulised tööstusharud rahvusvahelise kontrolli alla, lepingu eesmärk oli muuta võimatuks uue sõja ettevalmistamine ning luua söe ja terase ühisturg.

Euroopa Söe- ja Teraseühenduse loomisega hakati Euroopa ühist majandust ja poliitikat edendada kõrgemal tasandil kui tavaline riikidevaheline koostöö. Euroopa Söe- ja Teraseühenduse asutamislepingu allkirjastamisega kandsid liikmesriigid kindlalt piiritletud majandusvaldkondades oma otsustusõiguse üle ühistele institutsioonidele – ülemametile, nõukogule, ühisassambleele ja kohtule. Koostöö muutus riigiüleseks, mille tingis Euroopa Söe- ja Teraseühenduse institutsioonide iseseisev roll liikmesriikide suhtes.

1955. aastal peeti Itaalias, Messinas Euroopa Söe- ja Teraseühenduse liikmesriikide välisministrite konverents, mille tulemusel kirjutati 25. märtsil 1957. aastal Roomas alla lepingutele, millega pandi alus Euroopa Majandusühendusele (*European Economic Community*, EEC) ja Euroopa Aatomienergiaühendusele, edaspidi EURATOM (*European Atomic Energy Community*, EURATOM). Mõlemad lepingud jõustusid 1. jaanuaril 1958. aastal ning mõlemad ühendused olid rangelt majandusliku suunitlusega.

Euroopa Majandusühenduse eesmärgiks seati ühise siseturu loomine, et arendada välja võimalikult harmooniline majandusruum. Siseturu loomine oli tihedalt seotud sisetollide kaotamise, ühise välistolli ja ühisturu loomisega. Euroopa Majandusühenduse eesmärk oli lisaks kaupade vaba liikumise soodustamisele edendada isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumist.

EURATOM keskendus aatomienergia küsimustele. Ühendus loodi peaaesjalikult Prantsusmaa algatusel, et tagada tuumaenergia rahumeelne kasutamine. Eesmärgiks oli edendada tuumauringuid, levitada asjakohast informatsiooni, arendada ja laiendada tehnoloogiat ning luua Euroopa Aatomiagentuur. EURATOMi asutamisleping sisaldab ka sätteid investeeringuabi kohta.

Seoses kõigi kolme ühenduse institutsioonilise struktuuri samasusega kirjutasid ühenduste koos liikmesriiki 25. märtsil 1957. aastal alla Euroopa ühenduste teatavate ühisinstitutsioonide lepingule, mille kohaselt kolmele Euroopa ühendusele loodi ühine assamblee (Euroopa Ühenduste Assamblee, Euroopa Parlamendi eelkäija) ja kohus (Euroopa Kohus). Ühiste insti-

tutsioonide asutamisel lähtuti Saksa ja Itaalia konstitutsioonikohtu ja Prantsuse riiginõukogu (*Conseil d'Etat*) traditsioonidest. Samuti moodustati ühine majandus- ja sotsiaalkomitee.

Ühenduste eesmärk oli edendada majandust ja tõsta elatustaset, hoida ära sõda ning ergutada Euroopa rahvaste tihedamat ja sõbralikumat läbikäimist. 1957. aastal moodustatud Euroopa Ühenduste Assamblee ja Euroopa Kohus olid ennast õigustanud ning neile aluseks oleva lepingu eeskujul kirjutati 8. aprillil 1965. aastal Brüsselis alla Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamislepingule, mis jõustus 1967. aasta juulis. Selle lepinguga ühendati Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse Ülemamet ning Euroopa Majandusühenduse ja EURATOMi komisjonid ja ühenduste nõukogud, seetõttu nimetatakse seda tihti ka liitmislepinguks. See muudatus, mille tulemusel loodi kolme Euroopa ühendust teenivad Ministrite Nõukogu ja Euroopa Komisjon, oli oluline etapp Euroopa integratsioonis.

Euroopa Majandusühenduse loomisel oli ühisturu rajamiseks ette nähtud kolm etappi. Esimesel ja teisel etapil tegi nõukogu otsuseid enamasti ühehäälselt. Kolmandaks perioodiks oli aga ette nähtud minna üle otsustamisele kvalifitseeritud häälteenamusega. Prantsusmaale selline areng ei meeldinud, kuna leiti, et liikmesriikidele peaks siiski jääma viimane sõna. Tekkinud kriisi tulemusel kirjutati 1966. aasta jaanuaris Luxembourg'is alla nn Luxembourg'i kompromissile. Sellega lepitati kokku, et ühe liikmesriigi olulisi huve käsitleva küsimuse korral püüeldakse üksmeelse lahenduse poole. Kuigi kompromissis see sõnaselgelt ei väljendunud, tõlgendas Prantsusmaa seda kui vetoõiguse sisseviimist ühenduse õigusesse. Selline lähenemine muutus mõneks ajaks valitsevaks ka teiste liikmesriikide praktikas.

1970ndate aastate alguseks oli Euroopas kolm ühendust, mis reguleerisid liikmesriikide majanduskoostööd. Järjest rohkem kerkis esile vajadus teha lisaks majanduskoostööle ka poliitilist ja muud koostööd. Sellise arengu tulemusena kirjutati 1986. aasta veebruaris alla ühtsele Euroopa aktile, millega kaasnesid Euroopa ühenduste asutamislepingute muudatused. Akt jõustus 1. juulil 1987. aastal ning oli oluline nii oma sisuliste kui ka institutsiooniliste muudatuste poolest. Nendest tähtsaimad on:

- Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus sätestati eesmärk kujundada välja ühtne siseturg hiljemalt aastaks 1992;
- Euroopa Majandusühenduse asutamislepingusse lisati mitmed uued valdkonnad, nagu keskkonnapoliitika, sotsiaalpoliitika, majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine;
- kasutusele võeti mitmeetapiline õigusaktide koostöömenetlus, milles osalevad nii nõukogu kui ka parlament. Andes parlamendile õiguse komisjoni ettepanekuid kaks korda läbi vaadata, tõhustati parlamendi mõju õigusloome kujundamisel ning tema nõuandvat rolli;
- kasutusele võeti nõusolekumenetlus, mille kohaselt nõukogu vajab õigusakti vastuvõtmiseks absoluutse häälteenamusega otsustava parlamendi nõusolekut. Sellist õigusaktide menetlemist kasutatakse olulisemates küsimustes, nagu ühenduse laienemine ja assotsieerumislepingud;
- anti juriidiline tunnustus juba alates 1975. aastast koos käivale Euroopa Nõukogule, mille koosseisu kuulusid kõikide liikmesriikide valitsusjuhid. Tunnustus jäi aga asutamislepingusse lisamata;
- loodi esimese astme kohus, mille ülesandeks sai Euroopa Kohtu assisteerimine.

Seoses Euroopa poliitilise koostöö põhimõtete lisamisega Euroopa Majandusühenduse asutamislepingusse, mis varem sisaldas vaid majandusaspekte, tõdeti, et nimi Euroopa Majandusühendus ei kajasta ühenduse tegevust ja eesmärke, ning ELi lepingu allkirjastamisega 7. veebruaril 1992. aastal Maastrichtis nimetati Euroopa Majandusühendus ümber Euroopa Ühenduseks (edaspidi EÜ).

Maastrichti leping jõustus 1. novembril 1993 ning sellega ühendati nii Maastrichti lepinguga kasutuselevõetav liidu poliitika ja koostöövormid kui ka varasemad Euroopa ühendused. Euroopa ühendustest on tänaseks alles jäänud kaks: EÜ ja EURATOM. Euroopa Sõe- ja Teraseühendus lõpetas oma tegevuse tulenevalt selle asutamislepingust 1. juulil 2002. aastal. ELi ja EÜ eesmärgiks seati Maastrichti lepingu artikli 2 kohaselt “kaasa aidata tasakaalustatud ja püsivale majanduslikule ja sotsiaalsele progressile, eriti sise-piirideta ala loomise, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamise ning majandus- ja rahaliidu loomise kaudu, mis käesoleva lepingu sätete kohaselt hõlmaks lõpptulemusena ühtse raha”. Esile tõsteti teisi eesmärke, näiteks vajadust tagada liikmesriikide kodanike õiguste ja huvide kaitse liidu kodakondsuse kehtestamisega, arendada koostööd justiits- ja siseküsimustes ning tõestada liitu rahvusvahelisel areenil ühise välis- ja julgeolekupoliitika kaudu. Olulisimad Maastrichti lepinguga kaasnenud muudatused olid järgmised:

- võeti kasutusele kaasotsustamismenetlus, mis suurendas õigusloomes parlamendi rolli;
- laiendati nõusolekumenetlust, mis andis parlamendile otsustava sõnaõiguse komisjoni liikmete ja presidendi nimetamisel;
- loodi kaks uut institutsiooni: regionide komitee ja ombudsman;
- Euroopa Kohtule anti õigus karistada kohustusi mittetäitvaid liikmesriike rahatrahviga;
- sätestati subsidiaarsuse põhimõte, mille kohaselt tuleb otsused teha võimalikult lähedasel tasandil isikutele, keda need mõjutavad. Ühendusele jäeti õigus võtta meetmeid väljaspool tema ainupädevust seisvates küsimustes ainult juhul, kui eesmärke ei ole võimalik saavutada liikmesriigi tasandil.

EL TUGINEB KOLMELE SAMBALE.

Esimene samm koosneb varasematest Euroopa ühendustest EÜ ja EURATOM ning majandus- ja rahaliidust. Teine samm hõlmab välis- ja julgeolekupoliitikat ning kolmas politseikoostööd ja õigusala koostööd kriminaalasjades.

Esimene samm on üles ehitatud EÜ ja EURATOMi asutamislepingutele tuginedes. Nimelt see samm annab ELile tema eripära teiste rahvusvaheliste organisatsioonide kõrval. Asutamislepingute järgi on EÜl ja EURATOMil juriidilise isiku staatus, millega kaasneb õigus- ja teovõime. Selline staatus on saavutatud liikmesriikidelt teatud otsustusfunktsioonide ülevõtmisega. Asutamislepingu kohaselt on EÜ institutsioonidel õigus võtta vastu otsuseid, mis on liikmesriikidele täitmiseks kohustuslikud. Selline erinev rahvusvaheline õigussubjektsus on ELi lepinguga muudetud üheks osaks EList.

Teine ja kolmas samm on reguleeritud ELi lepinguga. Nendes valdkondades tehakse riikidevahelist koostööd, see tähendab, et liikmesriigid ei ole oma pädevust üle andnud liidu institutsioonidele. Samas on nii mõnigi valdkond üle viidud esimesse sambasse ning sellega on liikmesriigid andnud oma otsustusõiguse üle mõnes konkreetses küsimuses.

Teise samba raames tehakse koostööd välis- ja julgeolekupoliitika vallas. Valdkond hõlmab kõiki liidu julgeoleku küsimusi, eelkõige humanitaar- ja päästeülesandeid, rahuvalvet ja lahinguüksuste ülesandeid kriiside ohjeldamisel ning rahu sobitamist. ELi lepingu kohaselt on ühise välis- ja julgeolekupoliitika perspektiiviks ühise kaitsepoliitika järkjärguline kujundamine, mille lõpptulemus oleks ühiskaitse. Eesmärke viiakse ellu järgmiste meetmetega: määratakse kindlaks ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhimõtted ning üldsuunised, tehakse otsuseid ühisstrateegia kohta (oma laadilt poliitilised), võetakse vastu ühismeetmeid (on liikmesriikidele siduvad nende seisukohavõtude ja talitusviiside suhtes), võetakse vastu ühiseisukohti (ei ole siduvad, kuid liikmesriigid peavad tagama oma poliitika vastavuse nendele) ning tugevdatakse liikmesriikide süstemaatilist koostööd poliitika elluviimisel. ELi õiguses Amsterdami lepinguga tehtud muudatustega seoses võib EL ka teise samba valdkonnas sõlmida lepinguid kolmandate riikidega ning osaleda rahvusvahelistes organisatsioonides.

Maastrichti lepingu kohaselt kuulus kolmandasse sambasse koostöö justitsi- ja siseküsimustes. Koostöö raames käsitleti eelkõige varjupaigaõigust, välispiiride ja immigratsiooni kontrolli, tollikoostööd ja politseikoostööd võitluses raskete kuritegude vastu ning õigusalasest koostööd kriminaal- ja tsiviilasjades.

Amsterdami lepinguga tehtud muudatuste järel koosneb kolmas sammas politseikoostööst ja õigusalasest koostööst kriminaalasjades. Koostööga soovitakse kaitsta kodanike vabadust, turvalisust ja õigusi. Esmajärjekorras võideldakse organiseeritud ja muu kuritegevuse, eelkõige terrorismi, inimkaubanduse ja lastevastaste kuritegude, ebaseadusliku uimasti- ja relvakaubanduse ning korrupsiooni ja pettuste vastu. Seatud eesmärkide elluviimisel on nõukogu volitatud vastu võtma ühiseisukohti (õiguslik staatus ebaselge), raamotsuseid liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks (täitmiseks kohustuslikud, kuid mitte vahetult kohaldatavad), eesmärkidega kooskõlas olevaid otsuseid (täitmiseks kohustuslikud, kuid mitte vahetult kohaldatavad) ning kehtestada konventsioone (võivad olla täitmiseks kohustuslikud, kuid alles pärast ratifitseerimist).

Nice'i lepinguga rajati Eurojust, mis aitab kaasa õigusalasest koostöö arendamisele ja asjakohaste uuringute tegemisele. Eurojusti koosseisu kuulub üks kohtunik või prokurör igast liikmesriigist ning Eurojusti ülesanne on koordineerida siseriiklike asutuste tööd ELi kolmandasamba koostöö vallas.

2. oktoobril 1997. aastal kirjutati Amsterdamis alla lepingule, mis jõustus 1. mail 1999 ning millega tehti ELi asutamislepingus järgmised olulised muudatused:

- kolmandasse sambasse kuulunud siseriiklikud küsimused ja õigusalasest koostöö (asüüli-, immigratsiooni- ja ELi välispiiride kontrolli küsimused) viidi üle esimesesse sambasse ja lisati EÜ asutamislepingusse. Kolmandasse sambasse jäi vaid politseikoostöö ja õigusalasest koostöö kriminaalasjades. Muudatusega suurenes oluliselt ka Euroopa Parlamendi roll kõnealuses valdkonnas;
- Amsterdami lepingu protokolliga lisati ELi õigustikku Schengeni leping, mille eesmärk oli saavutada isikute vaba liikumine ELi territooriumil, kaotades üksikisikute kontrolli sisepiiridel;
- EÜ asutamislepingu sotsiaalpeatükki lisati Inglismaa mõjul Maastrichti lepingust välja jäänud sotsiaalharta ning seda valdkonda üksikasjalikult reguleeriv protokoll;
- kuna Amsterdami leping ei reguleerinud mitmeid tähtsaid võimaliku laienemise küsimusi, on äärmiselt oluline 1. veebruaril 2003. aastal jõustunud Nice'i leping, millega muudeti ELi lepingut ning EÜ ja EURATOMi asutamislepinguid;

- Nice'i lepinguga muudeti institutsioonide koosseisu ja ülesehitust, et võimaldada ELi laienemist. Ühenduste ja ELi lepingutele lisati protokoll, mis määrab kindlaks esindajate arvu ning sellega kaasneva häälte arvu jagunemise ühenduse institutsioonides.

Nice'i lepinguga:

- laiendati esimese astme kohtu pädevust, andes Euroopa Kohtule võimaluse tegelda rohkem põhimõttelist ja konstitutsioonilist laadi kohtuasjadega. Samuti loodi kohtu töö tõhustamiseks võimalus moodustada eri valdkondades spetsiaalseid kohtukolleegiume;
- liikmesriikidevahelise tihedama koostöö võimaldamiseks laiendati kvalifitseeritud häälteenamusega otsuste tegemist;
- täiendati inimõiguste kaitse mehhanisme, tõhustati ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd.

Nice'i lepingu allkirjastamise ajal kuulus ELi juba 15 liikmesriiki: kuus Euroopa ühenduste asutajariiki (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Belgia, Holland ja Luksemburg) ning Iirimaa, Suurbritannia ja Taani (ühinesid 1973. aastal), Kreeka (ühines 1981. aastal), Portugal ja Hispaania (ühinesid jaanuaris 1986), Austria, Rootsi ja Soome (ühinesid 1995. aastal).

ELi lepingu kohaselt on liidul ja Euroopa ühendustel ühtne institutsiooniline raamistik. Kesksseteks institutsioonideks on Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon, Euroopa Kohus ja Euroopa Kontrollikoda, mille õigused on piiritletud ühenduste asutamislepingutega ja ELi lepinguga. Lisaks nimetatud institutsioonidele on loodud ka nõuandvad institutsioonid, nagu majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komitee, mille eesmärk on lähendada otsustusprotsessi rahvale, ning iseseisvad eriinstitutsioonid, nagu Euroopa Keskpang, Euroopa Investeerimispank, EURATOMi teadus- ja tehnikakomitee ja EURATOMi tarneagentuur. ELi raames on vajadust mööda loodud mitmeid eraldiseisvaid asutusi ja iseseisvaid juriidilisi isikuid. Sätteid institutsioonide kohta on põhjalikumalt selgitatud seletuskirja VII osa jagudes, mis käsitlevad välissuhteid ja institutsioonilisi küsimusi.

Euroopa integratsiooni edendamine jõudis uude ajajärku 2002. aasta alguses, mil alustas tööd Euroopa Tuleviku Konvent. Konvendis osalevad võrdselt liikmesriikidega ka praegu veel kandidaatriigi staatuses olevad riigid. Arutatakse ELi arengut ja tulevikku ning valmistatakse ette uut lepingut, millega muudetakse asutamislepinguid. Nice'i lepinguga on kindlaks määratud pidada 2004. aastal järgmine valitsustevaheline konverents, kus saavad liikmesriikidega võrdselt osaleda kandidaatriigid, kelle liitumisläbirääkimised on lõpetatud, teised osalevad vaid vaatelejana.

3. JAGU

Euroopa Liidu leping

Käesolevas osas antakse ülevaade ELi lepingu üldsätetest, mida kohaldatakse kõigile kolmele sambale. Kasutatud on praegu kehtivat numeratsiooni, mida on viimati muudetud Nice'i lepinguga.

ÜHISÄTTED (ARTIKLID 1–7)

ELi lepingu artiklis 1 sätestatakse ELi asutamine ja artiklis 2 määratakse kindlaks ELi eesmärgid:

- edendada majanduslikku ja sotsiaalset progressi, kõrget tööhõive taset ning saavutada tasakaalustatud ja püsiv areng, eriti sisepiirideta ala loomise, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamise ning lepingu sätete kohaselt lõpptulemusena ühisraha kasutava majandus- ja rahaliidu loomise kaudu;
- kinnitada oma identiteeti rahvusvahelisel tasandil eelkõige ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamise kaudu, kaasa arvatud ühise kaitsepoliitika järkjärguline kujundamine, mis vastavalt artikli 17 sätetele võib viia ühiskaitseni;
- tugevdada liikmesriikide kodanike õiguste ja huvide kaitset liidu kodakondsuse sisseadmise kaudu;
- säilitada ja arendada liitu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alana, kus isikute vaba liikumine on tagatud üheskoos nii välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega kui ka kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega;
- säilitada täiel määral *acquis' communautaire* ja arendada seda edasi, silmas pidades, mil määral lepingu alusel kasutusele võetud poliitika ja koostöövormid võiksid vajada revideerimist, selleks et tagada ühenduse mehhanismide ja institutsioonide tõhusus.

Artikliga 3 laiendatakse EÜ asutamislepingu alusel loodud institutsioonide pädevust, volitades neid tegutsema ka ELi lepingu alusel. Volitusi on vaja laiendada, et tagada liidu eesmärkide saavutamiseks võetavate meetmete järjepidevus ja jätkuvus, järgides samal ajal liidu aluseks olevate ühenduste õigustikku. Sättes rõhutatakse nõukogu ja komisjoni vastutust liidu välistegevuse järjepidevuse tagamisel eelkõige välis-, julgeoleku-, majandus- ja arengupoliitika raames, ning ergutatakse neid sellealasele koostööle.

ELi lepingus on sõnastatud ELile seatud üldised eesmärgid. Liidu poliitilised üldsuunised määrab artikli 4 kohaselt kindlaks Euroopa Ülemkogu, kes tuleb kokku vähemalt kaks korda aastas. Ülemkogu koosseisu kuuluvad liikmesriikide riigi- või valitsusjuhid ning komisjoni president, neid abistavad liikmesriikide välisministrid ja üks komisjoni liige. Oma tööst ja ELi edusammudest esitab ülemkogu pärast igat istungit komisjonile kirjaliku kokkuvõtte.

Euroopa ühenduste asutamislepingutes nimetatud subsidiaarsuse põhimõte, mille kohaselt parlamendil, komisjonil, nõukogul, kohtul ja kontrollikojal ei ole õigust neile antud pädevust ise laiendada, on esitatud ka ELi lepingu artiklis 5. Nende institutsioonide volitused on piiritletud ELi lepinguga ning Euroopa ühenduste asutamislepingute ning neid muutvate lepingute ja aktidega. Nimetatud institutsioonide volitused on seega kindlaks määranud liikmesriigid, kes on liidu ja ühenduste esmase õiguse loojad.

ELi rajamisel aluseks võetud põhimõtetena loetletakse ELi lepingu artiklis 6, et kõikides liikmesriikides valitsevad vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtted. Sama artikli teises lõikes on eraldi rõhutatud 4. novembril 1950. aastal Roomas allkirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist ja liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest tulenevate põhiõiguste kuulumist ühenduse õiguse põhimõtete hulka. Muude inimõiguste ja põhivabaduste kõrval on nimetatud liikmesriikide rahvuslikku omapära ning liidu kohustust seda austada.

Loetletud põhimõtete rikkumisele järgnevad sanktsioonid, mille otsustab artikli 7 kohaselt nõukogu. Selle artikli esimese lõike järgi annab nõukogu liikmesriigile asjakohaseid soovitusi, kui tal on alust arvata, et liikmesriik rikub artikli 6 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid. Otsuse võib nõukogu teha ühe kolmandiku liikmesriikide, Euroopa Parlamendi või komisjoni põhjendatud ettepaneku alusel ning pärast parlamendi nõusoleku saamist ja oma liikmete neljaviidikulise häälteenamuse kogumist. Enne otsuse tegemist peab nõukogu ära kuulama ka asjaosalise liikmesriigi. Otsuse tegemise järel kohustub nõukogu pidevalt kontrollima selle aluseks olnud põhjuste olemasolu. Kui nõukogu leiab, et liikmesriik jätkuvalt ja olulisel määral jätkab rikkumist, võib ta kvalifitseeritud häälteenamusega võtta rangemaid meetmeid ja peatada liikmesriigi teatavad ELi asutamislepingust tulenevad õigused, sealhulgas asjaosalise riigi valitsuse esindaja hääleõiguse nõukogus. Selliste meetmete võtmiseks vajaliku järelduse võib riigi- ja valitsusjuhtide tasandil kokku tulev nõukogu vastu võtta ühe kolmandiku liikmesriikide või komisjoni ettepanekul, tegutsedes sealjuures pärast parlamendi nõusoleku saamist ühehäälselt. Enne lõpliku otsuse langetamist on liikmesriigile antud võimalus esitada oma seisukoht. Võetud meetmeid saab muuta või tühistada vaid nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega, kui on selgunud, et meetmed tinginud olukord on muutunud. Kuna ühe sanktsioonina on artiklis 7 ette nähtud asjaosalise liikmesriigi esindaja hääleõiguse peatamine, on selle artikli viiendas ja kuuendas lõikes täpsustatud häälte arvutamist. Kvalifitseeritud häälteenus on tagatud, kui poolthääli on EÜ asutamislepingu artikli 205 lõikes 2 sätestatud võrdeline osa asjaomaste nõukogu liikmete arvestatud häälest. Ühehäälsuse korral jäetakse asjaosalise riigi esindaja hääle arvestamata. Parlament vajab tegutsemiseks oma liikmete enamuse kahe kolmandiku poolthääli. Artikli 7 alusel tehtavate otsuste vastuvõtmist ei mõjuta nõukogu kohalviibivate või esindatud liikmete hääletamisest hoidumine.

Euroopa ühenduste asutamislepingud on ELi lepingusse üle võetud artiklitega 8–10. EÜ lepingut on muudetud artikliga 8. Nimetatud lepingut käsitletakse põhjalikumalt seletuskirja VII osas. ELi lepingu artikliga 9 muudetakse Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (lõpetas tegevuse 1. juuli 2002) asutamislepingut. EURATOMi asutamislepingut muudetakse ELi lepingu artikliga 10. EURATOMi asutamisleping kuulub energeetika valdkonda ning seda kajastatakse põhjalikumalt seletuskirja VII osa 14. jaos “Energeetika” ja 17. jaos “Teadus ja teadusuuringud”.

ELi lepingu artiklid 11–28 puudutavad ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, mida on põhjalikumalt käsitletud seletuskirja VII osa 27. jaos. ELi lepingu artiklites 29–42 sätestatud politseikoostööd ja õigusalasest koostööd kriminaalasjades on selgitatud seletuskirja VII osa 24. jaos.

TÕHUSTATUD KOOSTÖÖ SÄTTED (ARTIKLID 43–45)

Tõhustatud koostööd reguleerivad sätted lisati esmakordselt ELi lepingusse Amsterdami lepinguga, algselt nimetati seda tihedamaks koostööks. Selle Nice'i lepinguga edasiarendatud koostöövormiga muudeti seaduslikuks ELi-sisene liikmesriikide erinevatel tasemetel koostöö.

ELi lepingu artiklis 43 on täpsustatud tingimused, mille korral liikmesriikidel on lubatud tõhustatud koostöö tegemiseks kasutada ELi lepingus ja EÜ asutamislepingutes ettenähtud institutsioone, menetlusi ja mehhanisme. Nimetatud vahendid on liikmesriikide käsutuses, kui kavatsetav koostöö:

- edendab liidu ja ühenduse eesmärke, kaitseb ja teenib nende huve ning tugevda nende integreerumist;
- järgib nimetatud lepingute põhimõtteid ja liidu ühtset institutsioonilist raamistikku;
- on kooskõlas *acquis' communautaire*'i ja nimetatud lepingute ülejäänud sätete alusel võetud meetmetega;
- jääb liidu ja ühenduse volituste piiridesse, hõlmamata valdkondi, mis kuuluvad ühenduse ainupädevusse;
- ei kahjusta siseturgu, nagu see on kindlaks määratud EÜ asutamislepingu artikli 14 lõikes 2, ega majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on kehtestatud EÜ asutamislepinguga;
- ei tõkesta ega diskrimineeri liikmesriikidevahelist kaubandust ega kahjusta nendevahelist konkurentsi;
- hõlmab vähemalt kaheksat liikmesriiki;
- austab nende liikmesriikide pädevust, õigusi ja kohustusi, kes ei osale koostöös;
- ei mõjuta ELi lepingule ja EÜ asutamislepingule lisatud protokollide nr 2 Schengeni *acquis*' ELi integreerimise kohta;
- on avatud kõikidele liikmesriikidele vastavalt artiklile 43b. Juba loodud koostööga on selles osalevad liikmesriigid ja komisjon kohustatud kutsuma liituma võimalikult palju liikmesriike. Toimiva koostööga liitatakse ELi lepingu ja EÜ asutamislepingu asjakohaste sätete kohaselt.

Sellist koostööd võivad liikmesriigid teha viimase abinõuna, kui on tuvastatud, et seatud eesmärke ei ole võimalik mõistliku aja jooksul saavutada ELi lepingu sätteid kohaldades (artikkel 43a). Asjakohase otsuse langetab nõukogu.

Tõhustatud koostöö tegemist reguleerivad akte ja otsuseid võetakse vastu ELi lepingu artikli 44 alusel ELi lepingu ja EÜ asutamislepingu institutsioone käsitlevate sätete kohaselt. Otsuste langetamisel on õigus osaleda vaid koostööd tegevate liikmesriikide esindajatel, kuid otsustele eelnevatest aruteludest võivad osa võtta ka kõik teised nõukogu liikmed. Kui otsuste tegemiseks nõutakse kvalifitseeritud häälteenamust, moodustub see EÜ asutamislepingu

artikli 205 lõike 2 ning ELi lepingu artikli 27c alusel loodava koostöö puhul vastavalt selle lepingu artikli 23 lõike 2 teisele ja kolmandale lõigule. Nimetatud otsuste ja aktide täitmine on koostöös osalevatele liikmesriikidele kohustuslik, kuid need ei kuulu liidu *acquis*' hulka.

Artikli 44a kohaselt kannavad tõhustatud koostöös osalevad liikmesriigid ise sellega kaasnevad kulud, välja arvatud institutsioonide halduskulud, kui nõukogu pärast parlamendiga konsulteerimist ning ühehäälselt ei otsusta teisiti.

Vastavalt artiklile 45 on ELi lepingu VII jaotise alusel võetud meetmete järelevalveorganid nõukogu ja komisjon, kelle ülesanne on tagada võetud meetmete omavaheline kooskõla ning nende vastavus liidu ja ühenduse poliitikale.

Nice'i lepingu kohaselt on soovitatav teha tõhustatud koostööd, kui see aitab kaasa *acquis*' järgimisele. Uuendusena lisati nõue, et tõhustatud koostöö ei tohi kahjustada siseturgu ega majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

Seatud tingimuste tõttu ei ole tõhustatud koostöö võimalust kunagi kasutatud. Selle kasutamist on kaalutud kahel korral (maksude ühtlustamise küsimuses ja terrorismivastaste meetmete kasutuselevõtu küsimuses seoses 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakuga), kuid sellest loobuti mõlemal juhul eri põhjustel. Nice'i lepinguga on koostöö tingimusi oluliselt leevendatud. Nimetatud muudatustest olulisim on minimaalselt osalevate liikmesriikide arvu vähendamine kaheksale riigile.

LÕPPSÄTTED (ARTIKLID 46–53)

Artiklis 46 määratakse kindlaks ELi lepingu sätted, mille suhtes on Euroopa Kohtul pädevus Euroopa ühenduste asutamislepingutes kehtestatud volituste piires. Need on:

- sätted, millega muudetakse Euroopa ühenduste asutamislepinguid;
- ELi lepingu VI jaotise (politseikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades) sätted artiklis 35 ettenähtud tingimustel;
- ELi lepingu VII jaotise (tõhustatud koostöö) sätted EÜ asutamislepingu artiklites 11 ja 11a ning ELi lepingu artiklis 40 sätestatud tingimustel;
- artikli 6 lõikes 2 nimetatud institutsioonide meetmed vastavalt Euroopa Kohtu pädevusele Euroopa ühenduste asutamislepingute ja ELi lepingu alusel;
- artiklis 7 esitatud protseduurilised eritingimused, mille puhul Euroopa Kohus teeb otsuse asjaomase liikmesriigi taotlusel ühe kuu jooksul arvates kuupäevast, mil nõukogu on teinud nimetatud artiklis sätestatud järelduse;
- artiklid 46–53, mida on selgitatud allpool.

EÜ asutamislepingute puutumatus ELi lepingust on sõnastatud artiklis 47, kui nimetatud lepinguid muutvatest sätetest või ELi lepingu lõppsätetest ei tulene teisiti.

ELi aluslepingute muutmise algatajaks on artikli 48 alusel liikmesriigi valitsus või komisjon, kes esitab asjakohase ettepaneku nõukogule. Nõukogu konsulteerib tõstatatud küsimuses parlamendiga ja vajaduse korral ka komisjoniga ning kutsub pooldava vastukaja korral kokku valitsustevahelise konverentsi, kes otsustab tehtavate muudatuste üle. Muudatuste korral rahanduse valdkonnas peab konsulteerima ka Euroopa Keskpangaga. Lepingute muudatused

jõustuvad, kui kõik liikmesriigid on need kooskõlas oma põhiseaduslike normidega ratifitseerinud.

Protseduurireeglid uute liikmete ühinemiseks ELiga on kehtestatud artiklis 49. Liikmesriigiks saamise avalduse võib nõukogule esitada iga Euroopa riik, kes austab ja järgib ELi lepingu artikli 6 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid. Asja otsustamiseks nõukogus on vajalik selle liikmete ühehäälsus, komisjoniga konsulteerimine ja parlamendi nõusolek, mis on vastu võetud selle liikmete absoluutse häälteenamusega. Täpsed vastuvõtutingimused ja sellega kaasnevad liidu aluslepingute muudatused nähakse ette liikmesriikide ning selleks pürgiva riigi lepinguga, mille peavad kõik asjaosalised ratifitseerima.

Tulenevalt hilisematest muudatustest tunnistatakse artikliga 50 kehtetuks Brüsselis allakirjutatud Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja komisjoni asutamislepingu ning Haagis allakirjutatud ühtse Euroopa akti mõned sätted.

Artiklile 51 kohaselt on ELi leping sõlmitud määramata tähtajaks ning selle jõustumist reguleeritakse artikliga 52. Selle sätte kohaselt peavad lepingu jõustumiseks kõik liikmesriigid selle ratifitseerima ning andma ratifitseerimiskirjad hoiule Itaalia Vabariigi valitsusele.

4. JAGU

Euroopa Ühenduse asutamisleping

ELi esimese samba ühendustest on kõige olulisem EÜ, mille asutamisleping on struktuuriliselt üles ehitatud samamoodi kui ELi leping. Lepingu esimeses osas sõnastatud põhimõtted kehtivad kogu lepingu suhtes, moodustades nn varikatuse. Lepingu nn aluspõhja moodustavad selle kuueosas esitatud üld- ja lõppsätted. Käesolevas osas on käsitletud asutamislepingu põhimõtteid ning üld- ja lõppsätteid. Asutamislepingu ülejäänud sätted on esitatud seletuskirja teistes osades asjakohaste peatükkide raames.

PÕHIMÕTTED (ARTIKLID 1–16)

EÜ asutamislepingu artikli 1 kohaselt asutavad lepinguosalised Euroopa Ühenduse, mille lepingu artikli 281 kohaselt on juriidilise isiku staatus.

Ühenduse eesmärgid on loetletud lepingu artiklis 2. Järgnevates artiklites sätestatud ühise poliitika ning meetmete kaudu on ühenduse eesmärk edendada “majandustegevuse harmoonilist, tasakaalustatud ja säästvat arengut, tööhõive ja sotsiaalkaitse kõrget taset, meeste ja naiste võrdõiguslikkust, püsivat ja inflatsioonivaba kasvu, konkurentsivõime ja majandusliku suutlikkuse vastastikuse lähenemise kõrget astet, keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise kõrget taset, elatustaseme ja elu kvaliteedi parandamist ning liikmesriikide majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ja solidaarsust”.

Kõik eesmärgid on üksikasjalikult esitatud, sest artikli 5 kohaselt ei ole ühendusel nn kompetentsi kompetentsust, st ühenduse volitused tulenevad EÜ asutamislepingust ning ühendus ise ei saa endale volitusi võtta. Kui loetletud eesmärkide saavutamiseks ettenähtud tegevusvaldkonnad ja meetmed on sätestatud artiklites 3 ja 4, siis artiklis 2 on nimetatud kaks erimeedet. Rõhutatud on ühisturu ning majandus- ja rahaliidu rajamist. Rahaliidu loomiseks on ette nähtud astmeline ajakava, mille viimases järgus, mis praeguseks on juba käivitunud, võetakse liikmesriikides kasutusele ühtne valuuta ning rahanduspoliitika.

Ühenduse eesmärkide saavutamiseks on artiklis 3 kehtestatud EÜ pädevus:

- kaupade impordi ja ekspordiga seotud tollimaksude ja kogusepiirangute ning muude samaväärse toimega meetmete keelamine liikmesriikide vahel. Kuigi tolliliit loodi juba 1968. aastal, on ühenduses siiski säilinud mitmed tolliliidu ja siseturu toimimist takistavad asjaolud. Üksikasjalikumalt on valdkonda käsitletud EÜ asutamislepingu kolmanda osa I jaotises;
- ühine kaubanduspoliitika. Valdkond on otseselt seotud eesmärgiga luua majandus- ja rahaliit ning käsitleb ühiste tootmisreeglite, tollitariifide jne kehtestamist. Täpsem regulatsioon on lepingu kolmanda osa VII jaotises;

- siseturg, mida iseloomustab kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise takistuste kõrvaldamine liikmesriikide vahel. Need on ühenduse materiaalõiguse neli põhivabadust, mida on täpsemalt käsitletud lepingu kolmanda osa I ja III jaotises;
- isikute sissesõitu ja liikumist IV jaotise kohaselt käsitlevad meetmed. Jaotis reguleerib viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumise poliitika elluviimist. Valdkond, mis algselt kuulus ELi poliitikate loetellu, toodi üle EÜ asutamislepingusse Amsterdami lepinguga;
- ühine põllumajanduspoliitika ja kalanduspoliitika, mida on käsitletud lepingu kolmandas osas;
- ühine transpordipoliitika. Valdkond on tihedalt seotud punktis c nimetatud põhivabaduste kasutamisega ning seda kajastatakse üksikasjalikumalt lepingu kolmanda osa V jaotises;
- süsteem, mis tagab, et siseturu konkurentsi ei kahjustata. Valdkonda, mis käsitleb võrdsete tingimuste loomist ühisturul kauplemiseks, kajastatakse lepingu kolmanda osa VI jaotises;
- liikmesriikide seaduste ühtlustamine ühisturu toimimiseks vajalikul määral. Valdkond toimib ühenduse teisese õiguse allikate hulka kuuluvate direktiivide alusel. Eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnormid ühisturu kohta. Täpne regulatsioon on lepingu kolmanda osa VI jaotises;
- liikmesriikide tööhõivepoliitika koordineerimise edendamine, töötades välja koordineeritud tööhõivestrategia. Valdkond hõlmab eelkõige kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanimisvõimelise tööjõu ning majanduslikele muudatustele reageerivate tööjõuturgude edendamist. Üksikasjalik regulatsioon on antud EÜ ühinemislepingu kolmanda osa VIII jaotises;
- sotsiaalpoliitika, mis hõlmab Euroopa Sotsiaalfondi. Eelkõige tööõiguse valdkond tugineb 1961. aastal Torinos allakirjutatud Euroopa sotsiaalhartal. Seatud eesmärkide saavutamisel on abiks komisjoni hallatav sotsiaalfond, mis on loodud lepingu alusel. Täpne regulatsioon on antud lepingu kolmanda osa XI jaotises;
- majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamine. Punkt on otseselt seotud ning sisult sarnane eelnevaga. Eesmärk on eelkõige ühtlustada eri regioonide arengutase;
- keskkonnapoliitika. Poliitika on horisontaalne, läbides kõiki teisi ühenduse poliitikaid. Olulisel kohal on loodusressursside mõistlik kasutamine, piirkondlike ja ülemaailmsete probleemidega tegelemine rahvusvaheliste globaalsete ja regionaalsete meetmete abil. Valdkonda käsitlevad üksikasjalikud sätted on lepingu kolmanda osa XIX jaotises;
- ühenduse tööstuse konkurentsivõime tugevdamine. Eesmärk on kohandada tööstus Euroopas toimunud struktuurimuudatustega. Terasest ja söest seotud oli varem (kuni 1. juulini 2002, mil ühendus lõpetas tegevuse) sätestatud Euroopa Söe- ja Terasest ühenduse asutamislepingus ning energiavaldkonda kajastati EURATOMi asutamislepingus. Tööstuspoliitika täpsemad eesmärgid ja elluviimise meetmed on sätestatud lepingu kolmanda osa XVI jaotises;
- teadusuuringute ja tehnoloogia edendamine. Valdkond on eelkõige seotud tööstusega, kuid püütakse edendada ka teistele valdkondadele vajalikke teadusuuringuid. Valdkond on täpsemalt reguleeritud EÜ asutamislepingu kolmanda osa XVIII jaotises;

- üleeuroopaliste võrkude rajamise ja väljaarendamise soodustamine. Nimetatud võrgud on olulised, et edendada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, soodustada ühenduse piires liikumisvabadust ja aidata kaasa sisepiirideta ala toimimisele. Täpsemalt käsitletakse valdkonda lepingu kolmanda osa XV jaotises;
- panus tervisekaitse kõrge taseme saavutamisse. Kesksel kohal on ennetav tervisekaitsetegevus ning levinud haiguste ning narkootikumide vastane võitlus. Rahvatervist käsitlevad artiklid on sätestatud lepingu kolmanda osa XIII jaotises;
- panus kvaliteetse hariduse ja kutseõppe ning liikmesriikide kultuuri õitsengu saavutamisse. Õpetuse sisu ja süsteemi eest vastutavad liikmesriigid, kuid lepingu kolmanda osa XI jaotise alusel on ühenduse ülesanne soodustada liikmesriikide asjakohast koostööd;
- arengukoostööpoliitika. Tegemist on liikmesriikide ja arengumaade koostööga, mille elluviimisele aitab laenude andmisega kaasa Euroopa Investeerimispank. Täpne regulatsioon lepingu kolmanda osa XX jaotises;
- ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimine, et laiendada kaubandust ning ühiselt edendada majanduslikku ja sotsiaalset arengut. Silmas peetakse territooriume, millel on vanadest kolooniaaegadest suhted mõne liikmesriigiga. Valdkonda on käsitletud põhjalikumalt lepingu neljandas osas;
- panus tarbijakaitse tugevdamisse. Tarbijakaitse (artikkel 153) on horisontaalne nagu keskkonnapoliitikagi, läbides kõiki teisi ühenduse poliitikaid;
- meetmed energeetika, kodanikukaitse ja turismi valdkonnas.

Loetletud eesmärkide saavutamiseks ja selleks kasutatavate meetmetega kaasnevad õigused ja kohustused laienevad EÜ asutamislepingu artikli 17 kohaselt ELi kodanikele. Ühenduse eesmärk on ka edendada meeste ja naiste võrdõiguslikkust. Majanduspoliitika on endiselt liikmesriikide pädevuses, seevastu rahanduspoliitika on ühenduse pädevuses ning sellest tulenevalt on liikmesriigid kohustatud kasutusele võtma sellise majanduspoliitika, mis tugineb avatud turumajanduse põhimõtetele ning on kooskõlas ühenduse konkurentsipoliitika ning teiste ühiste eesmärkidega. Nii liikmesriikide kui ka ühenduse tegevus ei tohi olla vastuolus stabiilsete hindade, riigi rahanduse ja majanduse usaldusväärse ning tasakaalustatud maksebilansi juhtpõhimõtetele. Nimetatud tegevus majanduspoliitika valdkonnas on tihedalt seotud paralleelse tegevusega rahandusvaldkonnas ning hõlmab seega ka vahetuskursside lõplikku kindlaksmääramist, mis on liikmesriikides ühisvaluuta kasutuselevõtu eeldus, ning ühtse raha- ja vahetuskursipoliitika kindlaksmääramist ja teostamist. Sellise rahanduspoliitikaga viiakse ellu rahaliidu loomise kolmas etapp, mille käigus on võetud kasutusele euro.

Artiklites 3 ja 4 esitatud valdkondade loetelu on oluline, kuna sellega määratakse ühenduse pädevus, mille raames on ühendusel volitused õigusloomeks. Samuti on täpselt eristatud pädevuse vormid, jagades need EÜ ainupädevuseks, osaliseks pädevuseks ja koordineerivaks pädevuseks.

Kuigi liikmesriikide pädevust vaadeldakse subsidiaarsuse põhimõttest tulenevalt reeglina ja ühenduse pädevust erandina, tekitab viimase võrdlemisi ebamäärane piiritlemine probleeme. Selline regulatsioon kaitseb liikmesriike ühenduse omavoli eest, kuid annab samas ühendusele õiguse oma pädevust *ad hoc* laiendada, kui liikmesriigi meetmed ei ole tõhusad.

Eespool nimetatud keskkonnapoliitika horisontaalne laad on sätestatud artiklis 6, mille kohaselt peab keskkonnakaitse nõuetega arvestama nii ühenduse kogu poliitika kui ka iga

ühisturumeetme puhul. Nõuete olulisust rõhutab ka see, et need võivad olla põhjuseks näiteks kaupade vaba liikumise takistamisel.

Ühenduse eesmärkide taotlemise nimel täidavad selleks vajalikke ülesandeid Euroopa Parlament, nõukogu, komisjon, Euroopa Kohus ja Kontrollikoda (artikkel 7). Loetletud ühenduse põhiinstitutsioonid toimivad nendele EÜ asutamislepingu viiendas osas antud volituste raames. Komisjoni ja nõukogu töö lihtsustamiseks on nende käsutusse antud ka nõuandva pädevusega majandus- ja sotsiaalkomitee (artikkel 257) ning regionide komitee (artikkel 263). Ühenduse eesmärke aitavad ellu viia ka lepingu alusel loodud juriidilise isiku staatuses eriasutused, milleks on Euroopa Investeerimispank (artikkel 9) ja Euroopa Keskpank, mis kuulub koos liikmesriikide keskpankadega Euroopa Keskpankade Süsteemi (artikkel 8). Nimetatud asutused edendavad ühenduse huvides kindlat ja tasakaalustatud ühisturgu ning kujundavad ja viivad ellu ühenduse rahapoliitikat.

Ühenduse õiguse ühtse kohaldamise tagamiseks on artiklis 10 sõnastatud lojaalsuse põhimõte, mis kohustab liikmesriike võtma kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad EÜ asutamislepingust või teistest ühenduse institutsioonide võetud meetmetest. Samuti kohustuvad nad hoiduma meetmetest, mis võiksid kahjustada lepingu eesmärkide saavutamist.

Artikli 11 kohaselt on liikmesriikidel võimalus teha teatud valdkondades tõhustatud koostööd (käsitletud ka ELi asutamislepingu artiklites 43–45). Artikkel 11 on EÜ asutamislepingusse lisatud Amsterdami lepinguga.

Ühenduse teatud liikmesriikide vahel artikli 11 alusel rajatud tõhustatud koostööga liitumiseks peab sellest huvitatud liikmesriik teavitama nõukogu ja komisjoni. Komisjon kujundab selle kohta oma arvamuse, mille ta edastab kolme kuu jooksul nõukogule. Lõpliku otsuse liikmesriigi liitumise kohta artiklis 11 sätestatud tõhustatud koostööga võtab komisjon vastu nelja kuu jooksul pärast tema teavitamist sellisest kavatsusest. Vajaduse korral on komisjonil õigus võtta vastu ka liitumisega seotud eritingimusi.

Liikmesriikide kodanike suhtes kohaldatakse artikli 12 alusel võrdse kohtlemise põhimõtet. See säte annab nõukogule õiguse kaasotsustusmenetluse teel võtta vastu kodakondsuse alusel diskrimineerimist keelustavaid eeskirju, ilma et need piiraks EÜ asutamislepingu erisätete kohaldamist. Artikliga 13 on asjakohast regulatsiooni laiendatud ka diskrimineerimisele soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse kalduvuse alusel. Sellekohaseid meetmeid võtab vastu ühehäälnine nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal. Nõukogu on enne otsuse vastuvõtmist kohustatud konsulteerima ka Euroopa Parlamendiga. Kui nõukogu tegevus ei näe ette ühtlustada liikmesriikide õigusnorme, vaid aitab kaasa liikmesriikide tegevusele nimetatud valdkonnas, kasutab nõukogu kaasotsustusmenetlust.

Siseturu rajamise üldsätte, artikli 14 kohaselt on ühendus kohustatud võtma siseturu järkjärgulise rajamise meetmeid, nähes ette lõpptähtajaks 31. detsembri 1992. Siseturg on määratletud kui “sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt käesoleva lepingu sätetele”. Asjakohaste valdkondade ühtse ja pideva arengu edendamiseks vajalikud suunised ja tingimused määrab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega. Komisjon on nõukogule tehtavate ettepanekute koostamisel kohustatud arvestama liikmesriikide erinevat arengutaset ning sellest tulenevat jõupingutuste ulatust (artikkel 15). Vajaduse korral võib komisjon teha ettepaneku kehtestada asjakohaseid sätteid. Kui need sätted on erandlikud, peavad nad olema ajutised ning võimalikult vähe takistama ühisturu toimimist.

Artikli 16 kohaselt on nii ühendus kui ka liikmesriigid kohustatud oma pädevuse ja EÜ asutamislepingu kohaldamisala piires hoolitsema selle eest, et üldist majandushuvi pakkuvad teenused toimiksid selliste tingimuste ja põhimõtete alusel, mis võimaldavad neil täita oma ülesandeid. Viimaste hulka kuulub nii ühiskondliku kui ka territoriaalse ühtekuuluvuse edendamine. Säte on tingitud majanduspoliitika kuuluvusest liikmesriikide pädevusse, ühendusele on jäetud vaid koordineerimisõigus, et viia valdkond kooskõlla ühenduse muu poliitika ja eesmärkidega.

ÜLD- JA LÕPPSÄTTED (ARTIKLID 281–314)

EÜ-l juriidilise isiku staatuses (artikkel 281) on nii liikmesriikides kui ka väljaspool ühendust kõige laialdasem õigusvõime, mis vastavalt selle riigi seadustele antakse juriidilistele isikutele (artikkel 282).

Ühenduse ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused kinnitab koostöös komisjoniga ning asjaomaste institutsioonidega konsulteerides nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega (artikkel 283). Regulatsioon on tööõiguslik, kus tööandjaks on ühendus kui juriidiline isik. EÜ asutamislepingu alusel loodud eriasutuste, nagu investeerimispank ja Euroopa Keskpank, personali kohta nimetatud eeskirjad ega teenistustingimused ei kehti.

Ühenduse institutsioonide ja liikmesriikide tegevuse vastavust EÜ asutamislepingule kontrollib komisjon. Järelevalvefunktsiooni täitmiseks on komisjonil õigus koguda informatsiooni ning korraldada kontrollimisi, mille ulatuse ja tingimused määrab nõukogu (artikkel 284).

Nõukogu on kohustatud kaasotsustusmenetluse (artikkel 251) vormis koostama ühenduse tegevuse reguleerimiseks vajaliku statistika, ilma et see piiraks Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanka käsitleva protokolliga artikli 5 kohaldamist (artikkel 285). Statistika peab olema erapooletu, usaldusväärne, objektiivne, teaduslikult iseseisev, tasuv ning konfidentsiaalne. Selle sätte alusel tegutsemise korral on nõukogu kohustatud arvestama majandusettevõtetega, hoidudes neid liigselt koormamast.

Alates 1. jaanuarist 1999 on ühenduse isikuandmeid kaitsvad aktid kohustuslikud kõikidele ühenduse institutsioonidele ja asutamislepingu alusel loodud institutsioonidele (artikkel 286). Kuni selle tähtajani oli nõukogu kohustatud kaasotsustusmenetluse teel moodustama järelevalveorgani, kelle ülesanne oli kontrollida ühenduse eeskirjade järgimist isikuandmete käsitlemisel.

Enamikule ametiasutustele ja äriettevõtetele omaselt kehtib ka ühendusesiseselt konfidentsiaalsuse põhimõte (artikkel 287). Ühenduse ametnikel ning teenistujatel on keelatud avalikustada ametisaladusena käsitatavat, eelkõige ettevõtjaid, nende ärisuhteid või kulutuste komponente puudutavat teavet. Konfidentsiaalsuse kohustus jätkub ka töökohustuste lõppemise korral. Valdkond on täpsemalt reguleeritud artikli 283 alusel kehtestatud personalieeskirjades.

Kui ühendus on endale võtnud lepingulisi kohustusi ning neid rikkunud, tekitades sellega kahju, kohaldatakse kahju hüvitamisel asjakohase lepingu suhtes kehtivat õigust (artikkel 288). Lepinguväliste kohustuste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamisel kohaldatakse ühenduse liikmesriikides kasutatavaid ühiseid üldprintsiipe. Ühtemoodi hüvitatakse nii ühenduse kui ka Euroopa Keskpanka institutsioonide ja teenistujate tekitatud kahju. Vaatamata kahju tekitajale, hüvitab selle ühendus. Hüvitamist saavad nõuda need liikmesriigid ning nende füüsilised ja juriidilised isikud, kellele kahju tekitati. Kui kahju tekitajaks on teenistuja, siis on tema isiklik vastutus ühenduse ees reguleeritud personalieeskirjades või sätestatud teenistujale kohaldatavates teenistustingimustes. Artikkel on aluseks ka põhiõiguslike printsiipide

väljakujundamisel, lubades võrrelda liikmesriikide õigussüsteeme võrdleva õigusteaduse meetodeid kasutades.

Ühenduse institutsioonide asukoht määratakse ühenduse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel (artikkel 289).

Tulenevalt ühenduse liikmesriikide erinevatest riigikeeltest ning keelilise täpsuse olulisusest juriidilises keeleteaduses on nõukogu ülesandeks ühehäälselt kinnitada eeskirjad ühenduse institutsioonides kasutatavate keelte kohta (artikkel 290). Kasutusel on kõikide liikmesriikide riigikeeled võrdväärselt. Regulatsiooniga ei tohi aga piirata Euroopa Kohtu kodukorras sätestatud.

8. aprillil 1965. aastal kinnitatud ühenduse privileegide ja immunitetide protokollis on kindlaks määratud tingimused, mille korral on ühendusel liikmesriikide territooriumil teatud eesõigused ja puutumatus, et täita oma ülesandeid (artikkel 291). Protokollis kohaldatakse ka Euroopa Keskpanga, Euroopa Investeerimispanka ja Euroopa Rahainstituudi tegevuse suhtes. Regulatsioon on seotud ühenduse juriidilise isiku staatusega, mis annab talle õiguse saata ja vastu võtta diplomaatilisi esindajaid.

Ühenduse õiguse ühtse tõlgendamise tagamiseks on liikmesriigid kohustatud ühenduse asutamislepinguga seotud vaidluste lahendamisel kasutama nimetatud lepingus ettenähtud meetodeid (artikkel 292). Asutamislepingu kohaselt teostab lõplikku õiguslikku järelevalvet Euroopa Kohus, kellel on ainsana õigus tunnustada ühenduse meetmeid ebaseaduslikeks.

Ühenduse õiguse üks oluline allikas on rahvusvaheline õigus ning sellest tulenevalt on liikmesriikidele antud võimalus vajaduse korral sõlmida omavahelisi lepinguid, et tagada isikute kaitse ning õiguste kasutamine ja kaitse samadel tingimustel, nagu võimaldab riik oma kodanikele, topeltmaksustamise kaotamine ühenduse piires, äriühingute (artikli 48 lõike 2 tähenduses) vastastikune tunnustamine, juriidilise isiku staatuse säilitamine äriühingu asukoha üleviimisel ühest riigist teise ning eri riikide seadustega reguleeritavate äriühingute ühinemise võimalikkus ning kohtu- ja vahekohtuotsuste vastastikuse tunnustamise ja täitmise formaalsuste lihtsustamine (artikkel 293). Selle sätte objektiks on valdkonnad, mis kuuluvad endiselt vaid liikmesriikide pädevusse. Ametlikult teeb meetmete kehtestamise ettepaneku komisjon.

Ühenduse materiaalõigus sisaldab nelja põhivabadust, mille puhul on keelatud igasugune diskrimineerimine liikmesriigi kodakondsuse alusel. Üks nendest on kapitali vaba liikumine. Vastavalt sellele peavad liikmesriigid asutamislepingu teisi sätteid piiramata tagama kõikide liikmesriikide kodanikele artikli 48 lõikes 2 ettenähtud äriühingute kapitalis võrdsetel tingimustel osalemise õiguse (artikkel 294).

Liikmesriikides kehtivaid omandiõiguslikke režiime, mis on otseselt seotud isikute põhiõiguste ja -vabadustega, EÜ asutamisleping ei mõjuta (artikkel 295). Leping ei välista ka liikmesriikide artiklis 296 loetletud siseriiklike reeglite kohaldamist, kui need on seotud oluliste julgeolekuhuvidega. Sätet kohaldatakse sellise informatsiooni andmise korral, mille avalikustamist peab liikmesriik oma oluliste julgeolekuhuvidest vastaseks, ning oluliste julgeolekuhuvidest kaitseks võetavate meetmete korral, mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega. Need meetmed ei tohi aga mõjutada ebasoodsalt nimetatud toodete konkurentsitingimusi ühisturul, mis ei ole mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks. Sättega hõlmatud relvade, laskemoona ja sõjavarustuse loetelu võib komisjoni ettepanekul muuta ühehäälselt tegutsev nõukogu.

EÜ asutamislepingu artikli 2 kohaselt on ühenduse oluline eesmärk luua ühisturg, kus rakendatakse nn põhivabadusi ning ühenduse eri poliitikaid. Selle eesmärgi teostamine eeldab tihe-

dat koostööd ELi välis- ja julgeolekupoliitika vallas. Selleks, et takistada ühisturu toimimise kahjustamist meetmete tõttu, mida mõni liikmesriik võib olla sunnitud tarvitusele võtma oluliste õiguskorda kahjustada võivate asjaolude puhul, sõja või sõjaohu kujutava rahvusvahelise pinge korral või selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi, on liikmesriigid kohustatud pidama artikli 297 kohaselt konsultatsioone.

Kui liikmesriikidele artiklitega 296 ja 297 antud volituste kasutamine kahjustab ühisturul konkurentsitingimusi, peab komisjon koos asjaosalise riigiga leidma lahenduse kasutatud meetmete vastavusse viimiseks EÜ asutamislepinguga (artikkel 298). Kaldudes kõrvale artiklites 226 ja 227 sätestatud menetlusest, on nii liikmesriikidel kui ka komisjonil õigus pöörduda otse Euroopa Kohtusse, kui nad kahtlustavad, et mõni liikmesriik kuritarvitab talle artiklites 296 ja 297 antud volitusi. Selliste kaebuste kohta langetab kohus otsuse kinnisel istungil.

Lepingu territoriaalne kehtivus on reguleeritud artiklis 299. EÜ asutamisleping on osa kõikide liikmesriikide õiguskorrast ning hõlmab ka Prantsusmaa ülemeremaid, Kanaari saari, Madeirat ja Assoore. Arvestades nelja viimati loetletud territooriumi struktuurset, sotsiaalset ja majandusolukorda, on nõukogul õigus komisjoni ettepanekul ning pärast konsulteerimist parlamendiga võtta kvalifitseeritud häälteenamusega vastu erimeetmeid, millega sätestatakse nimetatud piirkondades EÜ asutamislepingu kohaldamise tingimused. Meetmete võtmisel peab nõukogu arvestama tegevusega mitmetes erivaldkondades, nagu toll ja kaubandus, rahandus, põllumajandus, kalandus, aga ka vabakaubandusaladega, toormaterjalide ja tarbekaupade tarnimisega, riigiabiga ning struktuurifondidele ja ühenduse horisontaalsetele programmidele juurdepääsu tingimustega. Nõukogu kinnitatud meetmed ei tohi kahjustada ühenduse õiguskorra terviklikkust ja ühtsust. Peale liikmesriikide ja nimetatud territooriumide kehtib EÜ asutamisleping ka sellistel Euroopa territooriumidel, mille välissuhete eest vastutab mõni liikmesriik. Lepingu II lisas loetletud ülemereterritooriumidele kohaldatakse lepingu neljandas osas ette nähtud assotsieerimise erikorda. Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigiga erisuhetes olevatele ülemereterritooriumidele, mida ei ole loetletud lepingu eespool nimetatud lisas, EÜ asutamislepingut ei kohaldata. Samuti ei kehti EÜ asutamisleping Fääri saarte, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriikide Küprosel asuvate suveräänsete baaspiirkondade kohta. Kanalisaartel ja Mani saarel kohaldatakse lepingut vaid vajalikus ulatuses, et tagada kord, mida nähakse nende saarte kohta ette 22. jaanuaril 1972. aastal allakirjutatud Euroopa Majandusühendusse ja Aatomienergiaühendusse uute liikmesriikide astumise lepingus. Erandolukorras on ka Ahvenamaa, millele kohaldatakse EÜ asutamislepingut Austria, Soome ja Rootsi ühinemislepingu protokoll 2 alusel.

Artiklis 300 sätestatakse ühenduse ja ühe või mitme riigi või rahvusvahelise organisatsiooni vaheliste lepingute sõlmimise standardmenetlus. Need on koostöölepingud, mis on siduvad nii ühenduse institutsioonidele kui ka liikmesriikidele. Artiklit on täpsemalt selgitatud seletuskirja VII osa 26. jaos "Välissuhted".

Artikli 301 kohaselt on nõukogu pädevuses reguleerida majandussuhteid neid piirates või osaliselt või täielikult katkestades ELi lepingu alusel vastuvõetud nn teise samba meetmete rakendamiseks. Komisjoni ettepanekul on nõukogu otsustusvõimeline kvalifitseeritud häälteenamusega. Säte on vajalik, kuna Euroopa ühendused ei tohi ELi poliitikavaldkondade raames võtta meetmeid, kui seda ei ole ELi lepinguga ette nähtud.

Ühenduse teisene õigus on väga tihedalt ning otseselt seotud rahvusvahelise õigusega, mille tõttu peab ka komisjon tagama ühenduse koostöö rahvusvaheliste organisatsioonidega, eelkõige Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ja tema allasutustega ning Üldise Tolli- ja Kaubanduskokkuleppe (GATT) institutsioonidega (artikkel 302).

EÜ asutamisleping näeb ette ka ühenduse tiheda koostöö Euroopa Ülemkoguga (artikkel 303) ning Euroopa Majanduskoostöö Organisatsiooniga (artikkel 304). Viimasega määratakse koostöö üksikasjad kindlaks ühisel kokkuleppel. Euroopa Ülemkogu on ELi institutsioon, kus on esindatud kõikide liikmesriikide riigi- või valitsusjuhid.

Ühenduse asutamislepingust sõltumatult ning sellega võrdväärselt kohaldatakse liikmesriikides EURATOMi asutamislepingut (artikkel 305).

Belgia, Luksemburg ja Madalmaad võivad ajaloolise tausta tõttu teha omavahel tihedamat koostööd, kui soovitavaid eesmärke ei ole võimalik saavutada EÜ asutamislepingu alusel (artikkel 306). Sättega soovitakse säilitada nimetatud riikide vahel loodud Beneluxi liit.

Artikliga 307 kaitstakse liikmesriikide rahvusvahelisi suhteid, mis on sõlmitud kolmandate riikidega enne 1. jaanuari 1958. Kui sellistest lepingutest tulenevate õiguste kasutamine läheb vastuollu liikmesriigi õiguslike kohustustega ühenduses, tuleb igal juhul järgida ühenduse õigusnorme, kui vastuolu ei ole võimalik kõrvaldada muul viisil. Kui liikmesriik otsustab siiski kasutada nõrgema õigusjõuga rahvusvahelist alternatiivi, saab teda vastutusele võtta EÜ asutamislepingu rikkumise eest.

Ühenduse õiguse iseloomustavaks osaks on nn tuletatud volitused (artikkel 308), mida on täpsemalt selgitatud seletuskirja VII osa 26. jaos “Välissuhted”.

EÜ on üks osa EList, mis on üles ehitatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhi-vabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele (ELi lepingu artikli 6 lõike 1). Nimetatud põhimõtted ning nende järgimine on aluseks ka liikmesriigi staatuse omandamisel. Kui liikmesriik neid põhimõtteid oluliselt ja jätkuvalt rikub ning sellest tingituna tema valitsuse esindaja hääleõigus ELi lepingu artikli 7 lõike 3 alusel peatatakse, peatub selle esindaja hääleõigus ka EÜ asutamislepingu suhtes (artikkel 309). Kui ELi lepingu artikli 7 lõike 2 alusel tuvastatakse, et rikkumine on järjekindel ning oluline, on nõukogul õigus kvalifitseeritud häälteenamusega peatada ka EÜ asutamislepingust asjakohasele liikmesriigile tulenevad õigused. Selliste meetmete rakendamisel on nõukogu kohustatud arvestama võimalike tagajärgedega seoses füüsiliste ja juriidiliste isikute õiguste ja kohustustega. Vastu võetud meetmeid muudab vajadust mööda nõukogu samuti kvalifitseeritud häälteenamusega. Kuna asjaomase liikmesriigi esindaja hääleõigus on peatatud, moodustab kvalifitseeritud häälteenamuse seesama võrdeline osa nõukogu liikmete häältest, mis on sätestatud artikli 205 lõikes 2. Ühehäälsus on tagatud, kui kõik peale hääleõiguse kaotanud esindaja hääletavad ühtemoodi.

Artikliga 310 on ühendusele antud õigus sõlmida assotsieerumislepinguid. Tegemist on intensiivse ja konkreetseid juriidilisi kohustusi kaasatoova koostöövormiga, mis sageli esineb nn segalepingute kujul, st lepingu üheks pooleks ei ole mitte ainult ühendused, vaid ka liikmesriigid. Sellise lepingu alusel on sõlmitud ka Euroopa leping Eestiga.

EÜ asutamislepingu kehtivus ei ole ajaliselt piiratud (artikkel 312) ning selle lahutamatu osa on liikmesriikide ühisel kokkuleppel lepingule lisatud protokollid (artikkel 311).

Lepingu jõustumist, tekstide autentsust ning ratifitseerimiskirjade hoiuleandmist käsitlevad asutamislepingu artiklid 313 ja 314. Leping jõustub viimase riigi ratifitseerimiskirja üleandmisele järgneva kuu esimesel päeval, kui hoiule anti kuu esimesel poolel, vastasel juhul aga hoiuleandmisele järgneva teise kuu esimesel kuupäeval (artikkel 313). Lepingu ratifitseerib iga lepinguosaline oma riigi põhiseaduslikke nõudeid järgides.

5. JAGU

Euroopa Liidu õigus

ELi õigusest võib rääkida alates selle loomisest 1. novembril 1993. aastal, mil jõustus Maastrichti leping. Nimetatud õigust võib käsitleda laiemas ja kitsamas tähenduses.

Laiemas tähenduses hõlmab ELi õigus Euroopa ühenduste õigust ja ELi õigust kitsamas tähenduses. Maastrichti lepinguga loodi nn varikatus kolmele sambale, millest teine ja kolmas sammas on otseselt reguleeritud nimetatud lepinguga. Esimene sammas moodustub juba varem eksisteerinud ühendustest, mida reguleerivad EÜ ja EURATOMi asutamislepingud.

ELi õigus kitsamas tähenduses piirdub ELi teise ja kolmanda sambaga, mida reguleerivad asutamislepingu artiklid 11–45. Nende sammaste raames tehakse enamasti valitsustevahelist koostööd, seega on tegemist rahvusvahelise õigusega. Sageli peetakse ELi õiguse all silmas Euroopa ühenduste õigust, mida võib pidada liidu õiguseks vaid selles mõttes, et see kehtib ELi raames.

EL ei ole tüüpiline rahvusvaheline organisatsioon, vaid rahvusvaheline kolmele sambale tuginev integratsioonikoostöö vorm, mille esimeses sambas luuakse riigiülest õigust. Sellist riigiülesust iseloomustavad eelkõige Euroopa Kohtu poolt ühenduse õiguse nurgakiviks peetavates kohtulahendites esile tõstetud üldpõhimõtted.

Samuti iseloomustavad Euroopa ühenduste õigust vahetu kohaldatavuse, ülimuslikkuse ja subsidiaarsuse põhimõtted.

Ühenduse õiguse **vahetu kohaldatavuse põhimõtte** sätestas esmakordselt Euroopa Kohus Van Gend en Loosi kohtuasja (lahend C-26/62) otsuses kuulsaks saanud lausega: “Ühenduste asutamislepingud on loonud uue õiguskorra, mille kasuks liikmesriigid on järjest enam loobunud üha rohkemates valdkondades oma suveräänsusest ja mille subjektideks ei ole mitte ainult liikmesriigid, vaid ka nende kodanikud.”

Vahetu kohaldatavus tähendab, et ühendus kehtestab õigused ja kohustused mitte ainult oma institutsioonidele ja liikmesriikidele, vaid ka ühenduse kodanikele ning füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Sellest tuleneb üksikisikute õigus nõuda, et riiklikud institutsioonid ja kohtud tagaksid ühenduse õiguse vahetu kohaldamise. Samas on liikmesriigid kohustatud täitma neile ühenduse õigusega pandud kohustusi.

Vahetult kohaldatavad sätted peavad vastama järgmistele kriteeriumidele:

- nad on siseriikliku õiguse osa;
- nad on selged ja ühemõttelised;
- nad on tingimusteta;

- nad kehtivad sõltumata edaspidisest tegevusest.

Van Gend en Loosi kohtuasjaga muudeti vahetult kohaldatavateks vaid esmase õiguse sätted ja aktid, kuid hiljem on kohus sellist kohaldatavust laiendanud määrustele ning teatud ulatuses ka direktiividele ja otsustele. Vahetu kohaldatavuse suhtes tuleb lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- siseriikliku õigust tuleb tõlgendada pigem ELi õigusele vastavana kui mittevastavana;
- vastuolu korral siseriikliku ja ELi õiguse vahel on siseriiklikud ametkonnad kohustatud jätma kõrvale siseriikliku õiguse ja kohaldama ELi õigust (ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõte);
- kui isiku tegevus on kooskõlas vahetult kohaldatavate sätetega, ei saa temale kohaldada haldus- või kriminaalvastutust, kuigi see võib nii olla sätestatud siseriiklikus õiguses;
- liikmesriigid peavad kõrvaldama siseriiklikust õigusest sätteid, mis on vastuolus vahetult kohaldatava õigusega. Sel eesmärgil on Justiitsministeerium koostanud ja esitanud ministriumidele täienduste tegemiseks “Eesti Euroopa Liiduga ühinemisega seonduvalt seaduse sätete jõustamise, kehtetuks tunnistamise ja muutmise seaduse” eelnõu.

Mõnel juhul tekitab vahetu kohaldatavus olukorra, kus liikmesriigid ei või mingil alal enam oma õigusakte edasi arendada. Seda mõju nimetatakse tõkestavaks toimeks.

Ülimuslikkus kui EÜ õiguse üks aluspõhimõte on välja arenenud Euroopa Kohtu eelotsustest ja otsustest. Olulisim neist on kohtulahend C-6/64 Costa v. ENEL, kus kohus deklareeris: “Luues määramatu kestusega ühenduse, millel on oma institutsioonid, isikustaatus, õigusvõime, esindamisõigus rahvusvahelisel areenil ja tõelised, liikmesriikidepoolsest suveräänsuse piiramisest või ühendusele õiguste üleandmisest tulenevad volitused, on liikmesriigid piiranud, kuigi limiteeritud valdkondades, oma suveräänseid õigusi, luues seega siduva õigusliku ühenduse nii oma kodanikele kui ka iseendale.”

Selle kohtuasjaga konstateeriti, et liikmesriigid ei saa EÜ asutamislepinguga ühendusele üleantud pädevust hiljem tagasi võtta ega takistada ühenduse õiguse ühest kehtivust kogu ühenduse territooriumil. Ühenduse õiguse toimejõud ei saa liikmesriigiti erineda, ilma et seataks ohtu EÜ asutamislepingu artiklis 10 sõnastatud eesmärgile. Ühenduse õiguse ülimuslikkust kinnitatakse ka EÜ asutamislepingu artiklis 249, mille kohaselt on määrused kui EÜ õiguse teisesed õigusaktid tervikuna siduvad ning vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides.

Euroopa Kohus põhjendab ühenduse õiguse ülimuslikkust viie põhiargumendiga:

- EÜ asutamislepinguga loodi uus õiguskord;
- liikmesriigid delegeerisid ühendustele osa oma suveräänsusest;
- hilisemate siseriikliku õiguse normide kohta ei kehti põhimõte *lex posterior derogat priori*²;
- liikmesriikide kohustused ei sõltu hilisema õiguse suvast;
- EÜ asutamislepingu artikli 249 kohaselt on määrused liikmesriikidele tervikuna siduvad ning vahetult kohaldatavad.

² Siseriiklike ja ELi õigusaktide vahelistes suhetes ei kehti põhimõte, et hiljem vastu võetud siseriiklik õigusakt on varasema ELi õigusakti suhtes ülimuslik

ELi õiguse ülimuslikkuse tingimusteks on:

- ELi õiguse ja liikmesriigi õiguse vastuolu;
- ELi õigus on õiguspäraselt vastu võetud ja kehtiv;
- liikmesriigid ei ole teinud ELi õigusele reservatsioone.

Üldjuhul ei või siseriiklikult kehtestada ega lugeda kehtivaks õigusakte, mis on vastuolus ELi asutamislepingutega, institutsioonide õigusaktidega, rahvusvaheliste lepingutega või Euroopa Kohtu praktikaga.

Subsidiaarsus on reguleeritud EÜ asutamislepingu artiklis 5 järgmiselt: “Ühendus toimib käesoleva lepinguga talle antud volituste ning temale seatud eesmärkide piires. Valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, võtab ühendus kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil. Ükski ühenduse meede ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik käesoleva lepingu eesmärkide saavutamiseks.” Ühenduse õiguses tähendab subsidiaarsuse põhimõte seega, et liikmesriikide pädevust vaadeldakse reeglina ja ühenduse pädevust erandina. Siinkohal ei ole niivõrd oluline see, mis valdkondades ühendusele pädevus on antud, vaid see, kas ühendus on talle üleantud pädevust ka realiseerinud.

Tegemist on konkureeriva jurisdiktsiooniga. EÜ asutamislepingu artikkel 5 on ühelt poolt õigustus ühenduse institutsioonidele võtta *ad hoc* meetmeid, teiselt poolt aga liikmesriikide õigus olla kaitstud eelnimetatud institutsioonide omavoli eest. Nende õiguste vähemalt teoreetiliseks tasakaalustamiseks nimetatakse ühenduse õigustega seonduvat subsidiaarsuse põhimõtteks ning tema kohustustega seonduvat suhtelisuse põhimõtteks.

Subsidiaarsuse põhimõttel on kaks peamist ülesannet:

- kaitsta liikmesriikide suveräänsust;
- liikmesriigi meetmete ebaefektiivsuse korral õigustada ühendust *ad hoc* laiendama oma pädevust.

ELi õigus jaguneb esmaseks ja teiseseks õiguseks.

Esmane õigus põhineb esmastel õigusallikatel. Tähtsaimad nendest on Euroopa ühenduste asutamislepingud koos lisade, protokollide ning muudatusi tegevate lepingutega (eelkõige ühtne Euroopa akt, ühinemislepingud ja ELi leping). Esmaseks õiguseks loetakse ka kirjutamata tavaõigust ja õiguse üldpõhimõtteid, mis on ühised liikmesriikide õiguskordadele. Esmase õiguse moodustavad ka rahvusvahelised lepingud, nagu ühenduse lepingud kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, ning liikmesriikide omavahelised lepingud. Ühenduse esmast õigust nimetatakse konstitutsiooniliseks õiguseks, sest õiguse hierarhias võib seda võrdsustada põhiseadusega siseriiklikus õiguskorras.

Esmane õigus jaguneb institutsiooniliseks ja materiaalõiguseks. Institutsiooniline õigus koosneb määrustest, mis reguleerivad järgmisi valdkondi:

- institutsioonid, nende pädevus ja koostöö;
- õigusloome;
- abiasutuste loomine, sealhulgas EÜ finantsõiguslik korraldus.

Materiaalõiguse moodustavad Euroopa integratsiooni käsitlevad määrused, mis:

- määravad kindlaks ühenduse pädevuse, lähtudes ainupädevuse põhimõttest;
- määravad kindlaks integratsiooni põhialused, ülesanded ja tegevuse, mis on vajalik integratsiooni eesmärkide saavutamiseks.

Esmast õigust loovad otseselt liikmesriigid.

Teisese õiguse loojateks on ühenduse institutsioonid, tegutsedes esmase õiguse alusel neile antud pädevuste piires. Sellisteks õigusaktideks on eelkõige EÜ asutamislepingu artiklis 249 ja EURATOMi asutamislepingu artiklis 161 loetletud õigusaktid – määrused, direktiivid, otsused, soovitusel ja arvamused ning ELi lepingu artiklis 12 loetletud põhimõtted ja üldsuunised, otsused ühisstrateegia kohta, ühismeetmed ja ühisseisukohad.

Määrused on kõige kaugemale ulatava mõjuga õigusaktid EÜ õiguses. Määrusi võtavad EÜ asutamislepingu artikli 249 kohaselt vastu Euroopa Parlament koos nõukoguga, nõukogu või komisjon. Määrus on abstraktne, määramata hulga inimestele suunatud ja üldine õigustloov akt. Kõik määrused nagu teisedki ühenduste õigusaktid avaldatakse kõikides ELi ametlikes keeltes kõigile kättesaadavas Euroopa Liidu Teatajas. Selliselt avaldatuna muutuvad määrused ilma siseriikliku harmoneerimiseta liikmesriikide õigussüsteemi osaks. Üldjoontes on liikmesriikidel keelatud kehtestada määrustega reguleeritud valdkondades siseriiklike õigusakte. Määrusi iseloomustavad kaks rahvusvahelisele õigusele üldiselt tundmatut joont:

- määrused kehtivad üheselt kogu EÜ territooriumil. Üldjuhul on määrused kogu ulatuses kohustuslikud ning vahetult kohaldatavad. Määrused ei vaja jõustumiseks siseriiklike meetmeid, veelgi enam, siseriiklikud meetmed võivad erinevates liikmesriikides seada ohtu määruste identsuse, samaaegse jõustumise ning kohtu jurisdiktsiooni määrustega reguleeritud siseriiklikust seadusest tuleneva probleemi lahendamisel. Erandjuhtudel vajavad määrused siseriiklike meetmeid, eelkõige rakendussätete suhtes, mis käsitlevad ühenduse pädevusest väljaspool seisvaid küsimusi, nagu sanktsioonide kehtestamine ja pädevate institutsioonide loomine;
- määrused on vahetult kohaldatavad samaväärselt liikmesriigi siseriikliku õigusega. Määrustega kehtestatakse otseseid õigusi ja kohustusi nii liikmesriikidele kui ka nende kodanikele.

Direktiivide eesmärk on liikmesriikide õigusloome ühtlustada. Direktiive kehtestab kas nõukogu üksi või koos Euroopa Parlamendiga, või komisjon nõukogu mandaadi alusel. Erinevalt määrustest ei ole direktiivid enamasti vahetult kohaldatavad, vaid need tuleb siseriiklikusse õigusesse üle võtta, kusjuures asjakohane siseriiklik õigusakt peab vastama kvaliteedilt teistele nimetatud valdkonda reguleerivatele õigusaktidele. Seejuures peavad siseriiklikud õigusaktid reguleerima selgelt ja täpselt isikute õigusi ja kohustusi, et nad oleksid arusaadavad ning kohaldatavad kohtus. Liikmesriigid on kohustatud kinni pidama direktiividega kehtestatud eesmärkidest, tähtaegadest ja teistest nõuetest. Neil on õigus ise valida vajalike siseriiklike meetmete vorm. Kui direktiivi eesmärgiks on anda õigusi üksikisikutele, peetakse kõige sobivamaks seaduse vormi.

Üksikisikutele õigusi andvaid direktiive võib vahetult kohaldada juhul, kui:

- liikmesriik ei ole direktiivi õigel ajal siseriiklikusse õigusesse üle võtnud;
- direktiiv on oma sisult piisavalt selge, tingimusteta, üheselt mõistetav ning nii isikuliselt kui ka esemeliselt piisavalt konkretiseeritud;

- loodud õiguste kohustatud pool on liikmesriik (vertikaalne vahetu kohaldatavus, st riik – üksikisik).

Tegemist on ainult vertikaalse vahetu kohaldatavusega, kuna liikmesriik on kohustatud võtma direktiivid oma siseriiklikusse õigusesse. Kui liikmesriik ei rakenda direktiivi nõudeid õigel ajal oma siseriiklikus õiguses ning kahjustab sellega direktiivi alusel õigustatud isikut, vastutab ta selle isiku ees ning peab tekitatud kahju hüvitama.³

Euroopa Kohtu kohtupraktika järgi saab liikmesriigi võtta vastutusele, kui on täidetud järgmised nõuded:

- liikmesriik on rikkunud ühenduse õigust;
- rikkumine on õiguslikult subjektiivne;
- liikmesriik on oma pädevust tunduvalt ja silmnähtavalt ületanud;
- õiguserikkumise ja kahju vahel on tõestatud põhjuslik seos;
- on tekitatud kahju, mis tuleb hüvitada.

Direktiive kehtestatakse enamasti valdkondades, mis on ühenduse ja liikmesriikide jagatud pädevuses.

Otsused sarnanevad suures osas määrustega. Nad erinevad eelkõige selle poolest, et otsused on individuaalsed ja konkreetset, määrates kindlaks teatud valdkonnas isikute või liikmesriikide pädevuse piirid ning konkreetse juhtumi, millal nad on siduvad. Otsuse adreksaadiks võivad olla füüsilised ja juriidilised isikud ning üks või mitu liikmesriiki. Eesti õigussüsteemis võib otsust võrrelda halduse üksikaktiga. Üldjuhul on otsused täitmiseks kohustuslikud vaid nende adreksaadidele, kuid nii nagu direktiividel võivad ka liikmesriikidele määratud otsustel olla teatud juhtudel vertikaalne vahetu mõju. Otsuseid võtavad vastu nõukogu ja komisjon.

Soovitused ja arvamused on ühenduse institutsioonide soovituslikku laadi poliitilised juhised, mis juriidilisi kohustusi kaasa ei too. Kui soovitusel ja arvamused on kohustuslikku akti ettevalmistavad dokumendid, võib nendega kaasned ka kaudne õiguslik mõju.

Õigusloome

Euroopa Ühenduse õigusloomes ei ole esikohal parlament nagu liikmesriikides, vaid selles osaleb iga institutsioon. Võimude lahususe põhimõtet asendab ühenduse õiguses institutsioonide tasakaalustatuse põhimõte.

Ühenduse esmase õiguse loojateks on liikmesriigid. Nii Euroopa ühendused kui ka EL on asutatud liikmesriikide vahel sõlmitud rahvusvaheliste lepingutega. Neid lepinguid muuta saab vaid liikmesriikide nõusolekul valitsustevahelisel konverentsil.

Ühenduse teisese õiguse loomisel osalevad vajadust mööda kõik ühenduse institutsioonid. Teisest õigust luuakse vaid esmase õigusega ettenähtud juhtudel. Õigusaktide vastuvõtja ja peamine otsustaja on nõukogu. Õigusloome põhireegli kohaselt teeb komisjon ettepaneku ja nõukogu kehtestab. Komisjoni ettepanekust võib nõukogu kõrvale kalduda vaid ühehäälselt.

Õigusakte võib algatada ainult komisjon. Teatud valdkondades on parlamendil ja nõukogul õigus teha komisjonile eelnõu väljatöötamise soovitusi. Eelnõu üle otsustab komisjon oma

³ Selline tõlgendus tuleneb Euroopa Kohtu kohtuasjast *Francovich & Bonifaci v. Italy*, lahend C-6/90 ja C-9/90

koosseisu häälteenamusega. Komisjonil on õigus oma ettepanekut kuni nõukogu otsuse langetamiseni igal ajal tagasi võtta. ELi teise ja kolmanda samba raames on algatusõigus ka liikmesriikidel. Õigusloomes on tänapäeval kasutusel neli menetluskorda:

- koostöömenetlus;
- nõuandemenetlus;
- nõusolekumenetlus;
- kaasotsustamismenetlus.

Koostöömenetlus (EÜ asutamislepingu artikkel 252) võeti kasutusele ühtse Euroopa aktiga ning seda rakendatakse majandus- (EÜ asutamislepingu artikli 102 lõige 2 ja 103 lõige 2) ning rahanduspoliitika (EÜ asutamislepingu artikli 106 lõige 2) elluviimisel. Menetluse võib jagada kahte etappi.

I Komisjoni ettepanek saadetakse läbivaatamiseks nõukogule ja parlamendile, vajaduse korral ka asjakohasele komiteele. Saadud arvamuste põhjal võtab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega vastu ühisseisukoha.

II Nõukogu saadab vastuvõetud seisukoha parlamenti teisele lugemisele, kolme kuu jooksul parlament:

- kiidab seisukoha heaks või jääb otsustamata, mille järel võib nõukogu tunnistada õigusakti vastuvõetuks;
- lükkab absoluutse häälteenamusega seisukoha tagasi ning eelnõu kukub läbi või
- teeb seisukoha muutmise ettepaneku, mis edastatakse komisjonile ning seejärel nõukogule. Kui komisjon kiidab parlamendi tehtud muudatused heaks, piisab eelnõu vastuvõtmiseks nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusest. Kui komisjoni parlamendi muudatusi ei toeta, saab nõukogu eelnõu vastu võtta vaid ühehäälselt.

Nõusolekumenetlus kehtestati ühtse Euroopa aktiga. Menetlust kasutatakse rahvusvahelistes küsimustes, nagu ELi laienemine (ELi lepingu artikkel 49) ja rahvusvahelised lepingud (EÜ asutamislepingu artikli 300 lõige 3); Euroopa Keskpanga teatud järelevalvefunktsioonide kehtestamiseks (EÜ asutamislepingu artikli 105 lõige 6) ja tema põhikirja teatud artiklite muutmiseks (EÜ asutamislepingu artikli 107 lõige 5), struktuurifondide ülesannete, eesmärkide ja ülesehituse kehtestamiseks (EÜ asutamislepingu artikkel 161) ning ELi lepingu artiklit 7 rikkunud liikmesriikidele sanktsioonide kehtestamiseks.

Et võtta komisjoni eelnõu vastu, vajab nõukogu parlamendi nõusolekut. Parlamendil ei ole küll õigust eelnõu muuta või teha ettepanekut seda muuta, kuid parlamendi nõusolekuta eelnõu kehtestada ei saa.

Nõuandemenetlus on ühenduse õigusloomes vanim menetlusvorm, mis on seoses koostöö- ja kaasotsustamismenetluse kasutusele võtmisega jäänud üha enam tahaplaanile. Nüüdisajal kasutatakse sellist menetlust ühise põllumajanduspoliitika (EÜ asutamislepingu artikkel 37) elluviimisel, käibemaksu, aktsiisi ja teisi kaudseid makse käsitlevate õigusaktide ühtlustamisel (EÜ asutamislepingu artikkel 93), tööstuse konkurentsivõimet käsitlevate erimeetmete kehtestamisel (EÜ asutamislepingu artikli 157 lõige 3), riigieelarve puudujäägi küsimustes (EÜ asutamislepingu artikli 104 lõige 14) ja mitmes teises EÜ asutamislepingu valdkonnas. Menetlusel on kolm etappi.

- I Komisjoni töögrupp koos liikmesriikide asjatundjatega töötab välja eelnõu, mille peab komisjon lihthäälteenamusega heaks kiitma. Koos seletuskirjaga saadetakse eelnõu edasi nõukogule.
- II Enne otsuse tegemist on nõukogu teatud juhtudel kohustatud ära kuulama parlamendi arvamuse (enamasti tehakse seda ka juhul, kui see on vabatahtlik). Parlamendi ärakuulamisel on vaid poliitiline eesmärk, kuna parlamendi tehtud ettepanekud ja arvamused ei ole nõukogule siduvad. Teatud juhtudel peab nõukogu ära kuulama ka majandus- ja sotsiaalkomitee või regioonide komitee arvamuse.
- III Eelnõu arutatakse läbi alaliste esindajate komitees (COREPER) ning seejärel pannakse see nõukogus hääletusele. Probleemid, mille suhtes komitee üksmeelele ei jõua, lahendatakse nõukogu istungil vahetult enne hääletamist.

Kaasotsustamismenetlus võeti kasutusele viimasena EÜ asutamislepingu artikliga 251, kuid sellest on kujunenud enim kasutatud menetlusvorm. Seda rakendatakse enamasti ühisturualaste õigus- ja haldusnormide ühtlustamisel (EÜ asutamislepingu artikkel 95) ning transpordi (EÜ asutamislepingu artikli 71 lõige 1), kutseõppe (EÜ asutamislepingu artikli 150 lõige 4), kultuuri (EÜ asutamislepingu artikli 151 lõige 5), tarbijakaitse (EÜ asutamislepingu artikkel 153), üleeuroopalise võrgustiku (EÜ asutamislepingu artikkel 156), keskkonnakaitse (EÜ asutamislepingu artikli 171 lõige 1), arengukoostöö (EÜ asutamislepingu artikli 179 lõige 1) ning teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise raamprogrammide (EÜ asutamislepingu artikkel 166) reguleerimisel.

Menetlust rakendatakse seitsmes valdkonnas, millele Nice'i lepinguga laiendati ühtlasi kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamist. Need on EÜ asutamislepingu artikkel 13 (võitlus diskrimineerimise vastu kodakondsuse, soo, rassi, etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puuete või seksuaalse kalduvuse alusel), artikkel 62 (ELi mittekodanike piiriületuskord), artikkel 63 (pagulus- ja varjupaigaküsimused), artikkel 65 (õiguslane piiriülene koostöö tsiviilküsimustes), artikkel 157 (tööstuse konkurentsivõime), artikkel 159 (majanduspoliitika koordineerimine) ning artikkel 191 (üleeuroopalised poliitilised parteid).

Kaasotsustusmenetlust ei laiendatud lepingusätetele, mille üle otsustatakse juba praegu kvalifitseeritud häälteenamuse alusel (põllumajandus- ja kaubanduspoliitika).

Menetluskäigu võib jagada kolme etappi.

- I Komisjon esitab eelnõu läbivaatamiseks nõukogule, parlamendile ja vajaduse korral ka majandus- ja sotsiaalkomiteele või regioonide komiteele. Komisjoni ja nimetatud komiteede arvamused ning parandusettepanekud edastatakse nõukogule. Kui eelnõus ei ole muudatusi tehtud või kui tehtud muudatused on nõukogule vastuvõetavad (otsustatakse kvalifitseeritud häälteenamusega), võib nõukogu selle vastu võtta.
- II Nõukogule vastuvõetamatute muudatuste korral võtab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega vastu ühisseisukoha, mis saadetakse teisele lugemisele parlamenti, kes kolme kuu jooksul:
 - kiidab nõukogu seisukoha heaks või jätab vastamata ning õigusakt loetakse vastuvõetuks;
 - lükkab ühehäälselt nõukogu seisukoha tagasi lükata eelnõu kukub läbi või
 - edastab nõukogule ja komisjonile ettepaneku muuta nõukogu seisukohta.

Kui nõukogu kiidab vajaliku häälteenamusega tehtud muudatused heaks, on õigusakt vastu võetud. Kui parlamendi muudatused osutuvad aga vastuvõetamatuteks, kutsutakse kokku lepituskomitee, mis koosneb võrdsest arvust parlamendi ja nõukogu esindajatest.

III Kui lepituskomitees kiidetakse ühine tekst heaks, edastatakse see parlamendile ja nõukogule. Õigusakt loetakse vastuvõetuks, kui mõlemad institutsioonid kiidavad kuue kuu jooksul ühise teksti heaks (parlament absoluutse häälteenamusega ja nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega). Kui lepituskomitees ühise tekstiga ei nõustuta, on eelnõu läbi kukkunud.

Selle menetlusega on õigusloomes esmakordselt seatud parlament ja nõukogu samale tasemele ning parlamendile antud vetoõigus.

Õigusloome ELis ei piirdu vaid EÜ asutamislepingu alusel kehtestatavate õigusaktidega, mis kannavad ühist nimetust Euroopa Ühenduse õigus. Õigust luuakse ka ELi teise ja kolmanda samba valdkondades Maastrichti lepingu alusel.

ELi õiguse tähtsaimad loojad on liikmesriigid. Teatud määral kaasatakse ka ühenduse institutsioone, eelkõige nõukogu. ELi poliitilise koostöö juhtivaks institutsiooniks on Euroopa Ülemkogu, kelle otsused on poliitilised ega allu kohtulikule kontrollile.

Vastavalt ELi lepingu artiklitele 12 ja 34 on liidu käsutuses nimetatud lepinguga seatud eesmärkide saavutamisel järgmised meetmed:

- põhimõtted ja üldsuunised (artikkel 13);
- ühisstrateegiad (artikkel 13);
- ühismeetmed (artikkel 14);
- ühisseisukohad (artikkel 15 ja artikli 34 lõike 2 punkt a);
- raamotsused (artikli 34 lõike 2 punkt b);
- otsused (artikli 34 lõike 2 punkt c);
- konventsioonid (artikli 34 lõike 2 punkt d).

Põhimõtted ja üldsuunised määrab ülemkogu. Need on väga abstraktsed poliitilist laadi deklaratiivsed juhised.

Ühisstrateegiad võetakse vastu ülemkogu otsustega, et täpsustada liidu põhimõtteid ja üldsuuniseid välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Strateegiates peab olema kindlaks määratud nende eesmärk, kestus ning vahendid, mis liikmesriikidel tuleb anda liidu käsutusse. Strateegiad viib liit ellu liikmesriikidele ühiselt tähtsates valdkondades.

Ühismeetmete abil on nõukogul võimalik viia ellu ülemkogu strateegiaid. Tegemist on operatiivmeetmetega, mis on liikmesriikidele siduvad nende seisukohavõtude ja tegutsemise suhtes (artikli 14 lõige 3). Ühismeetmed võetakse tavaliselt vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, kuid võimalik on ka ühehäälsuse nõue (artikli 23 lõige 2), kui nõukogu nii otsustab.

Ühisseisukohad on teine meetod, millega nõukogul on lubatud ülemkogu strateegiaid rakendada. Ühisseisukohtadega määratakse kindlaks liidu lähenemisviisi konkreetsetele geograafilistele või temaatilistele küsimustele. Seisukohad ei ole juriidiliselt siduvad, kuid liikmesriigid on kohustatud tagama siseriikliku poliitika vastavuse ühisseisukohtadele, mida on võimalik jagada nelja rühma:

- ÜRO julgeolekunõukogu majandussanktsioonide järgimine või katkestamine;
- relvaembargode, diplomaatiliste vastuabinõude ja liikumiskiirangute kehtestamine;
- ELi liikmete tegevuse koordineerimine rahvusvahelistel konverentsidel;
- ELi liikmete tegevuse koordineerimine kriisisituatsioonides.

Ühisseisukohad võetakse vastu samamoodi kui ühismeetmed enamasti nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega, kuid nõukogu otsusel on võimalik ka ühehäälsuse nõue.

Raamotsused võetakse vastu liikmesriikide õigusnormide ühtlustamise eesmärgil. Neid võib võrrelda EÜ asutamislepingu alusel antavate direktiividega, sest nad on liikmesriikidele siduvad. Siseriiklike meetodite ja vormide valik, kuidas raamotsuseid täita, on jäetud liikmesriikide otsustada. Erinevalt direktiividest ei ole raamotsustel vahetut õigusmõju.

Otsused on samamoodi kui raamotsused liikmesriikidele siduvad, kuid mitte vahetult kohaldatavad. Otsuseid võetakse vastu kooskõlas III samba eesmärkidega, kuid nendega ei tohi ühtlustada liikmesriikide õigusnorme.

Konventsioonid on liikmesriikide vahel nõukogu soovitusel sõlmitud nn regionaalsed rahvusvahelised lepingud.

Ühenduse meetmeid ei saa vaadelda vaid lepinguliste kohustustena Viini rahvusvahelise lepinguõiguse konventsiooni tähenduses, vaid pigem poliitilise koostööna, mis jätab liikmesriikidele piiratud tegutsemisõiguse⁴. Kuna tegemist on liikmesriikidevahelise poliitilise koostööga, puudub Euroopa Kohtul jurisdiktsioon II samba küsimustes ning õigusloome juriidiline siduvus liikmesriikide kohustuste suhtes on ebamäärane.

EL edendab majandus-, sotsiaal- ja poliitikasuhteid ka kolmandate riikidega. Selline koostöö reguleeritakse rahvusvaheliste lepingutega. Põhilised EÜ ja kolmandate riikide vahel sõlmitavad lepingud on järgmised.

Assotsieerumislepingud on reguleeritud EÜ lepingu artiklis 310. Assotsiatsiooni eesmärk on majanduskoostöö, millega kaasneb ulatuslik ELi rahaline abi. Nimetatud lepingud võib eesmärgi järgi jagada kolme rühma:

- lepingud, millega kehtestatakse erilised suhted teatud EÜ liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Selliste lepingute eesmärk oli tagada liikmesriikidele ja nende endistele koloniaalaladele võimalus säilitada tihe majanduskoostöö;
- lepingud, mille eesmärk on ette valmistada ELiga liitumist ja luua tolliliit;
- Euroopa majanduspiirkonna (*European Economic Area, EEA*) lepingud, mille eesmärk on võimaldada ka Islandile, Liechtensteinile ja Norrale EÜ siseturule juurdepääs.

Koostöölepingute sõlmimine on reguleeritud EÜ asutamislepingu artiklis 300, lepingute eesmärk on soodustada ühenduse ja kolmandate riikide ulatuslikku majanduskoostööd. Koostöölepingud ei ole nii kaugeleulatuva mõjuga nagu assotsieerumislepingud.

Kaubanduslepingud reguleerivad kaubandussuhteid üksikute kolmandate riikidega, selliste riikide gruppidega või rahvusvaheliste kaubandusorganisatsioonidega. Tähtsaim nendest on Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamisleping, üldine tolli- ja kaubanduskokkulepe (*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*).

⁴ Euroopa Kohtu lahend C-124/95 R v. *HM Treasury & Bank of England, ex parte Centro-Com*.

II OSA

Ühinemisleping

artiklid 1-3

LEPINGU KOHALDAMINE JA SUHE TEISTE ELI ALUSLEPINGUTEGA

ELiga ühinemiseks sõlmitakse ELi lepingu artikli 49 kohaselt liidu liikmesriikide ja avalduse esitanud riikide vahel leping, mis sisaldab liidu laienemisest põhjustatud aluslepingute muudatusi ning avalduse esitanud riikide liitumise tingimusi. Ühinemisleping muudab asutamislepinguid ning on seega osa ELi esmasest õigusest. Ühinemislepingu jõustumiseks peavad Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu selle heaks kiitma ning kõik liikmesriigid ratifitseerima.

Ühinemisleping koosneb kolmest artiklist. Esimeses artiklis loetakse Eesti Vabariik ja teised avalduse esitanud riigid ELi liikmeteks ning sellest tulenevalt ka liidu aluslepingute poolteks. Lepingu artiklid 2 ja 3 sisaldavad sätteid ratifitseerimise, jõustumise ning keelte kohta, milles leping on koostatud.

Artikkel 1

Artikli 1 lõikega 1 tunnistatakse Tšehhi Vabariik, Eesti Vabariik, Küprose Vabariik, Läti Vabariik, Leedu Vabariik, Ungari Vabariik, Malta Vabariik, Poola Vabariik, Sloveenia Vabariik ja Slovaki Vabariik ELi liikmeteks ning ELi muudetud ja täiendatud aluslepingute poolteks. Sätte kohaselt ühinevad uued liikmesriigid ühinemise ajal kehtivate aluslepingute redaktsiooniga.

Lõike 2 kohaselt sisalduvad uute liikmesriikide ühinemistingimused ühinemislepingule lisatud ühinemisaktis. Ühinemisaktis esitatakse ka uute liikmesriikide ühinemisest tulenevad aluslepingute kohandused. Ühinemisakt on ühinemislepingu lahutamatu osa.

Lõike 3 järgi kohaldatakse ühinemislepingu suhtes lõikes 1 nimetatud ühenduse aluslepingute (nn esmased õigusallikad) sätteid, mis käsitlevad liikmesriikide õigusi ja kohustusi ning liidu institutsioonide volitusi ja pädevust. Seega on ühinemislepingu osa näiteks EÜ asutamislepingu sätteid, mis käsitlevad Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu pädevust teostada järelevalvet ühenduse õiguskorra järgimise üle või mis käsitlevad ühenduse õigustiku tõlgendamist. Selle lõike õigusmõju reguleerivad üksikasjalikumad lepingud.

Artikkel 2

Artikliga 2 kehtestatakse ühinemislepingu ratifitseerimise kohustus, jõustumise aeg ning toimingud juhaks, kui mõni lepingu allakirjutanud riik ei ole õigeaks ajaks ühinemislepingut ratifitseerinud, ning liidu institutsioonide õigused võtta juba enne liitumist ühinemislepingus nimetatud meetmeid.

Lõike 1 kohaselt ratifitseerivad praegused liikmesriigid ja uued liikmesriigid ühinemislepingu vastavalt põhiseadusele. Eesti põhiseaduse § 121 punktide 2, 3, 4 ja 5 alusel ratifitseerib ühinemislepingu Riigikogu. Ühinemislepingu saab ratifitseerida vaid juhul, kui on jõustunud põhiseaduse täiendamise seadus, mis võimaldab ELiga ühineda. Ratifitseerimiskirjad deponeeritakse Itaalia Vabariigi valitsuse juurde hiljemalt 30. aprilliks 2004, s.o üks päev enne ühinemislepingu jõustumist. Kuna Itaalia Vabariigi valitsus on EÜ asutamislepingu depositaar, on ta ka kõikide teiste ELi esmase õiguse lepingute depositaar.

Lõike 2 kohaselt ei ole lepingu jõustumist võimalik edasi lükata juhul, kui mõni uutest liikmesriikidest ei ole jõudnud ühinemislepingut õigeaks ajaks ratifitseerida. Kõikide praeguste liikmesriikide ühinemislepingu õigel ajal ratifitseerimine on lepingu jõustumise eeltingimus. Sama lõike 2 teine lause on lahendus eriolukorraks, mil mõni uus liikmesriik ei ole oma ratifitseerimiskirja õigeaks ajaks hoiule andnud. Sellisel juhul jõustub ühinemisleping ratifitseerimiskirja õigel ajal hoiule andnud uute liikmesriikide ja praeguste liikmesriikide

vahel 1. mail 2004. Kui ükski uus liikmesriik ei ratifitseeri ühinemislepingut õigel ajal, muutub see kehtetuks. Kui vähemalt üks uus liikmesriik ning kõik praegused liikmesriigid on ratifitseerimiskirja õigel ajal hoiule andnud, teeb Euroopa Liidu Nõukogu ühehääelse otsusega viivitamata kohandused ühinemislepingu artiklis 3, ühinemisaktis, selle lisades ja protokollides. Nõukogu võib ühinemisakti, sealhulgas selle lisade ja protokollide sätteid, milles loetakse ratifitseerimiskirja õigel ajal hoiule andmata jätnud riike, lugeda kehtetuks või neid muuta. Selliseid muudatusi oli vaja näiteks teha aastatel 1972 ja 1994, mil Norra ei ratifitseerinud ühinemislepingut.

Artiklis 2 ei ole erisätteid juhuks, kui mõni riik, kes on esitanud liikmekssaamise avalduse, ei ratifitseeri ühinemislepingut. Sellisel juhul reguleerivad liidu ja selle riigi suhteid lepingud, mis kehtisid nende suhtes liikmesriigi staatusest olenemata. Kui see riik soovib uuesti taotleda ELiga ühinemist, tuleb tal läbida ELi lepingu artiklis 49 ette nähtud menetlus, kuna läbirääkimiste lõpetamise faktil ei ole enam õiguslikku tähendust. Seega tuleb esitada nõukogule asjakohane avaldus ning pidada vajalikke läbirääkimisi.

Artikli 2 lõikes 3 antakse liidu institutsioonidele võimalus võtta ühinemislepingus ette nähtud meetmeid juba enne ühinemist. Meetmed jõustuvad lepingu jõustumise päeval.

Artikkel 3

Artikli 3 kohaselt sõlmitakse ühinemisleping 21 keeles, sealhulgas eesti keeles. Kõik tekstid on võrdselt autentsed. Originaalid antakse hoiule Itaalia Vabariigi valitsuse arhiivi ning tõestatud koopiad edastatakse riikide valitsustele.

III OSA

Ühinemisakt

artiklid 1-62

Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ühinemisakt).

Ühinemise tingimusi sätestav ühinemisakt koosneb viiest osast ja sisaldab 62 artiklit. 1. osa sisaldab põhimõtteid, 2. osa ühinemisest tulenevaid aluslepingute muudatusi, 3. osa institutsioonide vastuvõetud aktidesse tehtavaid kohandusi, 4. osa ajutisi sätteid (näiteks ülemineku perioodid liikmesriigiti) ning 5. osa ühinemisakti kohaldamise sätteid (institutsioonide ja asutuste moodustamine, institutsioonide aktide kohaldatavus ning lõppsätted).

Ühinemisakti lahutamatu osa on lisad ning protokollid. Ühinemisakti lisasid on 18 (lisad I–XVIII), protokolle 10 (protokollid I–X).

Artikkel 1

Artiklis 1 määratletakse ühinemisaktis kasutatavad põhimõisted. Artikli loetelu esimeses lõigus määratletakse asutamislepingud ehk ühenduse esmane õigus. Artiklis peetakse silmas järgmisi asutamislepinguid sellisel kujul, nagu neid on täiendatud või muudetud enne käesolevat ühinemist:

- Euroopa Ühenduse asutamisleping, mis koostati 25. märtsil 1957. aastal Roomas Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu nime all ning muudeti 1992. aastal Maastrichti lepingu artikliga G Euroopa Ühenduse asutamislepinguks, mida tekstis tähistatakse *EÜ asutamisleping*;
- Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping, mis koostati 25. märtsil 1957. aastal Roomas, mida tekstis tähistatakse *EURATOMi asutamisleping*;
- Enne ühinemist on nimetatud asutamislepinguid muudetud näiteks ka 1957. aasta konventsiooniga Euroopa ühenduste ühiste institutsioonide kohta, 1965. aasta liitmislepinguga, 1975. aasta Euroopa Investeerimispanka kokkuleppega, 1976. aasta otsevalimise otsusega, 1986. aasta ühtse Euroopa aktiga ja ühinemislepingutega aastatest 1972 (Suurbritannia, Taani, Iirimaa), 1979 (Kreeka), 1985 (Portugal, Hispaania) ja 1995 (Soome, Rootsi, Austria);
- Euroopa Liidu leping, mis on koostatud Maastrichtis 7. veebruaril 1992 ning muudetud Amsterdami (1997) ja Nice'i (2000) lepingutega, mida tekstis tähistatakse *ELi leping*.

Artikli 1 teises lõigus loetletakse ELi 15 liikmesriiki, keda tähistatakse ühinemisaktis mõistega *praegused liikmesriigid*.

Sama artikli kolmas lõik selgitab, et ühinemisaktis tähendab mõiste *liit* ELi, mis on loodud ELi lepinguga.

Neljas lõik sätestab, et mõiste *ühendus* tähendab kas EÜ või EURATOMi või mõlemat korraga.

Mõiste *uued liikmesriigid* tähendab viiendas lõigus Tšehhi Vabariiki, Eesti Vabariiki, Küprose Vabariiki, Läti Vabariiki, Leedu Vabariiki, Ungari Vabariiki, Malta Vabariiki, Poola Vabariiki, Sloveenia Vabariiki ja Slovaki Vabariiki.

Kuuendas lõigus selgitatakse, et *institutsioonina* käsitatakse asutamislepingutega asutatud institutsioone. Sellised on näiteks Euroopa Parlament, Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Kohus ning Euroopa Kontrollikoda, mille koosseisu ning pädevust käsitlevad EÜ asutamislepingu artiklid 189–247. Samuti on institutsioon Euroopa Ülemkogu (ELi lepingu artikkel 4).

Artikkel 2

Artiklis 2 sätestatakse, et ühinemisakti artiklis 1 loetletud asutamislepingud ning aktid, mille on institutsioonid ja Euroopa Keskpank vastu võtnud enne ühinemist, on kõikidele uutele liikmesriikidele õiguslikult siduvad ühinemiskuupäevast ehk 1. maist 2004.

Artikli 2 kohaselt kohustuvad uued liikmesriigid, sealhulgas ka Eesti, täitma EÜ asutamislepingu, EURATOMi asutamislepingu ning ELi lepingu sätteid, arvestades ühinemisaktist tulenevaid asutamislepingute muudatusi. Eesti ja muud uued liikmesriigid kohustuvad selle artikli kohaselt täitma institutsioonide ja Euroopa Keskpanga vastuvõetud õigusakte ning neid kohaldatakse nendes riikides vastavalt lepingutes ja ühinemisaktis ettenähtud tingimustele. Nende õigusaktide mõju Eesti õigussüsteemile käsitletakse ühinemisakti järgmistes artiklites ning selgitatakse seletuskirja VII osas.

Artikkel 3

Artiklis 3 käsitletakse justiits- ja siseküsimuste valdkonna kohustusi. Vastavalt lõikele 1 on ELi lepingule ja EÜ asutamislepingule lisatud protokolliga (Schengeni protokoll) ELi integreeritud Schengeni *acquis*' sätted ja Schengeni *acquis*'l põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid, mis on loetletud ühinemislepingu I lisas, samuti muud samalaadsed aktid, mis võidakse vastu võtta enne ühinemist, Eestile siduvad ja neid kohaldatakse alates ühinemise kuupäevast.

Samas on lõike 2 kohaselt Eestile kui uuele liikmesriigile ühinemisakti lõikes 1 loetlemata Schengeni *acquis*' sätted või sellel põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid siduvad alates ühinemise kuupäevast, kuid neid kohaldatakse ainult nõukogu sellekohase otsuse alusel. Otsus tehakse pärast Schengeni asjakohaseid hindamissmissioone, mille eesmärk on kontrollida, kas uues liikmesriigis on rakendamistingimused täidetud. Samuti on vajalik, et nõukogu konsulteeriks eelnevalt Euroopa Parlamendiga.

Vastavalt lõikele 3 on uutele liikmesriikidele alates ühinemise kuupäevast siduvad ka lepingud, mille nõukogu on sõlminud Schengeni protokolliga artikli 6 alusel (Islandi ja Norra sidumine Schengeni *acquis*' rakendamisega).

Seega on Schengeni lepinguga ühinemine kaheetapiline protsess: ühinemine ELiga (ning suurema osa Schengeni *acquis*'d moodustavate sätete ja otsuste ülevõtmine ja rakendamine) ning ühinemine Schengeni viisaruumiga ja kontrolli kaotamine sisepiiridelt.

Teine etapp ei toimu automaatselt ega samal ajal Eesti ELiga ühinemisega, vaid on seotud mitme olulise tingimusega, nagu Schengeni infosüsteemi uue versiooni valmimine (alates aastast 2005), Eesti-sisese Schengeni infosüsteemi siseriikliku osa rajamine ja selle ühildamine ühtse süsteemiga ning ELi välispiiridel (Eesti–Vene piiril) tõhusa kontrolli tagamine, riigisiseste kompensatsioonimeetmete, sealhulgas immigratsioonikontrolli rakendamine jpm.

Otsuse liikmesriigi valmisoleku kohta liituda täielikult Schengeni *acquis*'ga teeb nõukogu pärast asjakohaseid hindamissmissioone. Nõukogu langetab otsuse artikli 3 lõike 2 alusel ühehäälselt, kusjuures hääletamisel osalevad nii riigid, kelle suhtes on lõikes 2 nimetatud sätted juba jõustunud, kui ka liikmed, kelle suhtes sätete jõustumist otsustatakse.

Lõike 4 kohaselt kohustuvad uued liikmesriigid ühinema ELi lepingu eesmärkide täideviimisele suunatud justiits- ja siseasju käsitlevate konventsioonide ning protokollidega, mis on ühinemiskuupäevaks praegustele liikmesriikidele allakirjutamiseks avatud. ELi lepingu eesmärgid on

sätetatud artiklis 2. Enamik nimetatud rahvusvahelistest lepingutest on konventsioonid, mille pool Eesti juba on. Sellised rahvusvahelised lepingud, mis on ELi eesmärkide lahutamatu osa, on 1950. aastal Roomas koostatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 1987. aasta piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon, 1951. aasta pagulasseisundikonventsioon ning selle 1967. aasta protokoll, ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtne konventsioon ja selle 1972. aasta protokoll ning ÜRO 1971. aasta psühhotroopsete ainete konventsioon.

Eespool nimetatud lepingutele lisaks käsitlevad justiits- ja siseküsimusi näiteks ka Euroopa Nõukogus koostatud kriminaal- ja tsiviilõigusalsed kokkulepped. Eesti on ühinenud mitmete nimetatud konventsioonidega, näiteks 1957. aasta Euroopa väljaandmise konventsioon ja selle 1978. aasta lisaprotokoll, 1977. aasta terrorismi tõkestamise Euroopa konventsioon, 1983. aasta kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsioon. Tsiviilõigust käsitlevate konventsioonide hulka kuuluvad 1965. aasta tsiviil ja kaubandusajade kohtu- ja kohtuvälise dokumentide välisriikides kätteandmise konventsioon, 1970. aasta tsiviil- ja kaubandusajade välisriigis tõendite kogumise konventsioon, 1980. aasta rahvusvaheline kohtumenetluse lihtsustamise konventsioon, 1981. aasta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel tagatava isiku kaitse konventsioon ning 1989. aasta lapse õiguste konventsioon.

Uued liikmesriigid peavad võtma kasutusele haldus- ja muid meetmeid liikmesriikide justiits- ja siseküsimustega tegelevate institutsioonide ja organisatsioonide koostöö hõlbustamiseks. Eriti viidatakse lõikes 4 sellistele meetmetele, mida praegused liikmed ja nõukogu on kohaldanud ühinemiskuupäevaks.

Artikkel 4

Artikli 4 kohaselt osalevad kõik uued liikmesriigid majandus- ja rahaliidus ühinemiskuupäevast alates liikmesriikidena, kelle suhtes on kehtestatud erand EÜ asutamislepingu artikli 122 mõistes, ehk uued liikmesriigid ei muutu ELiga liitumisest veel kohe europiirkonna osaks.

Eesti Panga seaduse muutmise ja täiendamise seaduse jõustumisega 27. veebruaril 2003. aastal (osaliselt ühinemiskuupäevast) on Eesti õigusaktid majandus- ja rahaliidu küsimusi käsitleva *acquis*'ga kooskõlas ning see võimaldab Eestil täita liikmesriigi kohustusi vastavalt asutamislepingu artiklis 122 kehtestatud erandile.

Artikkel 5

Artikli 5 lõike 1 kohaselt ühinevad uued liikmesriigid ühinemisakti alusel nõukogus kokku tulnud praeguste liikmesriikide valitsuste esindajate vastuvõetud otsuste ja lepingutega. Otsustena käsitatakse praeguste liikmesriikide esindajate poolt asutamislepingute alusel tehtud faktilisi otsuseid, nagu oli komisjoni liikmete määramine enne Nice'i lepinguga tehtud muudatusi. Lepingutena käsitatakse kokkuleppeid, mida liikmesriigid teevad nõukogus, näiteks mõne ELi institutsiooni asukoha kohta. Lõikes 1 sätestatakse ka uute liikmesriikide kohustus alates ühinemiskuupäevast ühineda kõikide praeguste liikmesriikide vaheliste lepingutega, mis käsitlevad liidu toimimist või on seotud selle tegevusega. Artiklis nimetatud otsused ja lepingud ei puuduta EÜ asutamislepingu artikli 249 alusel antud määrusi, direktiive ja otsuseid ega ka ELi pädevuse raames sõlmitud lepinguid. Antud juhul peetakse silmas ELi institutsioonide pädevusse mittekuuluvad otsuseid ja lepinguid, mis siiski käsitlevad ELi tegevust või on sellega seotud.

Lõike 2 alusel võtab Eesti endale kohustuse ühineda tsiviilõigusealaste konventsioonidega, mida ei ole veel asendatud nõukogu määrustega, kuid millega on vaja ühineda asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks.

Pärast liitumist tuleb Eestil ühineda 1980. aasta lepingust tulenevatele võlasuhetele kohaldatava õiguse Rooma konventsiooniga ning 1986. aasta tsiviil- ja kaubandusasjades kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise Brüsseli konventsiooniga ning nende konventsioonide Euroopa Kohtu tõlgenduste protokollidega. Uued liikmesriigid alustavad praeguste liikmesriikidega läbirääkimisi, et teha protokollidesse vajalikud kohandused.

Lõike 3 kohaselt kehtivad uute liikmesriikide kohta Euroopa Ülemkogu või nõukogu deklaratsioonid, resolutsioonid ja muud seisukohad samamoodi kui praegustele liikmesriikidele. Sama puudutab liikmesriikide ühisel kokkuleppel vastuvõetud deklaratsioone, resolutsioone ja muid ühendust või liitu käsitlevaid seisukohti. Uued liikmesriigid kohustuvad järgima eespool nimetatud deklaratsioonidest, resolutsioonidest või muudest seisukohtadest tulenevaid põhimõtteid ja suuniseid ning võtavad vajalikke meetmeid nende rakendamiseks. Deklaratsioonid, resolutsioonid ja seisukohad on poliitiliselt siduvad, nendega antakse suuniseid ühenduse või liidu tegevusele ning nende elluviimiseks saab EÜ asutamislepingu alusel vastu võtta õigusakte.

Artikkel 6

Lõikes 1 on viidatud kolmandate riikidega või rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud või ajutiselt kohaldatavatele lepingutele, mis muutuvad uutele liikmesriikidele siduvaks alates ühinemiskuupäevast. Nimetatud lõikes on silmas peetud lepinguid, mille on sõlminud ühendus või mis on sõlmitud vastavalt ELi lepingu artiklitele 24 või 38 (st leping on sõlmitud ELi nimel) ja millega ühinetakse automaatselt, st lepingute ülevõtmiseks ei ole vaja täita lisaprotseduure.

Artikli 6 lõigetes 2 ja 6 esitatud lepingud on sõlmitud liikmesriikide ja ühenduse jagatud pädevuses. Nende lepingutega ühinemiseks tuleb asjakohase lepingu raames sõlmida protokoll ELi nõukogu ning kolmanda riigi või organisatsiooni vahel. See protseduur ei mõjuta ühenduse pädevust ega volituste jagamist ühenduse ja liikmesriikide vahel. Protokollide sisu üle peetavatel läbirääkimistel esindab liikmesriike komisjon vastavalt nõukogu ühehäälselt heakskiidetud läbirääkimismandaadile. Nõukogu peab heaks kiitma ka protokollide eelnõud.

Lõikes 3 on sätestatud, et nimetatud lepingutega liitumisel kehtivad uutele liikmetele samad õigused ja kohustused, mis praegustele ELi liikmetele.

Lõikes 4 on ette nähtud uute liikmesriikide ühinemine EÜ ja selle liikmesriikide ning Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühma (edaspidi ACP) vahel sõlmitud koostöölepinguga (edaspidi *Cotonou leping*). Lepingust tulenevalt hakkab Eesti osalema EL–ACP ministrite nõukogu ja saadikute komitee töös. Euroopa Parlamendi saadikud osalevad EL–ACP ühisel parlamentaarsel assambleel. Tulenevalt ühinemisakti artikli 6 lõikest 11 ühineb Eesti liitumisel ka Cotonou lepingu rakendamiseks vastu võetud ELi liikmesriikide vahelise lepinguga (*internal agreement*).

Lõikes 5 on kindlaks määratud, et uued liikmesriigid võtavad kohustuse ühineda Euroopa Majanduspiirkonnaga vastavalt Euroopa Majanduspiirkonna lepingu artiklile 128. Nimetatud artikli alusel saab Eestil ELiga ühinemise korral ka Euroopa Majanduspiirkonna liikmeks ja sellest tulenevalt alustas Eesti ühinemisläbirääkimisi 9. jaanuaril 2003. Euroopa Majanduspiirkonna leping koosneb 129 artiklist, 22 lisast ja 49 protokollist ning käsitleb *acquis'* alusel peamiselt nelja majandusvabadust: kaupade (kalandus- ja põllumajandustooted piiratud ulatu-

ses), isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumist. Samuti käsitletakse lepingu põhiosas nelja majandusvabadusega seonduvaid ühenduse horisontaalmeetmeid sotsiaalpoliitika, tarbijakaitse, keskkonna, äriühinguõiguse ja statistika valdkonnas ning siseturu toimimise eelduseks olevaid konkurentsireegleid. Euroopa Majanduspiirkonna lepinguga ühinemiseks peetud läbirääkimiste tulemused Euroopa Komisjoni ja Euroopa Vabakaubandusühenduse (edaspidi *EFTA*) liikmesriikide ning Eesti vahel kajastatakse Euroopa Majanduspiirkonnas osalemise lepingus.

Lõikes 6 nähakse ette, et lepingute puhul, mille suhtes on ühendusel ja liikmesriikidel jagatud vastutus, hakkavad uued liikmesriigid rakendama välislepingute reegleid ühinemiskuupäevast. Vajalikud kohandused nendesse lepingutesse tehakse protokollidega, mis on sõlmitud lõikes 2 ettenähtud menetluse teel. Kui nõutavad protseduurid ei ole uute liikmete liitumise kuupäevaks täidetud, võtavad liikmesriigid ja ühendus tarvitusele asjakohased meetmed oma pädevuse raames.

Lõikes 7 sätestatakse ühenduse ning kolmandate riikide vahel sõlmitud kahepoolsete tekstiili-lepingute kohaldamine.

Lõige 8 ja deklaratsioon nr 27 käsitlevad Eesti taotlust suurendada ELi impordikvoote Venemaalt, Ukrainast ja Kasahstanist pärit terasetootele, arvestades Eesti traditsioonilist teraseimpordi mahtu, Eesti metallitööstuse dünaamilist iseloomu ja käikulastava kõrgtehnoloogilise ettevõtte kavandatavat impordinõudlust. Terasetooteid imporditakse ELi EÜ ning Venemaa ja Kasahstani vahel sõlmitud lepingute alusel. Ukrainale on EL kehtestanud ühepoolset impordikogused. Eesti taotlus oli vajalik, et tagada Vene, Ukraina ja Kasahstani toormeturule spetsialiseerunud Eesti ettevõtetele vajaliku toormaterjali sissevedu.

Eesti lisab lõppaktile ühepoolse deklaratsiooni, milles rõhutab, et Eestis on arenev terasetootmine. Ühenduse ning Venemaa, Ukraina ja Kasahstani vahelistes teraselepingutes fikseeritud impordimahtude täiendamise käigus tuleb arvestada Eesti impordivajadusi, mis tulenevad terasesektori laienemisest lähiajal.

Vastavalt lõikele 9 haldab ühinemiskuupäevast uute liikmesriikide ning kolmandate riikide vahel sõlmitud kalanduslepinguid ühendus. Kalandusalased välissuhted (nagu ka muud väliskaubandussuhted ja lepingud kolmandate riikidega) on alates ühinemisest ühenduse ainupädevuses. Kui ühendusel puudub ühinemiskuupäeval kalandusleping mõne kolmanda riigiga, kellega uuel liikmesriigil on kalandusleping, jääb nimetatud leping jõusse selle kehtivusaja lõpuni. Pärast seda otsustab nõukogu, kas lepingu kehtivusaega pikendada ning kalapüüki selle lepingu alusel jätkata, kuid mitte üle ühe aasta.

Eesti lisab lõppaktile deklaratsiooni selle kohta, et kuni EÜ-l puuduvad siseveekogude kalavarude majandamist käsitlevad teisesed õigusaktid, haldab Eesti ise Vene Föderatsiooniga sõlmitud Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalavarude säilitamise ja kasutamise alast kokkulepet.

Lõikes 10 nähakse ette, et uute liikmete ning kolmandate riikide vahel sõlmitud vabakaubanduslepingutest tuleb ühinemiskuupäevast loobuda. Teised lepingud tuleb viia kooskõlla liitumisel tekkivate kohustustega või kui see osutub võimatuks, siis need lõpetada.

Eesti on kohustatud enne ELiga liitumist lõpetama kõik vabakaubanduslepingud. Kuna EList ja sellega ühinevatest riikidest saab meie siseturg, on ilmne ka vajadus lõpetada Eesti ja ELi liikmesriikide vahel, Eesti ja ELi mitteliikmesriikidest Euroopa Majanduspiirkonna riikide vahel ning Eesti ja ELiga liituvate riikide vahel praegu kehtivad majandus- ja kaubanduskoostöö lepingud, mis sisaldavad enamsoodustusrežiimi klauslit jms kaubanduspoliitika elemente.

Ülejäänud riikidega sõlmitud majandus- ja kaubanduskoostöö lepinguid EÜ asutamislepingu artikli 307 kohaselt Eesti enne ELiga ühinemist lõpetama ei pea. Kuid Eesti peab jälgima, et asjakohased lepingud ei takista rakendada ELi ühist välismajanduspoliitikat; kui vastuolu *acquis*'ga siiski tekib, peab Eesti olema valmis sellise lepingu lõpetama. Seetõttu on oluline, et kõik kolmandate riikidega sõlmitud majandus- ja kaubanduskoostöö lepingud sisaldaksid nende lõpetamise sätteid.

Lõike 11 kohaselt ühinevad uued liikmesriigid sisekokkulepetega, mille praegused liikmesriigid on sõlminud, et rakendada lõigetes 2 ja 4–6 nimetatud lepinguid ja konventsioone (lepingud kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega, Cotonou leping, Euroopa Majanduspiirkonna leping). Liikmesriikide esindajad võtavad nimetatud kokkulepped nõukogus vastu, seega uued liikmesriigid ühinevad sisekokkulepetega artikli 5 lõike 1 alusel.

Lõikes 12 on ette nähtud, et rahvusvahelistes organisatsioonides ja rahvusvaheliste lepingute raames peavad uued liikmed oma seisukohtade väljatöötamisel arvestama ELiga liitumisest tulenevate kohustuste ning õigustega. Sellest tulenevalt peavad Eesti seisukohad olema kooskõlas kohustustega, mille Eesti võtab ELiga liitumisel.

Liikmesriigid peavad ühinemiskuupäeval või võimalikult kiiresti pärast seda taganema rahvusvahelistest kalanduslepingutest ja astuma välja rahvusvahelistest kalandusorganisatsioonidest, milles osaleb ka ühendus, välja arvatud juhul, kui nende liikmesus seondub muude küsimustega kui kalandus. Sättes lähtutakse põhimõttest, et pärast liitumist esindab nimetatud välissuhetes Eestit ühendus.

Artiklid 7–10

Artiklid 7–10 käsitlevad ühinemisakti õiguslikku aspekti ning ühinemisakti muutmise menetlust.

Artikli 7 kohaselt ei saa ühinemisakti sätteid peatada, muuta ega kehtetuks tunnistada muul viisil kui asutamislepingutes ettenähtud korras, mis lubab neid lepinguid uuesti üle vaadata. Seega on ühinemisakt osa ühenduse esmasest õigusest ja seda muudetakse ELi lepingu artikli 48 menetluse kohaselt: ühinemisakti muudetakse lepinguga, mille peavad ratifitseerima kõik liikmesriigid.

Erandina võib ühinemisakt sisaldada erisätteid selle teatud osade muutmise kohta lihtsustatud menetluse kohaselt, käsitledes põhiliselt ühinemisaktiga teisesesse õigusesse tehtavaid muudatusi.

Asjaolu, et institutsioonide teatud õigusaktide uutes liikmesriikides jõustumisele seatakse üleminekuperiood, st nendega on seotud ühinemisakti üleminekusätteid, ei muuda artikli 8 kohaselt nende sätete õiguslikku olemust. Eelkõige puudutab see nende aktide muutmise korda. Nii võib akte, millega on seotud üleminekusätteid, muuta üleminekuperioodi jooksul. Samas artiklit 7 arvesse võttes ei saa akti muutmise menetlusega muuta ühinemisakti, samuti ei tähenda akti muutmise üleminekusätte väljavõtmist.

Kõikidel ühinemisakti sätetel, mis muudavad või tunnistavad kehtetuks institutsioonide vastuvõetud akte muul moel kui üleminekumeetmetena, on artikli 9 alusel samasugune õigusjõud kui sätetel, mida nendega muudetakse või tunnistatakse kehtetuks. Nii võib näiteks direktiivi artiklit, mille teksti on muudetud ühinemisakti II lisas sätestatud kohandusega, muuta samas korras kui selle direktiivi muid artikleid.

Ühinemisakti artikli 10 kohaselt kehtivad asutamislepingute ja institutsioonide vastuvõetud aktide kohaldamisele üleminekumeetmena ühinemisaktiga ettenähtud erandid.

Ühinemisakti teine osa

Lepingute muutmine

I JAOTIS

INSTITUTSIOONE KÄSITLEVAD SÄTTED

Ühinemisakti institutsioone käsitlevaid artikleid (artiklid 11–17; 25–26; 43–52) koos asjakohaste tabelitega selgitatakse põhjalikult seletuskirja VII osa 30. jaos “Institutsioonid”.

Artikkel 11

Euroopa Parlamendi 2004–2009 istungjärgu algusest alates asendatakse EÜ asutamislepingu artikli 190 lõige 2 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 108 lõike 2 esimene lõik lõiguga, mille järgi jagunevad liikmesriigi esindajate kohad Euroopa Parlamendis vastavalt seletuskirja institutsioonide jaos esitatud jaotusele. Eestile kuulub selle jaotuse alusel 6 kohta 732 kohast.

Artikkel 12

EÜ asutamislepingu artikli 205 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 118 lõige 2 asendatakse lõikega, mille kohaselt jaguneb häältekaal nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisel alates 1. novembrist 2004 vastavalt seletuskirja institutsioone käsitlevas jaos esitatud jaotusele. Eesti häälte arv selle jaotuse alusel on 4.

Alates 1. novembrist 2004 on komisjoni algatatud nõukogu otsuste vastuvõtmiseks vajalik 232 häält ja liikmesriikide enamus. Ülejäänud nõukogu otsuste puhul on vastuvõtmiseks vaja 232 häält ning liikmesriikide kahekolmandikuline enamus.

Kui otsuse vastuvõtmiseks on vaja kvalifitseeritud häälteenamust, tuleb nõukogu liikme nõudmise korral teha kindlaks, et kvalifitseeritud häälteenamuse moodustanud liikmesriikide elanikkond moodustab ELi elanikkonnast vähemalt 62%. Kui selgub, et tingimus ei ole täidetud, otsust vastu ei võeta.

Kui liitub vähem kui 10 uut liikmesriiki, sätestab nõukogu matemaatilisel meetodil kvalifitseeritud häälteenamuse künnise, mis jääb 71% (300liikmeline nõukogu) ja 72,27% (25liikmeline nõukogu) vahele.

Artikkel 13

ELi lepingule, EÜ asutamislepingule ja EURATOMi asutamislepingule lisatud Euroopa Kohtu põhikirja käsitleva protokolli artikli 9 esimene lõige asendatakse lõikega, mille kohaselt kohtunike osaliselt iga kolme aasta järel välja vahetamise korral asendatakse vaheldumisi kolmteist

ja kaksteist kohtunikku. Samuti tehakse Euroopa Kohtu põhikirja käsitleva protokollis artiklis 48 muudatus, mille kohaselt koosneb esimese astme kohus 25 kohtunikust. Viimane täiendus tagab Nice'i lepinguga muudetud EÜ asutamislepingu artikli 224 rakendamise, mis näeb ette, et esimese astme kohus koosneb vähemalt ühest kohtunikust igast liikmesriigist.

Artikkel 14

EÜ asutamislepingu artikli 258 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 166 teine lõik asendatakse lõiguga, mille kohaselt vastab liikmete arv majandus- ja sotsiaalkomitees seletuskirja institutsioone käsitlevas jaos esitatud jaotusele. Selle jaotuse alusel on Eesti pärast ühinemist esindatud majandus- ja sotsiaalkomitees seitsme liikmega.

Artikkel 15

EÜ asutamislepingu artikli 263 kolmas lõik asendatakse lõiguga, mille kohaselt vastab regioonide komitee liikmete jaotus majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete jaotusele. Eestile kuulub selle jaotuse põhjal nii regioonide komitees kui ka majandus- ja sotsiaalkomitees seitse kohta.

Artikkel 16

EURATOMi asutamislepingu artikli 134 teine lõik asendatakse lõiguga, mille kohaselt koosneb teadus- ja tehnikakomitee 39 liikmest, kelle nimetab nõukogu pärast konsulteerimist komisjoniga.

Artikkel 17

EÜ asutamislepingule lisatud Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja käsitleva protokollis nr 18 artiklile 49 lisatakse lõige, mis käsitleb laienemisest tulenevaid muudatusi. Vastavalt uuele lõikele suurendatakse liitumise järel Euroopa Keskpanga kapitali, kusjuures iga uue liikmesriigi lisandumisega arvutatakse täiendava kapitali suurus sama protseduuri alusel, mida kasutati praeguste ELi ning majandus- ja rahaliidu liikmete puhul, ehk nii, nagu nähakse ette Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirja artiklis 29. Põhikirja muutmise ettepanek ei sisalda arvulist informatsiooni Eesti ja teiste uute riikide sissemaksete absoluutse ega suhtelise suuruse kohta.

II JAOTIS

MUUD MUUDATUSED

Artikkel 18

EÜ asutamislepingu artikli 57 lõiget 1 täiendatakse, sätestades, et Eesti ja Ungari siseriikliku õiguse järgi kehtivate piirangute puhul on asjakohane kuupäev 31. detsember 1999. See tähendab, et Eesti ja Ungari võivad erandina artiklist 56 kohaldada kolmandate riikide suhtes kapitali liikumise piiranguid, mis olid nendes riikides jõus seisuga 31. detsember 1999. Teiste liikmesriikide puhul on asjakohane kuupäev 31. detsember 1993.

Artikkel 19

EÜ asutamislepingu artikli 299 lõige 1, milles loetletakse kõik praegused liikmesriigid kui riigid, kelle suhtes kohaldatakse EÜ asutamislepingut, asendatakse uue lõikega, mis sisaldab ka kõiki uusi liikmesriike.

Ühinemisakti kolmas osa

Alalised sätted

I JAOTIS

INSTITUTSIOONIDE POOLT VASTUVÕETUD AKTIDE KOHANDAMINE

Artikkel 20

Artiklis 20 määratakse kindlaks, et ühinemisakti II lisa loetletud akte kohandatakse vastavalt kõnealusele lisale. Ühinemisakti II lisa sisaldab peamiselt ühenduse õigusaktide tehnilist laadi kohandusi ning mõnda alalist erandit. II lisa sätestatud alaliste erandite muutmise kohta kehtivad samad menetlusreeglid, mis õigusaktide puhul, kuhu need kohandused on tehtud.

II lisa on jaotatud järgmiste valdkondade kaupa: kaupade vaba liikumine, isikute vaba liikumine, teenuste osutamise vabadus, äriühinguõigus, konkurentsipoliitika, põllumajandus, kalandus, transpordipoliitika, maksustamine, statistika, sotsiaalpoliitika ja tööhõive, energeetika, väike- ja keskmise suurusega ettevõtted, haridus ja koolitus, regionaalpoliitika ja struktuuripoliitika rahastamisvahendite kooskõlastamine, keskkond, tarbijad ja tervisekaitse, koostöö justiits- ja siseküsimustes, tolliliit, välissuhted, ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning institutsioonid.

Eestit käsitleva II lisa sätteid selgitatakse seletuskirja asjakohaseid valdkondi käsitlevates peatükkides.

Artikkel 21

Vastavalt artiklile 21 tehakse ühinemisakti III lisa loetletud aktide ühinemisest tingitud muudatused kooskõlas selles lisa sätestatud suunistega ja vastavalt artiklis 57 ettenähtud tingimustele ja korrale.

II JAOTIS

MUUD SÄTTED

Artikkel 22

Artikli 22 alusel kohaldatakse ühinemisakti IV lisa loetletud meetmeid vastavalt selles lisa sätestatud tingimustele.

Artikkel 23

Artikkel 23 võimaldab nõukogul komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ühehäälselt vastu võtta ühinemisakti põllumajanduspoliitikat käsitlevate sätete kohandusi, mis võivad ühenduse eeskirjade muutmise tõttu vajalikuks osutuda. Selliseid kohandusi võib teha ka enne ühinemiskuupäeva.

Ühinemisakti neljas osa

Ajutised sätted

I JAOTIS

ÜLEMINEKUMEETMED

Artikkel 24

Artikli 24 kohaselt rakendatakse ühinemisakti V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII ja XIV lisas loetletud meetmeid uute liikmesriikide suhtes vastavalt neis lisades sätestatud tingimustele.

Eestit käsitlevad üleminekumeetmed on sätestatud VI lisas ning puudutavad isikute vaba liikumist, teenuste osutamise vabadust, kapitali vaba liikumist, põllumajandust, kalandust, transpordipoliitikat, maksustamist, energeetikat ning keskkonda. Kõiki üleminekumeetmeid on põhjalikumalt kajastatud seletuskirja asjakohaseid valdkondi käsitlevates peatükkides.

Artikkel 25

Kehtestatakse erand EÜ asutamislepingu artikli 189 teise lõigu ja EURATOMi asutamislepingu artikli 107 teise lõigu suhtes, mille järgi jaguneb uute liikmesriikide kohtade arv Euroopa Parlamendis liitumisest kuni Euroopa Parlamendi järgmiste valimiseni 2004. aastal järgmiselt: Poola 54, Tšehhi Vabariik 24, Ungari 24, Slovakkia 14, Leedu 13, Läti 9, Sloveenia 7, Eesti 6, Küpros 4 ja Malta 5 kohta.

Kehtestatakse erand EÜ asutamislepingu artikli 190 lõike 1 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 108 lõike 2 suhtes, mille järgi nimetatakse uute liikmesriikide rahvaesindajad Euroopa Parlamenti ühinemiskuupäeva ja Euroopa Parlamendi 2004-2009 istungjärgu alguse vaheliseks ajaks vastavalt uute liikmesriikide poolt kehtestatud korrale nende riikide parlamentide koosseisude seast.

Artikkel 26

Kehtestatakse üleminekumeetmed EÜ asutamislepingu artikli 295 lõike 2 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 118 lõike 2 suhtes, mille alusel jagatakse kuni 31. oktoobrini 2004 kvalifitseeritud hääletamusega hääletamise korral liikmesriikide hääled nõukogus vastavalt seletuskirja institutsioonide jaos esitatud jaotusele. Selle jaotuse järgi kuulub Eestile nimetatud ajavahemikul kvalifitseeritud hääletamusega hääletamise korral 3 häält.

Ülalmainitud perioodil on nimetatud sätete suhtes kehtestatud üleminekumeetme kohaselt komisjoni poolt algatatud nõukogu otsuste vastuvõtmiseks vajalik vähemalt 88 poolthäält.

Ülejäänud nõukogu otsuste korral on vastuvõtmiseks vajalik 88 poolthäält ja kahekolmandikuline liikmesriikide enamus.

Üleminekumeetmed kehtestatakse ka ELi lepingu artikli 23 lõike 2 teise ja kolmanda lause suhtes ning artikli 34 lõike 3 suhtes, mille kohaselt on kuni 31. oktoobrini 2004 vajalik otsuste vastuvõtmiseks vähemalt 88 poolthäält, mille on andnud vähemalt kaks kolmandikku liikmeid.

Kui liitub vähem kui 10 uut liikmesriiki, sätestab nõukogu ajavahemikuks kuni 31. oktoobrini 2004 kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamise künnise, mis jääb võimalikult lähedale 71,26% häälte koguarvust.

Artikkel 27

Finants- ja eelarve sätteid reguleerivad ühinemisakti artiklid 27–36. Sätteid on põhjalikult selgitatud seletuskirja VII osa finants- ja eelarvesätteid käsitlevas 29. jaos; artikleid 32–33 seletuskirja VII osa regionaalpoliitikat ja struktuurivahendeid käsitlevas 21 jaos.

Lõige 1 täiendab omavahenditena arvesse võetud tollimaksude tulu, arvestades tollituludesse ühisest tollitariifistikust ning ühenduse poolt kohaldatud tollimaksusoodustustest saadava prognoositava tulu uute liikmesriikide kaubandussuhetes kolmandate riikidega.

18. novembril 2002. aastal peetud üld- ja välisasjade nõukogu (GAERC) istungil kinnitati uueks liitumiskuupäevaks 1. mai 2004, mille tulemusena muutus ELi finantspakkumine liituvatele riikidele, eelkõige vähenes sissemaksete suurus 2004. aastal. Sissemaksete vähenemine tuleneb käibemaksu omavahendi makse vähenemisest 2004. aastal vastavalt lõikele 2, mille alusel võrdub 2004. aastal ühtlustatud käibemaksubaas iga uue liikmesriigi puhul kaks kolmandikku aastabaasist. Samamoodi arvestatakse kahe kolmandiku aastabaasiga Ühendkuningriigile võimaldatud eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimisel.

Lõikes 3 sätestatakse külmutatud määra 2004. aastaks arvutamise eripära: uute liikmesriikide ülempiiriga määratud käibemaksubaas arvutatakse kahe kolmandiku nende ülempiiriga määramata käibemaksubaasi ja kahe kolmandiku RKT alusel.

Artikkel 28

Uute liikmesriikide ühinemine võetakse lõike 1 alusel Euroopa ühenduste üldeelarves arvesse 1. mail 2004 jõustuva Euroopa ühenduste üldeelarve paranduseelarvega.

Lõikes 2 sätestatakse igakuiste käibemaksu ja RKT omavahendite maksete korrigeerimine nii praegustele kui ka uutele liikmesriikidele seoses uute riikide ühinemisega, arvestades igakuised kaheteistkümnendikosa maksed ümber kaheksandikosadeks, mis kuuluvad maksmisele 2004. aasta maist detsembrini. 2004. aastal vastuvõetud hilisemast paranduseelarvest tulenevad tagasiulatuvad korrigeerimised arvestatakse ümber võrdseteks osadeks, mis tuleb maksta ülejäänud aasta jooksul.

Artikkel 29

Sarnaselt eelmisel laienemisel kasutatud ühekordsetele kompensatsioonimaksetele kasutatakse ka käesoleva laienemise ajutist eelarve kompensatsioonimehhanismi.

Kompensatsiooni kindlaksmääramisel lähtuti uue liikmesriigi oodatavast netopositsioonist. Netopositsioon tähendab liikmesriigi tulude ja kulude vahet suhtes ELiga. Komisjoni välja töötatud metoodika alusel arvestati netopositsiooni arvutamisel ainult rahavoogusid kandi-

daatriigi eelarve ja ELi eelarve vahel. Netopositsiooni halvenemine Euroopa Komisjoni määratluse järgi tähendaks liitumise järel uude konkreetsetesse liikmesriiki ELi eelarvest tulevate neto rahavoogude vähenemist võrreldes baasaastaga, mis on 2003. aasta. Nelja riigi, Tšehhi Vabariigi, Küprose, Malta ja Sloveenia puhul on eeldatav netopositsioon ühinemiseelse aastaga võrreldes negatiivne. Seetõttu saavad need neli riiki ajutist eelarvekompensatsiooni.

Artikkel 30

Lõike 1 alusel makstakse kõigile liituvatele riikidele, sealhulgas Eestile 2004. aastal ühekordset rahalist toetust igal aastal kuni 2006. aastani, Eestile makstavaks toetussummaks on ette nähtud 247 miljonit krooni aastal 2004, 45 miljonit krooni aastal 2005 ja 45 miljonit krooni aastal 2006, kokku 337 miljonit krooni. Erandina said Poola ja Tšehhi võimaluse ELi eelarvet suurendamata kanda vastavalt 1 miljard ja 100 miljonit eurot struktuurivahendite eelarverealet üle ühekordse toetuse alla (teine lõik), mis makstakse välja aastatel 2005 (550 miljonit eurot) ja 2006 (450 miljonit eurot).

Artikkel 31

Eesti on huvitatud Euroopa Söe- ja Teraseühenduse reservide jagamisest ning Eesti taotlusel lisati põlevkivi söe- ja teraseuuringute fondist rahastatavate uurimisobjektide nimekirja. Selleks, et liikmesriigi asjakohased organisatsioonid saaksid taotleda rahastamist nimetatud fondist, peab liikmesriik tegema fondi sissemaks. Sissemaks suuruse sõltub söe- ja terasektori tähtsusest, ning seda arvutatakse praegustele liikmesriikidele kohaldatud metodoloogia alusel. Eesti sissemaks suuruseks on lõike 1 kohaselt 2,5 miljonit eurot (39 miljonit krooni).

Arvestades sissemaksete suurust ning liituvate riikide finantsseisundit, tehakse vastavalt lõikele 2 sissemaks neljas osas alates aastast 2006 järgmiselt: 2006. aastal 15%, 2007. aastal 20%, 2008. aastal 30% ning 2009. aastal 35%.

Artikkel 32

Lõike 1 kohaselt osaleb Eesti koos teiste uute liikmesriikidega alates 1. jaanuarist 2004 ühenduse programmides samadel tingimustel praeguste liikmesriikidega ja seetõttu uusi finantskohustusi PHARE programmi, PHARE piiriülese koostöö programmi, ISPA programmi ja SAPARDi programmi raames pärast 31. detsembrist 2003 enam ei võeta. Samas lõikes sätestatakse, et 2004. aasta ühenduse eelarve raames enne ühinemiskuupäeva finantskohustusi ei võeta. Lõikes 4 täpsustatakse, et juhul, kui liitumist 2004. aasta jooksul siiski ei toimu, jäävad kehtima varasemad nimetatud rahastamisallikaid puudutavad otsustused.

Vastavalt lõikele 1 koheldakse alates 1. jaanuarist 2004 uusi liikmesriike kulutuste osas finantskava kolme esimese rubriigi (põllumajandus, struktuurivahendid ja sise poliitika) alusel samamoodi kui praegusi liikmesriike, arvestades erandeid ja erinõudeid.

Ühinemisega seotud finantskava tegevussuundade rubriikide 1, 2, 3 ja 5 maksimaalsed lisaasigneeringud on esitatud ühinemisakti lisa XV.

Lõike 2 esimese lõigu kohaselt võib ühise põllumajanduspoliitika raames tehtud kulutuste katteks saada toetust Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust alates ühinemiskuupäevast. Sama lõike teise lõigu alusel võib maaelu arendamise kulutuste katteks saada toetust Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust alates 1. jaanuarist 2004.

Lõike 3 alusel osalevad uued liikmesriigid alates 1. jaanuarist 2004 ühenduse programmides ja asutustes samadel tingimustel nagu praegused liikmesriigid. Kui mõni liituv riik ei ühine 2004. aasta jooksul ühendusega, muutuvad kõik selle riigi poolt või sellest riigist esitatud, 2004. aasta finantskava esimese kolme rubriigi kohaseid kulutusi käsitlevad rahastamistaotlused õigustühisteks (lõige 4). Lõikes 5 sätestatakse, et meetmed, mis hõlbustavad üleminekut ühinemiseelselt korralt artikli 32 kohaldamisest tulenevale korrale, võtab vastu komisjon.

Artikkel 33

Lõike 1 kohaselt hakkavad ühinemiskuupäevast alates tegema PHARE programmi ja PHARE piiriülese koostöö programmi kohustuste raames hankeid, lepingute sõlmimisi ja väljamakseid uute liikmesriikide rakendusametid (Eestis Rahandusministeerium). Sellest tulenevalt on Rahandusministeerium juba taotlenud akrediteerimist laiendatud detsentraliseeritud rakendamissüsteemi (EDIS) kasutamisele võtmiseks, mis lõike 1 kohaselt annab võimaluse loobuda ELi komisjonipoolsest eelkontrollist pakkumiste ja lepingute sõlmimise üle.

Lõike 2 kohaselt reguleerivad eespool nimetatud programmide enne ühinemiskuupäeva eraldatud toetuste kasutamist PHARE programmi kohta kehtestatud eeskirjad ja õigusaktid. Samas lõikes sätestatakse ainsa erandina avalike hangete menetlus, mis pärast ühinemist peab vastama asjaomastele ühenduse direktiividele.

Viimane PHARE programm ja PHARE piiriülese koostöö programm koostatakse lõike 3 kohaselt viimasel ühinemiseelsel täisaastal (st aastal 2003) ja need viiakse ellu vastavalt sõlmitavatele finantsmemorandumitele. See tähendab, et programmi alusel tuleb vajalikud lepingud sõlmida kahe järgmise aasta jooksul ja väljamaksed teha kolmanda aasta lõpuks pärast kohustuste võtmist.

Selleks, et tagada ühinemiseelsete rahastamisvahendite ja ISPA programmi järkjärguline kaotamine ja sujuv üleminek uutele eeskirjadele, võib komisjon võtta kasutusele kõik vajalikud meetmed (lõige 4). Määruse nr 1268/1999/EÜ alusel heakskiidetud projektid, mida ei saa selle vahendi alusel enam rahastada, võib integreerida maaelu arendamise programmi töösse ja rahastada neid Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondist (lõige 5).

Artikkel 34

Lõike 1 kohaselt saavad uued liikmesriigid alates ühinemiskuupäevast kuni 2006. aasta lõpuni ajutist finantsabi oma haldussuutlikkuse tõstmiseks.

Abi on määratud nende toimingute tegemiseks, mida ei saa rahastada struktuurifondidest (lõige 2) vastavalt teatavatele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele antava majandusabi andmise korrale (lõige 3) ja kooskõlas finantsmäärusega (lõige 4). Abi on vajalik, et tugevdada haldussuutlikkust lõikes 2 loetletud valdkondades.

Kulukohustuste assigneeringud üleminekutoetusteks 1999. aasta hindade alusel on 2004. aastal 200 miljonit eurot, 2005. aastal 120 miljonit eurot ja 2006. aastal 60 miljonit eurot (lõige 4).

Artikkel 35

Artikli 35 alusel moodustatakse ELis ajutine fond perioodiks 2004–2006, et katta liituvates riikides Schengeni *acquis* rakendamise ja ELi välispiiride ülesehituse kulusid. Fondist rahastatakse investeeringuid piiriületuspunktide ehitamiseks, remontimiseks ja ajakohastamiseks, tehnika soetamiseks, piirivalveametnike koolituseks, logistika- ja tegevuskulude katmiseks jms (lõige 1).

Fondi kogumaht on liituvatele riikidele kolmeks aastaks 858,1 miljonit eurot, mis makstakse uutele liikmesriikidele ühekordsete maksetena. Summa arvutamisel lähtuti muu hulgas ELi välispiiri pikkusest asjakohase riigi territooriumil. Tulevased liikmesriigid vastutavad ise vastavalt rahastamisotsusele finantseeritavate toimingute valimise ja elluviimise eest kooskõlas ELi poliitika ja normatiividega (lõige 3). Summa tuleb ära kasutada 3 aasta jooksul, vastasel korral saab selle Euroopa Komisjon.

Komisjon jätab endale kontrollimisõiguse (lõige 4) ning võtab toetuse toimumiseks vastu tehnilisi sätteid (lõige 5). Pärast kolme aasta möödumist, 2007. aastal esitab liikmesriik 6 kuu jooksul põhjaliku aruande fondi toetusmaks kasutamise kohta, selgitades kulutuste vajalikkust.

Eestile eraldatakse Schengeni *acquis*' rakendamise ja ELi välispiiride ülesehituse kulude katteks 68,7 miljonit eurot (ca 1,1 miljardit krooni). Abisaaja liikmesriik täidab oma kohustust Schengeni toetuse kasutamisel ilma, et see piiraks komisjoni vastutust Euroopa ühenduste üldeelarve rakendamise eest (lõige 3).

Artikkel 36

Artikli 36 kohaselt korrigeeritakse ajutise eelarvekompensatsiooni erandina kindlaksmääratud summat ja üleminekutoetuste summasid igal aastal tehnilise kohanduse osana vastavalt 6. mai 1999. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe punktile 15.

Artikkel 37

Artikli 37 lõige 1 võimaldab liikmesriikidel enne kolmanda ühinemisjärgse aasta lõppu taotleda luba võtta kaitsemeetmeid. Praegune liikmesriik võib kaitsemeetmeid rakendada ainult uute liikmesriikide suhtes. Samalaadseid meetmeid võib võtta ka iga uus riik praeguse liikmesriigi ja teise liitva riigi suhtes. Kaitsemeetmeid võib taotleda oluliste raskuste korral, mis võivad kujuneda mõnes majandussektoris püsivaks või tingida mõne piirkonna majandusolukorra halvenemise. Meetmete eesmärk peab olema olukorda parandada ja kohandada asjakohane sektor ühisturu majandusega.

Lõike 2 kohaselt määrab komisjon asjaomase riigi taotlusel kiirmenetluse korras kindlaks kaitsemeetmed, mida ta peab vajalikuks, täpsustades nende tingimused ja rakendamise korra. Oluliste majandusraskuste korral teeb komisjon otsuse viie tööpäeva jooksul ning määratud meetmeid hakatakse viivitamata rakendada, võttes arvesse kõikide asjaosaliste huve. Meetmed ei või viia piirikontrolli kehtestamiseni.

Vastavalt lõikele 3 valib komisjon meetmed, mis võimalikult vähe takistavad ühisturu toimimist. Meetmed võivad erineda EÜ asutamislepingu eeskirjadest ja ühinemisaktiga kehtestatud ainult sellisel määral ja sellise aja jooksul, nagu on vajalik lõikes 1 osutatud eesmärkide saavutamiseks.

Artikkel 38

Kui uus liikmesriik ei täida ühinemisläbirääkimistel võetud kohustusi ja seetõttu oluliselt häirib või ohustab siseturu toimimist, võib komisjon liikmesriigi taotlusel või omal algatusel võtta vajalikke meetmeid kuni kolmanda aasta lõpuni pärast ühinemisakti jõustumist.

Meetmed peavad olema proportsionaalsed ja siseturu toimimist võimalikult vähe häirivad, võimalusel tuleb kasutada olemasolevaid valdkondlikke kaitsemehhanisme. Samas ei ole lubatud selliste meetmete rakendamine meelevaldse diskrimineerimise vahendina ega

liikmesriikide kaubanduse varjatud piiramiseks. Kaitseklauslit võib jälgimistulemuste põhjal kasutada ka enne ühinemist ja sel juhul jõustub see esimesel päeval pärast ühinemist. Meetmed kehtivad seni, kuni asjakohane kohustus ei ole täidetud, sealjuures võib komisjon uue liikmesriigi edusamme arvestades meetmeid korrigeerida. Kaitsemeetmete tühistamisest teavitab komisjon eelnevalt nõukogu ning arvestab nõukogu asjakohaseid märkusi.

Eesti tegi koos Tšehhi, Leedu, Poola, Sloveenia ja Slovaki vabariigiga ühisdeklaratsiooni artikli 38 tõlgendamise kohta, milles rõhutatakse, et väljend *ei täida ühinemisläbirääkimistel võetud kohustusi* tähendab ainult asutamislepingutest tulenevad kohustusi, arvestades ühinemisaktis kindlaksmääratud tingimusi ja kohustusi. Samuti deklareeritakse, et Euroopa Kohtul on jurisdiktsioon, et otsustada artikli 38 kohaldamise üle. Deklaratsiooniosalised väljendavad ka arusaama, et enne meetmete rakendamise üle otsustamist peab komisjon andma uutele liikmesriikidele võimaluse esitada oma seisukoht.

Artikkel 39

Artikliga 38 antud võimalus kehtestada kaitsemeetmeid uute liikmesriikide suhtes on ette nähtud ka probleemide korral vastastikuse tunnustamisega kriminaalõiguse valdkonnas ELi lepingu VI jaotise alusel või vastastikuse tunnustamisega tsiviilasjades EÜ asutamislepingu IV jaotise alusel.

Artikkel 40

Artiklis 40 sätestatakse uutele liikmesriikidele nõude mitte kehtestada piirikontrolli lisades V-XIV sätestatud üleminekuperioodide rakendamisel.

Artikkel 41

Komisjonile on antud õigus asjakohastele menetlusnormidele toetudes võtta meetmeid, et hõlbustada uute liikmesriikide üleminekut ühise põllumajanduspoliitika rakendamisest tulenevale korrale. Selliseid meetmeid võib kohaldada kolme ühinemisjärgse aasta jooksul, kusjuures nõukogu võib ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga seda tähtaega pikendada.

Nõukogule ja teatud aktide korral ka komisjonile on ette nähtud võimalus võtta ülemineku-meetmeid, mis käsitlevad muudes aktides kui ühinemisaktis kindlaksmääratud ühise põllumajanduspoliitika alaste aktide rakendamist.

Artikkel 42

Artiklis 42 nähakse ette võtta kolme ühinemisjärgse aasta jooksul vastu üleminekumeetmed veterinaar- ja fütosanitaaria valdkonnas, et hõlbustada uute liikmesriikide üleminekut selle valdkonna reeglite täies mahus kohaldamisele.

Ühinemisakti viies osa

Akti rakendussätted

I JAOTIS

INSTITUTSIOONIDE JA ORGANITE KORRALDUS

Artikkel 43

Euroopa Parlamendil lasub kohustus teha oma kodukorras uute liikmesriikide ühinemisega seonduvad muudatused.

Artikkel 44

Nii nagu Euroopa Parlament peab ka nõukogu tegema oma kodukorras uute liikmesriikide ühinemisega seonduvad muudatused.

Artikkel 45

Igal liituval riigil, sealhulgas ka Eestil, on alates liitumisest komisjonis üks voliniku koht.

Jättes arvestamata EÜ asutamislepingu artikli 213 lõike 1 teise lõigu, artikli 214 lõike 1 esimese lõigu ja lõike 2 ning EURATOMi asutamislepingu artikli 126 esimese lõigu, nimetab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamust kasutades ja ühisel kokkuleppel komisjoni presidendiga ametisse komisjoni uued liikmed perioodiks uute riikide liitumisest kuni 31. oktoobrini 2004. Selle protseduuri alusel nimetatud volinike ja praeguste volinike ametiaeg lõpeb 31. oktoobril 2004.

Uus komisjon, mis koosneb ühest volinikust igast liikmesriigist, astub ametisse 1. novembril 2004 ning komisjoni ametiaeg lõpeb 30. oktoobril 2009. Viimati nimetatud kuupäevaga asendatakse ELi laienemisprotokolli artikli 4 lõikes 1 esitatud kuupäev 1. jaanuar 2005.

Samamoodi kui Euroopa Parlamendil ja nõukogul on ka komisjonil kohustus teha liitumisega seonduvad muudatused oma kodukorda.

Artikkel 46

Euroopa Kohtusse ja esimese astme kohtusse nimetatakse uute riikide liitumisel 10 kohtunikku. Euroopa Kohtusse valitud kümnest kohtunikust lõpeb viiel loosiga valitud kohtunikul ametiaeg 6. oktoobril 2006 ning ülejäänud kohtunikel 6. oktoobril 2009. Esimese astme kohtusse valitud kümnest kohtunikust lõpeb viie loosiga valitud kohtuniku ametiaeg 31. augustil 2004 ja ülejäänutel 31. augustil 2007.

Nii Euroopa Kohus kui ka esimese astme kohus peavad samamoodi kui teised institutsioonid tegema oma kodukorras ühinemisega seonduvad muudatused, mille suhtes on vajalik nõukogu kvalifitseeritud häälteenus.

Pooleliolevate kohtuasjade suhtes, mille suuline menetlus on alanud enne ühinemiskuupäeva, kohaldatakse ühinemiseelset kohtu kodukorda ning nende lahendamisel osalevad kohtu täiskogu või kojad ühinemiseelses koosseisus.

Artikkel 47

Kontrollikoda täiendatakse kümne liikmega, kelle ametiaeg on kuus aastat. Artikliga tagatakse, et pärast ELi laienemist kuulub kontrollikotta üks liige igast liikmesriigist.

Artikkel 48

Majandus- ja sotsiaalkomiteed täiendatakse 95 liikmega, kes esindavad uutes liikmesriikides organiseeritud kodanikuühiskonda kuuluvate majandus- ja ühiskonnaelu eri alasid. Selle jaotuse kohaselt on Eestil pärast liitumist majandus- ja sotsiaalkomitees seitse liiget. Uute liikmete ametiaeg lõpeb samal ajal praeguste liikmete ametiajaga.

Artikkel 49

Nii nagu majandus- ja sotsiaalkomiteed täiendatakse ka regioonide komiteed 95 liikmega, kes nimetatakse regionaal- ja kohalike organite mandaati omavate organite seast. Eesti saab vastavalt sellele jaotusele pärast liitumist regioonide komitees seitse kohta. Uute liikmete ametiaeg lõpeb samal ajal praeguste liikmete ametiajaga.

Artikkel 50

Teadus- ja tehnikakomitee praeguste liikmete ametiaeg lõpeb ühinemisakti jõustumise kuupäeval. Seejärel valitakse ühinemisakti artiklist 16 lähtudes uued liikmed.

Artikkel 51

Samamoodi kui teised institutsioonid peavad ka asutamislepingutega asutatud komiteed ühinemise järel oma eeskirju ja kodukorda vajadust mööda kohandama.

Artikkel 52

Ühinemislepingu XVI lisas on loetletud komiteed, rühmad ja muud asutamislepingutega või seadusandja poolt loodud organid, kelle ametiaeg lõpeb ühinemisakti artikli 52 lõike 1 kohaselt samal ajal ühinemise ajal ametis olnud liikmete ametiajaga. Sama reegel kehtib ühinemisakti artikli 52 lõike 2 järgi ka ühinemislepingu XVII lisas loetletud komisjoni loodud komiteede ja rühmade kohta. XVIII lisas nimetatud komiteede liikmeskond uuendatakse ühinemise järel täielikult.

II JAOTIS

INSTITUTSIOONIDE AKTIDE KOHALDATAVUS

Artikkel 53

EÜ asutamislepingu artikli 249 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 161 tähenduses loetakse uued liikmesriigid ühinemisel kõigi nende direktiivide ja otsuste adressaatideks, mis on määratud kõikidele praegustele liikmesriikidele, see tähendab, et uued liikmesriigid loetakse ühinemisel nendest direktiividest ja otsustest teavitatuteks. Selline teavitatuks lugemine ei ole vajalik EÜ asutamislepingu artikli 254 lõigete 1 (võetud vastu kaasotsustuse menetlusega) ja 2 (määratud kõikidele liikmesriikidele) kohaselt jõustuvate direktiivide ja otsuste puhul, kuna need on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas.

Artikkel 54

Uued liikmesriigid on kohustatud ühinemiskuupäevast rakendama meetmeid, et järgida direktiive ja otsuseid, välja arvatud juhul, kui artiklis 24 nimetatud lisades (Eesti puhul lisa VI) sätestatud üleminekumeetmetes või ühinemisakti muudes sätetes või lisades ei ole ette nähtud muud tähtaega.

Artikkel 55

Kuna ühinemisleping fikseerib ELi õigustiku 1. novembri 2002 seisuga, siis on uue liikmesriigi põhjendatud taotluse alusel enne 1. maid 2004 võimalik vastu võtta ajutisi erandeid institutsioonide aktidest, mis on vastu võetud ajavahemikus 1. novembrist 2002 kuni ühinemislepingule allakirjutamise kuupäevani. Sellised erandid võtab nõukogu vastu ühehäälselt ja komisjoni ettepaneku põhjal. Pärast ühinemislepingule allakirjutamist võivad uued liikmesriigid osaleda ELi institutsioonide töös vaatljana. Seda reguleerib lõppaktile lisatud kirjade vahetus teavitamis- ja konsulteerimiskorra kohta teatavate otsuste ja muude meetmete vastuvõtmiseks ühinemiseelisel perioodil.

Artikkel 56

Nõukogu võtab komisjoni ettepanekul kvalifitseeritud häälteenamusega vastu ühinemisakti artiklites 20, 21 ja 22 osutatud II, III ja IV lisa sätete rakendamise meetmed, kui ei ole ette nähtud teisiti.

Artikkel 57

Artiklis nähakse ette ühinemisest tuleneva vajaduse korral kohandada institutsioonide ühinemiseelseid akte. Kui kohandusi ei ole ühinemisaktiga ega selle lisadega ette nähtud, tehakse kohandused nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepaneku põhjal. Kui esialgse teksti on vastu võtnud komisjon, teeb vajalikud kohandused akti komisjon. Kohandused jõustuvad alates ühinemisest.

Artikkel 58

Enne ühinemist vastuvõetud ja nõukogu või komisjoni poolt uute liikmesriikide keeltes koostatud institutsioonide aktide tekstid saavad ühinemiskuupäevast autentseks praeguste liikmesriikide 11 keeles koostatud tekstidega ning need avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas.

Artikkel 59

Artiklis 59 nähakse ette, et hiljemalt kolme kuu jooksul pärast ühinemist tuleb komisjoni EURATOMi asutamislepingu artikli 33 kohaselt teavitada uute liikmesriikide asjakohastest aktidest, mille eesmärk on tagada uute liikmesriikide territooriumil töötajate ja muu elanikkonna tervise kaitse ioniseeriva kiirguse ohu eest.

**III JAOTIS
LÖPPSÄTTED****Artikkel 60**

Artikli kohaselt on lisad I-XVII, nende liited ja protokollid nr 1–10 ühinemisakti lahutamatu osa.

Artikkel 61

Artiklis sätestatakse, et Itaalia Vabariigi valitsus annab uutele liikmesriikidele EÜ asutamislepingu, EURATOMi asutamislepingu ja neid lepinguid muutnud või täiendanud lepingute, sealhulgas varasemate ühinemislepingute koopiad praeguste liikmesriikide keeltes. Lepingute tekstid uute liikmesriikide keeltes lisatakse ühinemisaktile ja nad on võrdselt autentsed praeguste liikmesriikide keeltes koostatud tekstidega.

Artikkel 62

Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär annab uute liikmesriikide valitsustele üle Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi arhiivis hoiul olevate rahvusvaheliste lepingute tõestatud koopiad.

IV OSA

Ühinemisakti lisad

Ühinemisakti lisad I–XVIII on lepingu lahutamatu osa. Nad on siduvad ja täitmiseks kohustuslikud.

Lisades I–IV ja XV–XVIII on käsitletud uute riikide liitumisega kaasnevaid tehnilisi kohandusi ja täiendusi ELi õigustikus ning nende kohaldamise tingimusi. Lähemalt on lisade sisu selgitatud seletuskirja VII osas.

Lisad V–XIV sätestavad liituvate riikide üleminekumeetmed. Eesti üleminekumeetmed on esitatud lisas VI ning neid on käsitletud seletuskirja eri osades.

V OSA

Ühinemisakti protokollid

Ühinemisakti protokollid on ühinemisakti lahutamatu osa, millel on lepinguga samaväärne õiguslik mõju, nad on siduvad ja täitmiseks kohustuslikud. Kokku on lepingule lisatud 10 protokoll. Protokoll nr 1 käsitleb vahetult ka Eestit, sellega tehakse parandused Euroopa Investeerimispanka statuudis.

Ülejäänud protokollid Eestit vahetult ei käsitle. Nad reguleerivad muu hulgas selliseid valdkondi nagu Tšehhi terasetööstuse reorganiseerimine, Ignalina tuumaelektrijaam ning maismaatransiit Kaliningradi ja teiste Venemaa osade vahel.

VI OSA

Lõppakt, deklaratsioonid
ja kirjade vahetamine

Lõppaktis, mis kirjutatakse alla koos ühinemislepinguga 16. aprillil 2003. aastal Ateenas, loetletakse kõik ühinemist käsitlevad dokumendid, sealhulgas liidu praeguste liikmesriikide ja uute liikmesriikide ühiselt ja eraldi tehtud deklaratsioonid. Lõppakt ei ole ühinemislepingu osa, vaid on eraldi akt. Lõppakt koos deklaratsioonidega esitatakse samuti ratifitseerimiseks ja Riigi Teatajas avaldamiseks.

Viimati nimetatud asjaolu tuleb arvestada ka lõppaktile lisatud deklaratsioonide õigusliku siduvuse hindamisel. Erinevalt ühinemisakti lisadest ja protokollidest, mida käsitatakse lepingu lahutamatu osana ning millel on seetõttu lepinguga samaväärne õiguslik tähendus, on deklaratsioonide õigusjõud nõrgem. Läbirääkimiste käigus andsid komisjoni ja nõukogu õigusteenistused deklaratsioonide õigusliku siduvuse kohta vastakaid arvamusi. Komisjoni seisukoht oli, et deklaratsioonide õigusliku siduvuse hindamiseks tuleb käsitleda iga deklaratsiooni eraldi. Nõukogu õigusteenistus jäi aga arvamusele, et kuna deklaratsioonid ei moodusta ühinemisakti lahutamatu osa, ei ole nad ka õiguslikult siduvad, vaid on poliitilise tahte avaldused või siis selgitavat-tõlgendavat laadi. Välisministeerium on seisukohal, et kuna deklaratsioonid väljendavad eelkõige nendes osalevate riikide poliitilist tahet, tuleb deklaratsioonide õiguslikku siduvust hinnata iga üksiku deklaratsiooniga kaasneva vaidluse korral eraldi, arvestades sellega seonduvaid siduvaid õigusakte.

Lõppaktis tõdetakse, et praeguste liikmesriikide ja uute liikmesriikide vahelisel konverentsil on heaks kiidetud Tšehhi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia Euroopa Liiduga ühinemise leping ning ühinemistingimusi sisaldav ja asutamislepinguid muutev ühinemisakt. Lõppakt sätestab ka, et ühinemisaktile on lisatud 18 lisa ja 10 protokoll ning EÜ asutamislepingu ja ELi lepingu tekstid eesti, leedu, läti, malta, poola, slovaki, sloveeni, tšehhi ja ungari keeles.

Lõppaktile allakirjutanud kiidavad heaks lõppaktile lisatud 2 ühisdeklaratsiooni, millest üks nimetab ühise eesmärgina ühtse Euroopa loomise ja teine käsitleb Euroopa Kohut.

Samuti kuuluvad lõppakti juurde muud deklaratsioonid: praeguste liikmesriikide ja uute liikmesriikide ühisdeklaratsioonid, praeguste liikmesriikide deklaratsioonid, erinevate praeguste liikmesriikide ühisdeklaratsioonid, praeguste liikmesriikide üldine ühisdeklaratsioon, erinevate uute liikmesriikide ühisdeklaratsioonid, uute liikmesriikide eraldi deklaratsioonid ning Euroopa Komisjoni deklaratsioonid.

Eesti teeb neli eraldi deklaratsiooni (deklaratsioonid 27–30): terase, kalanduse, Kirde-Atlandi Kalanduskomisjoni (NEAFC) ja toiduohutuse kohta.

Koos praeguste liikmesriikidega teeb Eesti deklaratsiooni pruunkarude kaitsmise ja küttemise kohta.

Praeguste liikmesriikide deklaratsioonidest käsitlevad Eestit neli: tööjõu vaba liikumise, põlevkivi ja elektrituru, Teravmägede (Svalbardi) piirkonnas kalastamise kohta ning Saksamaa ja Austria deklaratsioon tööjõu vaba liikumise kohta.

Koos uute liikmesriikidega teeb Eesti deklaratsiooni ühinemisakti artikli 38 kohta, mis käsitleb kaitsemeetmete kohaldamist komisjoni poolt kolme aasta jooksul pärast ühinemislepingu jõustumist.

Lõppaktile on lisatud ka ELi ja uute liikmesriikide kirjade vahetus, milles sätestatakse teavitamise ja konsulteerimise kord teatavate otsuste ja muude meetmete vastuvõtmiseks ühinemiseelisel perioodil, st ajavahemikul ühinemislepingule allakirjutamisest ELi liikmeks saamiseni, s.o 16. aprillist 2003 kuni 1. maini 2004.

Kirjade vahetusega kehtestatud korra eesmärk on tagada, et ELi õigusaktid, mis võetakse vastu pärast allakirjutamist ja enne 1. maid 2004, arvestaksid ka uute liikmesriikide huvidega. Selleks peetakse ühineva riigi taotlusel ajutises komitees konsultatsioone ELi õigusaktide eelnõude üle, mille kohta on ühineval riigil märkusi. Täpsemalt on protseduuri kirjeldatud seletuskirja VII osa 31. jaos.

VII OSA

Euroopa Liiduga
ühinemise käsitus
valdkonniti

1. JAGU

Kaupade vaba liikumine

1. SISSEJUHATUS

Kaupade vaba liikumise peatüki seletuskirja on ette valmistanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööstusosakonna peaspetsialist Diana Maurer. Seletuskirja koostamisel osalesid ka kaupade vaba liikumise peatüki alavaldkondade eksperdid: Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna riigiabi ja riigihangete talituse juhataja Aime Võsu, Sotsiaalministeeriumi väliskoostöö ja eurointegratsiooni osakonna eurointegratsiooni büroo juhataja Triin Valge, Keskkonnaministeeriumi rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik Ester Pihl, Põllumajandusministeeriumi põllumajandusosakonna taimekasvatuse büroo vanemspetsialist Einar Kikkas, Põllumajandusministeeriumi veterinaaria- ja toiduosakonna toiduohutuse büroo juhataja Kairi Ringo ning Põllumajandusministeeriumi põllumajandusosakonna fütosanitaaria büroo peaspetsialist Kristiina Digryte.

Peatüki läbirääkimiste eest vastutas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium; läbirääkimistel osalesid ka peatüki alavaldkondade eest vastutavad teised ministeeriumid (Põllumajandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium, Siseministeerium ja Rahandusministeerium) ja nende allasutused. Eesti seisukohtade kujundamisse kaasati valitsusväliseid eksperte Kaubandus-Tööstuskojast, Tööandjate ja Tööstuse Keskliidust ning mitmest erialaliidust. Liitumisläbirääkimiste raames jättis Eesti endale võimaluse kehtestada vajaduse korral üleminekuperiood kala ja kalatoodete dioksiinisisalduse piirnormide suhtes (erisust on põhjalikumalt kirjeldatud seletuskirja sisu ja võrdleva analüüsi osas). Muus suhtes on Eesti valmis kaupade vaba liikumise *acquis'* üle võtma ja seda rakendama ELiga ühinemise päevast alates. Liitumisläbirääkimistel saavutas Eesti veel erikokkuleppe põlevkivist toodetud kemikaalidest teavitamise kohta, mis on esitatud rakendamist käsitlevas seletuskirja osas.

Kaupade vaba liikumise peatükis käsitletakse riigihankeid, horisontaalseid aspekte (standardimine, vastavushindamine, akrediteerimine, metroloogia, turujärelevalve ja harmoneerimata aladel kaupade vaba liikumise tagamine) ning tehnilisi nõudeid sellistele toodetele nagu masinad, liftid, surveadmed, küttegaasiseadmed, elektriseadmed, tsiviilkäibes olevad lõhkematerjalid, mitteautomaatkaalud, kinnispakid, ehitustooted, mootorsõidukid, põllumajandus- ja metsandustraktorid, toiduained, väetised, tekstiilitooted, mänguasjad, jalatsid, kemikaalid, kosmeetikatooted, pesuained, isikukaitsevahendid, meditsiiniseadmed, ravimid, veterinaarravimid, lähteained, väikelaevad, raadioseadmed ja telekommunikatsiooni lõppseadmed ning kristallklaas.

2. EESMÄRK

Kaupade vaba liikumise *acquis'* tugineb EÜ asutamislepingu artiklitele 23–31, millega luuakse ühtne tolliliit ning keelatakse kaupade vaba liikumist piiravad tollimaksud ja kogusepiirangud ning nendega samaväärsed meetmed. Eesmärk on tagada ELi liikmesriigis turule lastud kauba vaba ringlus ükskõik millises teises ELi liikmesriigis, tingimusel et kaup vastab tarbija- ja keskkonnakaitse ning muudele ohutusnõuetele. Selle eelduseks on, et kaupade nõuetele vastavus on tõendatud ühtse metoodika järgi ja et liikmesriikides toimib turujärelevalve. Aladel, kus EÜ asutamislepingust (artiklid 28–29) tulenev vastastikuse tunnustamise põhimõte on osutunud ebapiisavaks, tagab kaupade vaba liikumise liikmesriikide õigusaktide ühtlustamine.

Riigihanked

ELi riigihankealased õigusaktid reguleerivad riigihankekorda, riigihangete subjektide õigusi ja kohustusi ning vaidlustuste lahendamise korda kaupade ostmisel, tööde ja teenuste, sealhulgas üldist huvi pakkuvate vee-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsiooniteenuste tellimisel. Riigihankelepinguid käsitlevate direktiividega on ELis kehtestatud ühtsed eeskirjad, et tagada hangete läbipaistvus, liikmesriikide riigihankelepingu subjektide ühesugused õigused ja kohustused ning riigi raha otstarbekas kasutamine riigihankelepingute sõlmimisel. ELi direktiive kohaldatakse riigihankelepingutele, mille maksumus ületab kehtestatud piirmäära. Muudele riigihankelepingutele võib kohaldada siseriiklikke eeskirju.

Horisontaalsed küsimused

Standardimine

Standardimine aitab tagada toodete, protsesside ja teenuste eesmärgivastavust ning vältida kaubanduslikke tõkkeid ning hõlbustab tehnilist koostööd. Euroopa standardite vastuvõtmise korraldust reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/34/EÜ. Selle kohaselt käsitatakse Euroopa standardina tehnilist kirjeldust, mille on vastu võtnud tunnustatud standardiorganisatsioon ja mida rakendatakse korduvalt või püsivalt, kuid mille järgimine ei ole kohustuslik. Nimetatud organisatsioonide reeglite kohaselt peavad Euroopa standardid olema siseriiklikult üle võetud. Ülevõtmine tähendab, et Euroopa standard on tootjale identse siseriikliku standardina kättesaadav ning et kõik Euroopa standarditega vastuolus olevad siseriiklikud standardid tühistatakse kindlaksmääratud perioodi jooksul. Selle tagab riigi standardiorganisatsioon.

Uue lähenemisviisi⁵ direktiivides kasutatakse harmoneeritud standardi mõistet. Harmoneeritud standardid ei erine teistest Euroopa standarditest. Uue lähenemisviisi direktiivides määratletakse tehnilised kirjeldused, mis on juba kasutusel Euroopa standarditena, kuid millele antakse nimetatud direktiivide alusel eristaatus. Harmoneeritud standardite rakendamine on vabatahtlik ka uue lähenemisviisi direktiivide alusel, kuid see on üheks peamiseks võimaluseks täita nende direktiivide nõudeid. Muu lahenduse kasutamise korral peab tootja ise tõendama, et toode vastab direktiivi nõuetele.

⁵ Alates 1985. aastast võetakse nõuete kehtestamiseks toodetele ELis vastu nn uue lähenemisviisi direktiive, mis enam ei ürita ühtlustada kõiki võimalikke norme, vaid piirduvad kõige olulisemate sätete ühtlustamisega.

Vastavushindamine

Euroopa ühisturu toimimise, sealhulgas kaupade vaba liikumise tagamiseks nähakse ELi uue lähenemisviisi direktiivides ette toodete nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise ühtne kord. Selleks on direktiividega kehtestatud ühtsed toodete vastavushindamise protseduurid, mida tootjad või nende volitatud esindajad peavad järgima enne toodete turule laskmist. Toodete nõuetele vastavuse kinnitamiseks koostab tootja või tema volitatud esindaja toodete kohta vastavusdeklaratsiooni ja kinnitab tootele vastavusmärgi. Sõltuvalt tootest ja protseduurist võib vastavushindamist läbi viia tootja ise või vastavushindamise protseduurireeglites ettenähtud sõltumatu vastavushindamisasutus (tunnustatud asutus). Tunnustatud asutustele on direktiividega kehtestatud miinimumnõuded, millele isikud peavad vastama nii tegutsemise õiguse saamisel kui ka hilisemal tegutsemisel. Isikule tunnustatud asutusena tegutsemise õiguse andmise otsustab liikmesriik, kelle territooriumil on isik registreeritud. Liikmesriik, kes on andnud isikule õiguse tegutseda tunnustatud asutusena, teavitab sellest nii Euroopa Komisjoni kui ka teisi liikmesriike. Liikmesriigid, keda on vastavushindamisasutusest teavitatud, peavad tunnustama selle asutuse tehtud hindamise tulemusi.

Akrediteerimine

Akrediteerimisena mõistetakse katse- ja kalibreerimislabori ning sertifitseerimis- ja inspekteerimisasutuse hindamist ja rahvusvaheliste standardite nõuetele vastavuse tõendamist. Akrediteerimine on vabatahtlik ja põhineb vastastikusel usaldusel.

Kuigi akrediteerimine on vabatahtlik, on selle tähtsus tänapäeval suur. Akrediteerimine võimaldab laboril või asutusel veenda kliente enda usaldatavuses ning taotleda riigilt volitusi tegutseda mingis valdkonnas. Akrediteeritud laboreid ja asutusi võivad tootjad ja eksportijad pidada usaldusväärseks ning kasutada neid oma toodete või hankematerjalide katsetamiseks, sertifitseerimiseks või inspekteerimiseks. Samuti annab see neile võimaluse eksportida oma tooteid teistesse riikidesse lisakatsetuste ja sertifitseerimisteta sihtriigis, kasutades Euroopa akrediteerimisorganite mitmepoolse vastastikuse tunnustamise kokkuleppe alusel tegutsevate laborite ja sertifitseerijate teenuseid. Valitsusasutused võivad akrediteeritud vastavushindamisasutusi pidada pädevaks, et volitada neid kontrollima toodete vastavust tervise- ja keskkonnakaitse nõuetele. Akrediteeritud vastavushindamisasutuste olemasolu on üks riigi majanduskasvu eeldusi, soodustades ühtlasi riikidevaheliste majandusalaste vastastikuse tunnustamise lepete sõlmimist.

Metroloogia

Metroloogia eesmärk on tagada mõõtevahendite ja mõõtmiste täpsus. Metroloogia valdkonna *acquis*' reguleerib mõõtevahendeid ja nende metrooloogilist kontrolli. Liikmesriigid kinnitavad mõõtevahendite vastavuse tehnilistele nõuetele enne nende turule laskmist või esmakordset kasutusele võtmist ning vajaduse korral ka nende kasutamise ajal, rakendades selleks eelkõige tüübikinnitus- ja taatlusmenetlusi. Mõõtevahendite vaba liikumise tagamiseks kohustuvad liikmesriigid vastastikku tunnustama metrooloogilisi kontrollimisi ning võtma kasutusele eelnimetatud menetlused mõõtevahendite tehnilistele nõuetele vastavuse kinnitamiseks. Tüübikinnitus- ja taatlusmenetlused ning metrooloogilise kontrolli meetodid on reguleeritud ühenduse õigusaktidega. Toodete ja mõõtevahendite liike käsitlevate direktiividega kehtestatakse tehnilised nõuded konstruktsiooni, töötamise, täpsuse ja kontrollimenetluste kohta.

Turujärelevalve ja tooteohutus

Turujärelevalve eesmärk on tagada direktiivide järgimine kogu ühenduse territooriumil. Kodanikel on toote päritolust olenemata õigus saada samaväärset kaitset kogu ühisturu piires. Lisaks on turujärelevalve ka ettevõtjate huvides, kuna selle abil hoitakse ära ebaausat konkurentsi. Liikmesriigid peavad asutama turujärelevalve eest vastutavad riigiasutused, millel on turujärelevalveks vajalikud ressursid ja õigused. Nimetatud asutused peavad tagama oma personali tehnilise pädevuse ja professionaalse usaldusväärsuse ning tegutsema sõltumatult ja mittediskrimineerivalt proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Turujärelevalve on üks vahend, millega viiakse ellu direktiivides sätestatud liikmesriikide kohustust võimaldada nõuetele vastavate toodete vaba liikumist.

Turujärelevalve tagab toodete vastavuse direktiivide nõuetele, mittevastavate toodete vastavusse viimise ja vajaduse korral sanktsioonide rakendamise. Eeldatakse, et liikmesriigid rakendavad kõiki vajalikke meetmeid, et tagada oma toodete turule viimine ja kasutusele võtmine vaid juhul, kui need ei ohusta õigesti ehitatud, paigaldatud ja hooldatud kujul ning sihipärasel kasutusel inimeste tervist ja turvalisust ega teisi direktiividega kaitstud huve.

Üldist tooteohutust käsitlev direktiiv 2000/95/EÜ sätestab täpsemalt liikmesriikide kohustused korraldada turujärelevalvet ning rakendada asjakohaseid järelevalvetoiminguid. Nimetatud direktiivi ei kohaldata toodetele, mille kohta on ühenduse õigusaktides olemas täielikult harmoneerimisel põhinevad ja kõiki ohu aspekte arvestavad erisätted.

HARMONEERIMATA ALAD

Harmoneerimata aladel reguleerivad kaupade vaba liikumist EÜ asutamislepingu artiklid 28–30, mida kohaldatakse vahetult. Artikliga 28 keelustatakse liikmesriikidevahelised impordi kogusepiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed, artikliga 29 liikmesriikidevahelised ekspordi kogusepiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed ning artikliga 30 nähakse ette erandid eelnevates artiklites sätestatud keeldudest. Artiklit 28 on Euroopa Kohus tõlgendanud väga laialt. Kohtulahendis C-8/74 Dassonville määratles kohus kogusepiiranguga samaväärse toimega meetmena “kõiki liikmesriikide kaubanduseeskirju, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust”. Dassonville’i otsuses on oluline, et:

- rõhk on meetme toimel (ei pea tingimata ebavõrdselt kohtlema kodumaist ja importkaupa) ja eesmärk on eelkõige takistused eemaldada.
- Meedet on käsitatud laialt: meede on igasugune otsustus, avaliku võimu esindaja, sealhulgas eraõigusliku isiku nõue, kui meetme aluseks on avaliku võimu surve.

Järgmine artikli 28 tõlgendamise etapp pärast Dassonville’i kohtulahendit oli kohtulahend C-120/78 Cassis de Dijon, kus kohus leidis, et artikkel 28 hõlmab ka nõudeid, mida kohaldatakse ühte moodi nii kodumaistele kui ka importtoodetele. Oma teadaandes, mis käsitleb Euroopa Kohtu lahendi C-120/78 tagajärge, kinnitas Euroopa Komisjon, et liikmesriik ei tohi põhimõtteliselt keelata oma territooriumil teises liikmesriigis õiguspäraselt toodetud ja turustatud toote müüki isegi siis, kui see toode on toodetud kooskõlas tehniliste ja kvaliteedinõuetega, mis erinevad nendest, mida kohaldatakse kodumaistele toodetele. Tegemist on vastastikuse tunnustamise põhimõttega, mis alates kohtulahendist C-184/96 Foie Gras (komisjon v. Prantsusmaa) peab olema sõnastatud konkreetseid nõudeid sätestavates õigusaktides. Kodumaiste ja importtoodete võrdsel kohtlemisel eristatakse:

- tootmisega seotud meetmeid (Cassis de Dijon), mida artikliga 28 keelatakse;
- turustamisega seotud meetmeid (lahendid C-267/91 ja C-268/91 Keck ja Mithouard), mida artikkel 28 ei keela.

Keck ja Mithouard'i kaasuse puhul täpsustas Euroopa Kohus artikli 30 ulatust, selgitades, et juhul kui teistest liikmesriikidest pärinevatele toodetele rakendatakse siseriiklikke nõudeid, mis piiravad või keelavad teatud müügitehinguid, siis see ei ole liikmesriikide vahel kaubanduse tõkestamine Dassonville' lahendi mõistes tingimusel, et nimetatud piiranguid rakendatakse kõikidele siseriiklikul territooriumil tegutsevatele tootjatele ning nende piirangute toime on samaväärne kohalike ning teiste liikmesriikide toodete turustamisega. Teisisõnu, kui selliste nõuete rakendamine teistest liikmesriikidest pärinevate toodete müügile ei takista nende turule juurdepääsu või ei takista seda rohkem kui kohalike toodete suhtes, siis ei kuulu sellised nõuded artikli 30 kohaldamisalasse.

Artikli 30 kohaselt võib keelde ja piiranguid kehtestada ekspordi, impordi või transiitkaupade kohta juhul, kui need piirangud on õigustatud kõlbluse, avaliku korra või julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks; kunstilise, ajaloolise ja arheoloogilise väärtusega rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitsmiseks. Sellised keelud või piirangud ei tohi olla suvalise diskrimineerimise vahendiks ega varjatult piirata liikmesriikidevahelist kaubandust ning peavad olema proportsionaalsed.

Euroopa Kohus on uuemate kohtulahenditega laiendanud erandite kohaldamisala ning arvestanud näiteks ka selliseid piiranguid, mis tulenevad keskkonna, meedia mitmekesisuse, töötingimuste parandamise ja kultuurilise tegevuse kaitsesest. Iga piirangu puhul analüüsib Euroopa Kohus selle proportsionaalsust, kulude ja kasu vahekorda ning kas meede piirab võimalikest meetmetest kõige vähem.

Lisaks EÜ asutamislepingu artiklitele 28–30 käsitlevad kaupade vaba liikumist ka teisedes õigusaktid.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus 95/3052/EÜ, millega kehtestatakse informatsiooni vahetamise kord selliste siseriiklike meetmete kohta, millega kaldutakse kõrvale ühenduse territooriumil kaupade vaba liikumise põhimõttest. Otsus kehtestab lihtsa teavitamisprotseduuri, mille alusel on liikmesriigid kohustatud Euroopa Komisjoni teavitama igast siseriiklikust meetmest, mis kaldub kõrvale kaupade vaba liikumise põhimõttest. Eesmärgiks on tagada selliste meetmete läbipaistvus ning anda teistele liikmesriikidele võimalus neile reageerida. Teavitada tuleb 45 päeva jooksul meetme rakendamise kuupäevast.

Nõukogu direktiiv 91/477/EMÜ relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta. Seoses relvade valduse kontrolli kaotamisega ühenduse sisepiiridel kehtestab direktiiv eeskirjad, mis võimaldavad liikmesriikides kontrollida tulirelvade omandamist ja valdamist ning nende teise liikmesriiki viimist. Osaliselt ühtlustatud nõuetega eeskirjad aitavad suurendada liikmesriikide vastastikust usaldust ning keelavad liikuda ühest liikmesriigist teise koos relvaga, välja arvatud juhul, kui on vastu võetud kord, mis võimaldab liikmesriikidel teada saada tulirelva toomisest nende territooriumile. Küttimise ja sportlaskmise nõuded on paindlikumad.

Nõukogu direktiiv 93/7/EMÜ liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise kohta. Direktiiv kehtestab meetmed, mis tagavad liikmesriikide territooriumilt siseriiklikke õigusakte rikkudes välja viidud rahvuslikuks rikkuseks peetavate kultuuriväärtuste tagastamise. Meetmete rakendamine hõlbustab tagastamisel tehtavat koostööd.

Nõukogu direktiiv 85/374/EMÜ liikmesriikide tootevastutust käsitlevate õigusnormide ühtlustamise kohta. Direktiiv ühtlustab tootevastutust käsitlevad sätted, et kaotada liikmesriikide erinevused, mis mõjutavad negatiivselt konkurentsi ja kaupade vaba liikumist ning toovad kaasa tarbijakaitse erinevused nii tervise kui ka vara suhtes.

Nõukogu määrus 339/93/EMÜ kolmandatest riikidest imporditud toodete tooteohutuse eeskirjade vastavuse kontrolli kohta. Määruses sätestatakse liikmesriikidele kohustus kontrollida kolmandatest riikidest tulevate toodete vastavust ühenduse ning siseriiklikele ohutusnõuetele. Kui tolliametnikud leiavad enne toote vabasse ringlusse laskmist, et tooted võivad ohustada inimeste tervist või julgeolekut, peavad nad tooted kinni pidama ning informeerima turujärelevalve asutust, kes algatab asjakohase menetluse.

Nõukogu määrus 2679/98/EMÜ siseturu toimimise kohta liikmesriikidevahelise kaupade vaba liikumise suhtes. Määrusega kohustatakse liikmesriike, kelle territooriumil on kaupade vaba liikumine tõkestatud, rakendama kõiki vajalikke ja proportsionaalseid meetmeid, et kaupade vaba liikumine võimalikult kiiresti taastada. Liikmesriik peab teavitama komisjoni ning vajaduse korral ka teisi liikmesriike meetmetest, mida ta on rakendanud või kavatseb rakendada tõkete eemaldamiseks.

Kaupade vaba liikumise piirangute kehtestamise hoiab juba eelnõu tasandil ära Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/34/EÜ (muudetud direktiiviga 98/48/EÜ). Direktiiv näeb liikmesriikidele ette kohustuse teavitada komisjoni eelnõudest, mis kehtestavad tehnilisi nõudeid ja nõudeid infoühiskonna teenuste kohta. Selline teavitamine annab komisjonile ja teistele liikmesriikidele võimaluse reageerida eelnõu staadiumis, mis omakorda vähendab kohtuvaidlusi.

Tehnilise nõudena käsitatakse nii õigusaktides kehtestatavaid nõudeid kui ka haldusnõudeid. Eelnõu, millest tuleb komisjoni teavitada, peab olema sellises ettevalmistusjärgus, kus seda on võimalik veel muuta. Teavitamise nõudest tulenevalt peab tehnilist nõuet sisaldava õigusakti vastuvõtmise edasi lükkama tavaliselt kolmeks kuuks alates kuupäevast, mil komisjon on selle kätte saanud, kuid teatud tingimustel ka pikemaks ajaks, olenevalt sellest, kas eelnõu kohta tehakse lihtsalt märkusi või avaldatakse üksikasjalikku arvamust. Direktiiv sätestab ka erandid, millal ei pea teavitama (eelkõige juba teavitatud nõuded või harmoneeritud nõuded).

UUE JA SEKTORAALSE LÄHENEMISVIISI DIREKTIIVID

Ühenduse tasandil tehtava tehnilise ühtlustamise abil saab EÜ asutamislepingu artiklite 28 ja 30 alusel vältida või eemaldada kaupade vaba liikumise tõkkeid. Nimetatud ühtlustamine oli alguses võrdlemisi aeglane, kuna õigusaktid muutusid väga tehniliseks, sest pidi arvestama iga tootegrupi erinõudeid, ja kuna tehnilist ühtlustamist puudutavate direktiivide vastuvõtmine eeldas nõukogu üksmeelt.

Siseturgu ei oleks saanud 1992. aasta lõpuks luua ilma uue reguleerimistehnika juurutamiseta, mis piirdus oluliste nõuete kindlaksmääramisega, vähendas ametnikepoolset järelevalvet enne toote turule toomist ning sisaldas nii kvaliteedi tagamist kui ka teisi nüüdisaegseid vastavushindamise menetlusi. Lisaks muudeti otsustusprotsessi nii, et nõukogu saab tehnilist ühtlustamist käsitlevaid direktiive vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega.

Uus reguleerimistehnika ja -strateegia määrati kindlaks 1985. aastal vastu võetud nõukogu resolutsiooniga tehnilise ühtlustamise ja standardimise uue lähenemisviisi kohta, mis kinnitas järgmised põhimõtted:

- õigusaktide ühtlustamisel piirduakse oluliste nõuetega, millele ühenduse turule lastavad tooted peavad vastama, et ühenduse territooriumil vabalt liikuda;
- direktiivides sätestatud olulistele nõuetele vastavate toodete tehnilised kirjeldused sätestatakse ühtlustatud standarditega;
- ühtlustatud või teiste standardite kohaldamine on vabatahtlik ja tootja võib nõuetele vastamiseks alati kohaldada teisi tehnilisi kirjeldusi;
- kui toode on valmistatud vastavalt ühtlustatud standarditele, eeldatakse et toode vastab ka olulistele nõuetele.

Uus lähenemisviis eeldab, et standardid tagavad piisava kaitse direktiivides sätestatud oluliste nõuete ulatuses ja et siseriiklikud ametiasutused täidavad turvalisuse tagamist käsitlevaid või teisi direktiivides ette nähtud kohustusi. Uut lähenemisviisi ei ole rakendatud valdkondades, kus ühenduse seadusandlus oli juba enne 1985. aastat arenenud või kus ei ole võimalik vastu võtta norme valmistoodete või nendega seotud ohtude kohta.

UUE LÄHENEMISVIISI DIREKTIIVID

Masinaid

Masinate ja eraldi turule lastavate masinate ohutusseadiste nõuded kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 98/37/EÜ. Kaupade vaba liikumise tagamiseks nähakse ette ka nendele nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord. Samuti reguleeritakse masina alamsüsteemide vaba liikumine ühisturul. Masinate ja ohutusseadiste turule laskmiseks ja kasutusele võtmiseks peab neil olema kaasas tootja või tootja volitatud esindaja koostatud vastavusdeklaratsioon, millega kinnitatakse direktiivi nõuetele vastavust, ning masinale peab olema kinnitatud CE-märk. Teatud tüüpi masinate kohta peab sõltumatu pool olema eelnevalt teinud tüübihindamise. Direktiiv käsitleb üksnes uusi masinaid nende kasutusele võtmiseni. Kasutamise kohta kehtestatakse siseriiklikud nõuded.

Liftid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/16/EÜ kehtestab liftide kohta inimese ja tema vara kaitseks tervisekaitse ja ohutusnõuded ning nendele nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise korra, mida peavad järgima kõik uute liftide tootjad ja paigaldajad. Direktiivi kohaselt võib ELi liikmesriikides turule lasta ja kasutusele võtta üksnes lifte, mis vastavad direktiivi nõuetele ja on läbinud direktiivikohase vastavushindamise ning mille kabiini on paigaldatud CE-märk. Vastavushindamist teeb kõikide liftide puhul sõltumatu vastavushindamisasutus, kelle pädevusele on direktiivis kehtestatud miinimumnõuded.

Gaasiseadmed

Direktiiv 90/396/EMÜ kehtestab gaasiseadmete ja nende abiseadmete nõuded, mida tootjad või turule laskjad peavad järgima. Samuti kehtestatakse nendele nõuetele vastavuse hindamise ja tõendamise kord. Turule lastavad ja kasutusele võetavad gaasiseadmed peavad direktiivi kohaselt olema varustatud CE-märgiga. Direktiiv ei reguleeri gaasiseadmete kasutamist, kasutamisele kehtestatakse siseriiklikud nõuded.

Surveseadmed

Surveseadmete ohutusnõuded ning vastavushindamise protseduurid nähakse ette nõukogu direktiividega 87/404/EMÜ (lihtsad surveanumad), 75/324/EMÜ (aerosooliballoonid), 1999/36/EÜ (transporditavad surveseadmed) ja 84/525/EMÜ, 84/526/EMÜ, 84/527/EMÜ (gaasiballoonid) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 97/23/EÜ (surveseadmed).

Lõhkematerjalid

Tsiviilkäibes olevate lõhkematerjalide turule laskmist ja liikmesriikidevahelist liikumist käsitletakse nõukogu direktiivis 93/15/EMÜ.

Elektriseadmed

Elektriseadmete ja elektri paigaldiste ohutust ja turule laskmist käsitlevad kaks nõukogu direktiivi: 73/23/EMÜ (madalpingeseadmed) ja 89/336/EMÜ (elektromagnetiline ühilduvus).

Ehitustooted

ELis on iga ehitustoote või tooterühma nõuetele vastavuse tõendamiseks kehtestatud ehitustoodete direktiivi põhimõtetest lähtuv tõendamissüsteem. Olenevalt sellest, millise ehitustoote jaoks on tõendamissüsteem ette nähtud, antakse vastavushindamist menetlevaid ülesandeid kas tootjale, kolmandale erapooletule poolele või mõlemale. Sama toote korral võib kasutusel olla mitu tõendamissüsteemi, mis tuleneb põhiliselt ELi liikmesriikide tuleohutuse ühisest klassifikatsioonikorraldusest.

Mitteautomaatkaalud

Direktiiv 90/384/EMÜ mitteautomaatkaalusid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta kehtestab mitteautomaatkaalude metrooloogilised ja tehnilised nõuded, nende projekteerimise, konstruktsiooni ja märgistuse nõuded ning vastavushindamise korra.

Mänguasjad

Direktiividega reguleeritakse mänguasjade ohutust ja ohutusnõuetele vastavuse hindamise menetlust. Ohutusnõuetele vastavust võib deklareerida tootja või tema volitatud esindaja, kui on täielikult järgitud mänguasja ohutust käsitlevaid ELi harmoneeritud standardeid. Standardite järgimata jätmisel või nende osalisel järgimisel peab ohutusnõuetele vastavust tõendama liikmesriigi tunnustatud asutus, kes teeb tüübikatsetuse ja väljastab vastavussertifikaadi, kui mänguasi vastab ohutusnõuetele. Kõik turule lastud mänguasjad peavad olema varustatud vastavusmärgiga. Mänguasjale vastavusmärgi paigaldamisega kinnitab tootja või tema volitatud esindaja, et mänguasi vastab nõuetele.

Isikukaitsevahendid

Õigusaktides sätestatakse isikukaitsevahendi ohutuse ja kaitseomaduste tagamise nõuded selle turule laskmisel ning isikukaitsevahendi nõuetele vastavuse tõendamise kord.

Meditsiiniseadmed

Direktiividega määratletakse meditsiiniseadme mõiste, käsitletakse vastavushindamist ja klassifikatsiooni ning reguleeritakse seadmete turule lubamist, et tagada nende ohutus kasutajate ja patsientide tervisele.

Väikelaevad

Direktiiviga 94/25/EÜ reguleeritakse väikelaevade ja nende koostisosade ohutusnõudeid (töö- ja keskkonnaohutus), vastavushindamise protseduure, turule laskmist ja kasutusele võtmist ning liigitamist.

Raadioseadmed ja telekommunikatsiooni lõppseadmed

Raadioseadmete ja telekommunikatsiooni lõppseadmete nõudeid ning seadmete nõuetele vastavuse tõendamist reguleeritakse direktiiviga 1999/5/EÜ.

Pakendamine ja pakendijäätmed

Pakendit ja pakendijäätmeid käsitleva direktiivi 94/62/EÜ eesmärk on ühtlustada siseriiklikud pakendijäätmete käitluse meetmed, et vähendada pakendijäätmete keskkonnamõju ja vältida ELi-siseseid kaubandustõkkeid. Direktiivi reguleerimisalasse kuuluvad kõik ELis turustatavad pakendid ning nii kodumajapidamises kui ka kaubanduses ja tööstuses tekkivad pakendijäätmed.

SEKTORAALSE LÄHENEMISVIISI DIREKTIIVID**Mootorsõidukid**

Direktiividega reguleeritakse autode, haagiste ja mootorrattaste keskkonna- ja tööohutust. Nõuetele vastavuse kontrollimiseks on ELis iga mootorsõiduki tüübi jaoks kehtestatud tüübikinnituse menetlus, et iga liikmesriik võiks tunnustada teise liikmesriigi tehtud ülevaatusi. Menetlus peab võimaldama liikmesriigi pädeval asutusel kindlaks teha, kas mootorsõiduki tüüp on esitatud direktiividega kehtestatud ülevaatusetele ja saanud tüübikinnitussertifikaadi. Kõik liikmesriigid peavad nimetatud sertifikaadiga mootorsõidukit käsitama oma õigusaktidele vastavana. Direktiividega reguleerimata osade ja karakteristikute suhtes kohaldatakse siseriiklikke nõudeid.

Põllu- ja metsamajanduslikud traktorid

Direktiividega reguleeritakse põllu- ja metsamajanduslike traktorite keskkonna- ja tööohutust. Nõuetele vastavuse kontrollimiseks on ELis kehtestatud iga traktoritüübi jaoks tüübikinnituse menetlus, et iga liikmesriik võiks tunnustada teise liikmesriigi tehtud ülevaatusi. Menetlus peab võimaldama liikmesriigi pädeval asutusel kindlaks teha, kas traktori tüüp on esitatud direktiividega kehtestatud ülevaatusetele ja on saanud tüübikinnitussertifikaadi, ning traktorite tootjatel välja anda vastavussertifikaat kõigile kinnitatud tüübile vastavatele traktoritele. Liikmesriigid peavad nimetatud sertifikaadiga traktorit käsitama oma õigusaktidele vastavana. Samuti peavad nad teavitama teisi liikmesriike oma otsustest, saates ühe kuu jooksul teiste liikmesriikide pädevatele asutustele iga kinnitatud traktoritüübi kohta välja antud tüübikinnitussertifikaadi koopia. Direktiividega reguleerimata osadele ja karakteristikutele kohaldatakse siseriiklikke nõudeid.

Toiduained

EL näeb ette nõudeid kõikide toidugruppide kohta (nn horisontaalsed nõuded) ning mõne toidugrupi kohta koostis-, kvaliteedi- ja märgistusnõudeid (nn vertikaalsed nõuded). Kõigi nõuete eesmärk on tagada tarbijatele ohutu toit ning piisav teave valiku tegemiseks. Horisontaalsete nõuete reguleeritakse järgmisi valdkondi: toiduvaldkonna põhialused (nn toiduseadus); toidu üle järelevalve teostamise alused; toidu märgistamise nõuded; lisaainete

piirnõuded toidus ning lisainetele esitatavad nõuded; toidus kasutatavate lõhna- ja maitseainetele esitatavad nõuded; toidu töötlemisel kasutatavatele tehnoloogilistele abiainetele esitatavad nõuded (praegu reguleeritud üksnes ekstraheerimislahustitega seonduv); toiduga kokku puutuda lubatud materjalidele ja esemetele esitatavad nõuded; eritoitude koostise, valmistamise ja märgistamise nõuded; toidulisandite koostise ja märgistamise nõuded; uuendtoidule esitatavad nõuded ning sellise toidu turule lubamise põhimõtted; toiduhügieeni nõuded; saasteainete piirnõuded toidus; kiirkülmutatud toidu valmistamise, säilitamise ja märgistamise nõuded ning toidu ioniseeriva kiirgusega töötlemisele esitatavad nõuded. Vertikaalselt on kehtestatud koostis- ja kvaliteedi- ning märgistusnõuded järgmistele toidugruppidele: kakao ja šokolaaditooted; teatud suhkrud; mesi; puuviljamahlad ja -nektarid; puuviljadžemmid ja -želeed, tsitrusmarmelaad ning kastanipüree; osaliselt ja täielikult dehüdreeritud konserveeritud piim; kohvi- ja siguriekstraktid; mineraalvesi; eruukhappe sisaldus teatud toiduainetes ning kaseiinid ja kaseinaadid. Loomse toidu töötlemise hügieeninõudeid käsitletakse põllumajanduse peatükis.

Väetised

Direktiividega reguleeritakse väetiste kvaliteeti, koostise määramise meetodeid, väetiste pakendit ja selle märgistust ning selliste väetiste liidusisest vaba liikumist, mis kannavad märgistust "EÜ VÄETIS". Kõiki mineraalväetisi võib nõuetele vastavuse korral nii märgistada. Liikmesriigid ei tohi piirata ega tõkestada selliste väetiste turustamist, mille koostis, märgistus ja pakend vastavad nõuetele. Samuti reguleeritakse *acquis'* ga väetiste makro- ja mikroelementide sisaldust ning nende lubatavaid kõikumisi.

Tekstiil

Direktiividega reguleeritakse tekstiiltoodete kiu nimetuste ja kiukoostise märgistamist tekstiiltoodete tootmise, töötlemise ja turustamise eri etappidel ning tekstiiltoodete kiukoostise määramist analüüsi teel. ELis on kehtestatud ühtsed nõuded, mida esitatakse tekstiiltoodete kiukoostise märgistusele, tekstiiltoodete kiukoostise määramise analüüsimeetoditele ning tekstiiltoodete kiukoostise vastavuse hindamisele märgistuses esitatud teabele.

Jalatsid

Direktiividega kehtestatakse tarbijatele müüdavate jalatsite peamistes osistes kasutatavate materjalide märgistamise ühtsed nõuded.

Veterinaar- ja muud ravimid

Direktiivide eesmärk on tagada ELi territooriumil ravimite vaba liikumine ning inimeste tervise kaitse. ELi direktiividega ühtlustatakse ravimite tootmise ja müügilubade süsteemi alused enne ravimpreparaatide turule lubamist ning ka turuloleku ajal. Liikmesriigid peavad tagama, et ravimite hulgimüük on riikliku järelevalve all. Ravimitega kaasasolev info peab olema liikmesriigi keeles (sh kõik pakendid ja infolehed).

Kosmeetikatooted

Direktiivide eesmärk on kaitsta inimeste tervist ja tagada ELi territooriumil kosmeetikatoodete vaba liikumine.

Pesuained

Direktiividega reguleeritakse pindaktiivsete ainete sisaldust pesuainetes.

Kemikaalid

Direktiividega ühtlustatakse kemikaalide identifitseerimise, klassifitseerimise, märgistamise ja pakendamise alused. Kemikaalide regulatsiooni eesmärk on tagada kemikaalide vaba liikumine ning keskkonna- ja terviseohutus.

Lähteained

Direktiividega reguleeritakse lähteainete tootmist ja turule toomist. Esitatakse nõuded ainete käsitlemise dokumentatsioonile, ainete märgistamisele, registreerimisele jne.

Kristallklaas

Direktiiv 69/493/EMÜ reguleerib põhiliselt kristallklaasist toodete märgistamist.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Kaupade vaba liikumise valdkonnas sisaldab ühinemisleping Eestile üldist kohustust rakendada ühinemiskuupäevast kõiki sellekohaseid ühenduse õigusakte (ühinemisakti artikkel 2), välja arvatud määruses 466/2001/EÜ sätestatud kala ja kalatoodete dioksiinisalduse piirnorme. Erand on esitatud toiduainete valdkonna tehnilistes kohandustes. Muus osas sisaldab ühinemisleping uute liikmesriikide liitumisega seonduvaid tehnilisi kohandusi ning rakendussätteid *acquis'* täiendamiseks. Kaupade vaba liikumise tehnilised kohandused on ühinemisakti lisa II punktis 1 ja käsitlevad mootorsõidukeid (alapunkt A), väetisi (alapunkt B), kosmeetikatooteid (alapunkt C), legaalmetroloogiat ja kinnispakke (alapunkt D), surveeadmeid (alapunkt E), tekstiilitooteid ja jalatseid (alapunkt F), klaasi (alapunkt G), horisontaalseid ja protseduurilisi meetmeid (alapunkt H), riigihankeid (alapunkt I), toiduaineid (alapunkt J) ning kemikaale ja ohtlikke aineid (alapunkt K).

Kaupade vaba liikumise peatükis kokkulepitud erand kala ja kalatoodete dioksiinisalduse piirnormide kohta on esitatud ühinemisakti lisa II punkti 1 alapunkti J kohanduses nr 8. Selle järgi on Eesti valmis kohaldama määruses 466/2001/EÜ (täiendatud määrusega 2375/2001/EÜ) sätestatud dioksiini piirnorme ELi ühinemise päevast alates, välja arvatud määruse 466/2001/EÜ lisa I osa 5 punktis 5.2 nimetatud kala ja kalatoodete suhtes, mille kohta võib Euroopa Komisjon anda Eestile üleminekuperioodi kuni 31. detsembrini 2006, lubades ülenormatiivset dioksiini sisaldavat kala ja kalatooted müüa üksnes Eesti turul.

Dioksiin on üldine termin, mis tähistab gruppi keskkonnas püsivaid orgaanilisi ühendeid (dioksiinid ja furaanid), millest osa on inimesele kantserogeensed. Looduses on dioksiin tekkinud peamiselt inimtegevuse tulemusena. Kõige enam dioksiini tekib kloori sisaldava plastmassprügi (näiteks ehitusmaterjalina kasutatava PVC) põlemisel ning nafta-, kivisöe- ja paberitööstuses. Inimeseni jõuab dioksiin peamiselt toiduahela kaudu. Eriti ohtlikuks loetakse dioksiinist reostatud veekogudest pärineva kala tarbimist. Inimese kehas ladestub dioksiin rasvkoos. Teaduslikel andmetel võib dioksiiniga saastatud toiduainete söömine kahjustada maksa, kesknärvisüsteemi ja immuunsüsteemi ning põhjustada vähki.

Määrusega 2375/2001/EÜ muudetakse määrust 466/2001/EÜ, lisades sellesse artikli 4a, artiklisse 1 lõike 1a, artiklisse 5 lõike 3 ning lissasse I osa 5. Lisa I osas 5 sätestatakse toiduainete dioksiinisalduse piirnormid. Lisa I punktis 5.2 kehtestatakse kala ja kalatoodete dioksiinisalduse piirnormiks 4 pikogrammi (pg TEQ) ühe grammi kala märgkaalu kohta.

Soome ja Rootsi on viimastel aastatel teinud põhjalikke uuringuid Läänemerest püütud kala, seaulgas räime dioksiinisalduse määramiseks. Uuringute tulemuste kohaselt ületab Läänemere räime dioksiinisaldus üldjuhul määruses 466/2001/EÜ kehtestatud piirnorme. Nimetatud uuringute põhjal kehtestas EL Soomele ja Rootsile määruse 466/2001/EÜ I lisa osa 5 punkti 5.2 rakendamiseks üleminekuperioodi, mis kestab 31. detsembrini 2006 ning võimaldab jätkata dioksiini piirnormati ületava Läänemere kala püüdmist ning riigisisest tarbimist.

Eesti ei ole veel piisaval määral uurinud Läänemerest püütud kala dioksiinisaldust. Arvestades Soome ja Rootsi uuringute tulemusi ning nendele kehtestatud üleminekuperioodi, taotles ka Eesti läbirääkimiste raames võimalust saada vajaduse korral ELilt samasugune erand 31. detsembrini 2006. Üleminekuperioodi taotluse jõustumiseks peab Eesti, samamoodi kui Soome ja Rootsi, täitma järgmised tingimused:

- esitama ELile aastaaruanded Läänemerest püütud kala dioksiinisalduse analüüside kohta (see tähendab iga-aastaseid seireprogramme);
- rakendama siseriiklikke tarbijateavitusprotseduure;
- võtma kasutusele meetmeid, et takistada dioksiininormi ületavate toodete sattumist teiste ELi liikmesriikide turgudele ning esitama Euroopa Komisjonile asjaomase teabe nimetatud meetmete kohta enne ELiga liitumist;
- tagama, et inimeste dioksiinidega kokkupuute tase ei ole Eestis kõrgem kui kõrgeim keskmine tase ühenduse mis tahes liikmesriigis selle 30. aprilli 2004. aasta koosseisus (st näitama, et ELi piirnorme ületav dioksiinisaldus ei kahjusta Eesti elanike tervist);
- esitama Euroopa Komisjonile liitumiseelse ülevaate Läänemerest püütud kala dioksiinisalduse analüüsi tulemuste kohta.

Esimest korda uuriti Eestis kalade dioksiinisaldust 2002. aasta kevadel. Tulemuste kohaselt ei olnud räime dioksiinisaldus ELi normist kõrgem, kuid uuring ei võimaldanud siiski usaldusväärset hinnata räime sobilikkust inimtoiduks, kuna tehti ainult kaheksa proovi ja räime rasvasus oli kevadele iseloomulikult väga madal. 2002. aasta sügisel tehti veel üks uuring Eesti rannikumere räime ja kilu dioksiinisalduse kohta. Tulemused näitasid, et 2002. aasta sügisel Eesti rannikumerest püütud räime dioksiinisaldus ületas ELis kehtestatud normi vaid ühes Läänemere avaosas proovis, kusjuures selles proovis olid kõige vanemad, üle kuueaastased kalad. Saadud tulemuste alusel võib järeldada, et dioksiinisaldus ületab lubatud normi ainult vanemates (alates viie-kuueaastastest) räimedes, Eestis aga püütakse tavaliselt kahe- kuni viieaastaseid kalu.

Seniste uuringute põhjal võib väita, et Läänemerest püütava kala suurem dioksiinisaldus ei ole Eesti jaoks probleem. Kui seda kinnitavad ka järgmised Põllumajandusministeeriumi kavandatud uuringud, võib jätta üleminekuperioodi kasutamata. Eestile oleks see majanduslikult oluliselt kasulik, sest üleminekuperioodi jooksul ei tohi dioksiini piirnormati ületavat kala ja kalatooteid teistes liikmesriikides turustada ning uute, 2005. aastal jõustuvate põhimõtete kohaselt ei tohi ELi normidele mittevastavat kaupa turustada ka kolmandates riikides, välja arvatud juhul, kui selleks on eraldi saadud kolmanda riigi ametkonna nõusolek või kui teistsugused normid on sätestatud kolmanda riigi õiguses.

2003. aastaks kavandab Põllumajandusministeerium kahte kala dioksiinisalduse uuringut, selleks on ministeeriumi 2003. aasta eelarves ette nähtud 700 000 krooni. Uuringud tehakse nii kevadel kui ka sügisel. Kõikide erandiga seotud Eesti kohustuste täitmise eest vastutab Põllumajandusministeeriumi kalamajandusosakond.

Nimetatud erandiga on seotud ka Eesti deklaratsioon nr 30, millega Eesti kinnitab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 178/2002/EÜ täielikku kohaldamist alates selle jõustumisest 1. jaanuaril 2005. Nimetatud määruse jõustumise korral tohib ELi normidele mittevastavat kaupa turustada kolmandates riikides vaid juhul, kui teistsugused normid on kehtestatud kolmanda riigi õigusaktis või kui selleks on eraldi saadud kolmanda riigi ametkonna nõusolek.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti õigus vastab üldiselt kaupade vaba liikumise ELi nõuetele. Täielikult on *acquis'* harmoneeritud vastavushindamise, masinate, liftide, gaasiseadmete, elektriseadmete, mänguasjade, isikukaitsevahendite, väikelaevade, raadioseadmete ja telekommunikatsiooni lõppseadmete, pakendamise ja pakendijäätmete, mootorsõidukite, põllumajandus- ja metsandustraktorite, jalatsite, kosmeetikatoodete ja pesuainete valdkonnas. Mõnes alavaldkonnas on *acquis'*ga täieliku kooskõla saavutamiseks vaja veel vastu võtta või muuta õigusakte.

Riigihanked

Direktiivide põhimõtted riigihangete kohta on üle võetud riigihangete seaduse ning selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruste, rahandusministri määruste ning majandus- ja kommunikatsiooniministri määrustega. Riigihankeid reguleeriv *acquis'* harmoneeritakse täielikult 2003. aasta IV kvartali alguseks.

Metroloogia

Legaalmetroloogia ja kinnispakkide alased Eesti õigusaktid on *acquis'*ga kooskõlas. Mitteamatkaalusid ja kinnispakke käsitlevate ELi direktiivide täielikuks harmoneerimiseks koostatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis mõtteseaduse muutmise seadust, mille eelnõu on planeeritud esitada Vabariigi Valitsusele 2003. aasta novembris. Kui võetakse vastu menetletav mõõtevahendite direktiiv, millega muudetakse mõõtevahendite metrooloogilise kontrolli direktiivi 71/316/EMÜ ning kinnispakke käsitlevate direktiivide 75/106/EMÜ, 75/107/EMÜ, 76/211/EMÜ ja 80/232/EMÜ ELi siseturualase seadusandluse lihtsustamisest tulenevad muudatused, on kavas neist direktiividest lähtuvalt muuta mõtteseadust ja selle rakendusakte.

Turujärelevalve ja tooteohutus

Toote ohutust reguleeriv direktiiv 92/59/EMÜ on harmoneeritud toote ohutuse seadusega. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembril 2001. aasta direktiiviga 2001/95/EÜ tunnistatakse direktiiv 92/59/EMÜ alates 15. jaanuarist 2004 kehtetuks, mille tõttu koostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium 2003. aasta II poolaastal uue toote ohutuse seaduse, millega harmoneeritakse direktiiv 2001/95/EMÜ.

Direktiivist lähtudes nähakse ette turujärelevalve eesmärgil haldusakti andmiseks või toimingu läbiviimiseks haldusmenetluse seaduses sätestatust mõnevõrra erinev kord, mille eesmärk on tootja ja levitaja maksimaalne kaasamine valitava abinõu rakendamisse enne akti andmist või toimingu tegemist.

Kehtiva seadusega võrreldes on kavas täpsemalt reguleerida toote ohutuse kindlaksmääramise alused, tootja ja levitaja kohustused ning ohutuse eeldamise ja hindamise tingimused. Senisest põhjalikumalt reguleeritakse turujärelevalve asutuste pädevust järeleval-

vetoimingute tegemisel ning ohtlikust tootest ja turule laskmise kitsendustest avalikkuse ja ELi institutsioonide teavitamist. Reguleeritakse ka turujärelevalve asutuse võimalusi lõpetada ohtliku toote pakkumine ja korjata see tarbijatelt tagasi ning koostööd tootjate, levitajate, tarbijate ja tolliga.

Harmoneerimata alad

Alates liitumisest kohaldatakse Eestis EÜ asutamislepingu artikleid 28–30 ning Eesti õigusaktid ei tohi sisaldada kaupade vaba liikumise õigustamata keelde ega piiranguid. Et lubamatuid piiranguid ära hoida, on vaja läbi vaadata kõik õigusaktid ning vastavalt ELi kohtulahendile C-184/96 Foie Gras lisada vastastikuse tunnustamise klausel asjakohastesse õigusaktidesse.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on palunud teistel ministeeriumidel läbi vaadata nende haldusalas olevad õigusaktid ning teavitada muutmist vajavatest õigusaktidest. Eelkõige on vaja muuta teisesid õigusakte, kus on sätestatud toodetele esitatavad nõuded ja piirangud. Muudatused tuleb teha 2003. aasta lõpuks. Samuti on vaja edaspidi uusi õigusakte välja töötades arvestada vastastikuse tunnustamise klausli lisamisega juhul, kui ala on harmoneerimata.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse 3052/95/EÜ (informatsiooni vahetamise kord selliste siseriiklike meetmete kohta, millega kaldutakse kõrvale ühenduse territooriumil kaupade vaba liikumise põhimõttest) harmoneerimiseks muudetakse 2003. aastal tehnilise normi ja standardi seadust, mis näeb ette teavitamise kohustuse ning volitusnormi teavitamisprotseduuri sätestamiseks. Nimetatud protseduur kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega enne 2003. aasta lõppu.

Nõukogu direktiiv 93/7/EMÜ liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise kohta harmoneeritakse 2003. aastal Kultuuriministeeriumi väljatöötatud ELi liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise seadusega.

Teavitamist käsitlev direktiiv 98/34/EÜ on harmoneeritud tehnilise normi ja standardi seadusega, mille alusel on teavitamise kord sätestatud Vabariigi Valitsuse 25. juuni 1999. aasta määrusega nr 201 “Tehnilist normi sisaldava õigusakti ja välislepingu eelnõust teavitamise korra kinnitamine ning teabevahetust koordineeriva asutuse määramine”. Direktiivi 98/34/EÜ täielikuks harmoneerimiseks töötatakse 2003. aastal välja uus Vabariigi Valitsuse määrus ning tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 25. juuni 1999. aasta määrus nr 201.

Surveseadmed

Surveseadmeid käsitlev *acquis* ei ole praeguseks veel täielikult harmoneeritud. Harmoneeritud on vaid direktiivid 97/23/EÜ, 87/404/EMÜ ja 75/324/EMÜ. Harmoneerida tuleb veel transporditavate surveseadmete direktiiv ning kolm direktiivi gaasiballoonide kohta. Valdonna täielikuks harmoneerimiseks on vaja teha mõningaid redaktsioonilisi muudatusi nii surveseadme ohutuse seaduses kui ka selle alusel kehtestatud määrustes. Ühtlasi on vaja välja töötada ülejäänud direktiive (transporditavaid surveseadmeid ja gaasiballoone käsitlevad direktiivid) harmoneeriv määrus. Muudatused on kavas välja töötada 2003. aastal.

Lõhkematerjalid

Tsiviilkäibes olevate lõhkematerjalide turule laskmist ja liikmesriikidevahelist liikumist käsitlev direktiiv 93/15/EMÜ ei ole praeguseks veel harmoneeritud. Nimetatud direktiivi harmoneeriv lõhkematerjaliseaduse eelnõu on kooskõlastamisel ning planeeritud jõustumistähtaeg on 1. märts 2004.

Ehitustooted

Acquis' on harmoneeritud 2002. aastal vastu võetud ehitusseaduse ning majandus- ja kommunikatsiooniministri 27. detsembri 2002. aasta määrusega nr 76 "Ehitusmaterjali ja -toote nõuetele vastavuse tõendamise kord ja eri liiki nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid". Nimetatud õigusaktidele lisandub 2003. aasta märtsis Siseministeeriumi ettevalmistatav Vabariigi Valitsuse määrus "Ehitisele esitatavad tuleohutuse nõuded".

Meditsiiniseadmed

Valdkond on Eestis praegu mõnes osas reguleerimata, osaliselt on see reguleeritud rahvatervise seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega. Meditsiiniseadmeid käsitlev *acquis'* võetakse täies ulatuses üle Sotsiaalministeeriumi väljatöötatava meditsiiniseadme seaduse ja selle rakendusaktidega. Seaduse eeldatavaks jõustumise tähtajaks on planeeritud jaanuar 2004.

Toiduained

Acquis' ülevõtmise eest vastutab Põllumajandusministeerium, välja arvatud mineraalveega seonduvad nõuded, mis on Sotsiaalministeeriumi pädevuses. Toiduainete valdkond on reguleeritud 1. jaanuaril 2000. aastal jõustunud toiduseaduse ja selle rakendusaktidega. Praeguseks on enamik toiduaineid käsitlevast *acquis'*st Eesti õigusaktidesse üle võetud.

Toiduainete valdkonnas on enne ELiga liitumist kavandatud veel ülevõtmata vertikaalsete direktiivide alusel kehtestada Vabariigi Valitsuse määrused ning viia Eesti õigusaktid kooskõlla peamiselt uute, 2001. ja 2002. aastal vastu võetud direktiividega. Samuti tehakse mõningatesse õigusaktidesse muudatusi nende täielikuks vastavusse viimiseks asjakohase *acquis'*ga. Olulisem neist on toiduseaduse muutmise seadus, millega kavandatakse järgmisi põhimõttelisi muudatusi: tunnistatakse kehtetuks Eestis eritoidu käitlemise loa nõue ning asendatakse see direktiivides sätestatud teavitamise protseduuriga teatud eritoidude korral; muudetakse seadust selliselt, et liitumiskuupäevast alates on võimalik rakendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega 258/97/EÜ ELis kehtestatud uuendtoidu turule lubamise skeemi; tunnistatakse kehtetuks toidu importimiseks vajalik importija tegevusloa nõue.

Väetised

Väetistealane *acquis'* ei ole veel täielikult harmoneeritud, kuid seda tehakse väetiseseaduse eelnõuga, mille on välja töötanud Põllumajandusministeerium ja heaks kiitnud Vabariigi Valitsus. Väetiseseaduse jõustumise tähtajaks on kavandatud 1. juuli 2003.

Tekstiil

Tekstiilitooteid käsitlev *acquis'* on osaliselt harmoneeritud Vabariigi Valitsuse 11. juuli 1995. aasta määrusega nr 269 "Rõivaste ja muude tekstiiltoodete märgistamise eeskiri". Valdkonna täielikuks harmoneerimiseks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis koostatud Vabariigi Valitsuse määruse "Rõivaste ja tekstiiltoodete märgistamise eeskiri" eelnõu ning majandus- ja kommunikatsiooniministri määruse "Kvantitatiivse analüüsi meeto-

did kahe- ja kolmekomponentsetest kiusegudest koosnevate tekstiiltoodete kiukoostise määramiseks” eelnõu. Nimetatud õigusaktide vastuvõtmine sõltub uue tarbijakaitseseaduse vastuvõtmisest, mille eelnõu on Riigikogu menetluses ning mille jõustumise ajaks on planeeritud 1. juuni 2003.

Veterinaar- ja muud ravimid

Enamik veterinaar- ja muid ravimeid käsitlevate ELi õigusaktide põhimõtteid on Eesti õigusaktidesse juba üle võetud. Eesti õigusaktide aluseks on selles valdkonnas ravimiseadus ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadus. Valdkonna õigusaktid viiakse täielikult *acquis*’ga vastavusse ravimiseaduse muudatuse jõustumisega 2004. aastal ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse muutmisega 2003. aasta II poolaastal.

Kemikaalid ja ohtlikud ained

Eestis harmoneeritakse kemikaale käsitlev *acquis*’ kemikaaliseaduse (12. veebruaril 2003. aastal vastu võetud kemikaaliseaduse muutmise seadus näeb ette Mürgistusteabe Keskuse loomise) ning sellest tulenevate alamastme õigusaktidega. Kemikaalide valdkonnas on Eestil veel osaliselt täitmata mitmed ELi liikmesriigi staatuseks vajalikud õigusloome kohustused. Näiteks tuleb välja töötada õigusaktid häid laboritavasid käsitlevate õigusaktide harmoneerimiseks ning mürgistuste ja traumade arvelevõtmiseks ja põhjuste väljaselgitamiseks, kaasajastada tuleb uuest ainest teavitamise õiguslik alus. Biotsiididealase *acquis*’ harmoneerimiseks tuleb 2003. aastal vastu võtta biotsiidiseadus ja selle rakendusaktid, mis hakkavad reguleerima biotsiidide käitlemise ohutust, sealhulgas registreerimist, klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist. Õigusaktide jõustumine on planeeritud 2004. aasta algusesse.

Lähteained

Eestis on lähteainete valdkond harmoneeritud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadusega. Asjakohased Eesti õigusaktid viiakse täielikult *acquis*’ga kooskõlla narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse muutmisega eeldatavalt 2003. aasta II poolaastal.

Kristallklaas

Kristallklaasi käsitlevad ELi õigusaktid harmoneeritakse 2003. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi väljatöötatava Vabariigi Valitsuse määrusega “Nõuded kristallklaasi toodetele”.

5. MÕJUD

ELiga ühinemise mõju tööstusele on enne lõplikku ühinemist raske hinnata. Eri tööstusharude puhul saab rääkida erinevatest mõjuritest, mis tulenevad muutuvatest kaubandus-sidemetest, neid reguleerivatest õigusaktidest ja tööstusharu eripärast. Üldine seisukoht seni tehtud uurimuste põhjal on, et ELiga ühinemine toob kaasa suurema kaubavahetuse ja investeeringute kasvu.

ELiga liitumisel tuleb Eestil üle võtta ELi väliskaubandusrežiim, millega kaasneb:

- ELis kasutatavate tollimaksude rakendamine kolmandate riikide suhtes;
- seniste vabakaubanduslepingute kaotamine või läbivaatamine (vt seletuskirja VII osa 26. jagu “Välissuhted”) riikide suhtes, kes ei astu Eestiga ühel ajal ELi (näiteks Ukraina).

Vabakaubanduslepingute kaotamine vähendab Eesti eksportijate hinnaelist neil turgudel, mis omakorda võib avaldada tuntuvat negatiivset mõju nii ekspordile kui ka tootmismahtudele.

Ühinemisest saavad suuremat kasu kaasaegsed ekspordiettevõtted (tekstiili-, toiduaine-, puidu-, elektroonika ja masinaehituse sektoris), kuna kaubandustõkete kadumine ELi piires soodustab kaubavahetust. Samas suurenevad kaubandustõkked ülejäänud maailmaga ning väheneb konkurents tolliliitu mittekuuluvate riikidega. Samuti võib eeldada, et stabiliseeruvad Eesti üldised investeerimisolud, mis mõjub positiivselt Eesti konkurentsivõimele. Seoses kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumisega ELis paraneb ressursside kättesaadavus.

Liitumise negatiivsetest mõjudest võib välja tuua, et kolmandate riikide impordile hakkavad kehtima ELi piirangud. Tekib kaubavahetust ümbersuunav efekt. Imporditud tooraine on oluline näiteks söe- ja terase-, tekstiili-, farmaatsia-, elektroonika- ja autotööstusele, kus see muutub pärast liitumist kallimaks. Liitumise järel võib olla raskem otse importida Kagu-Aasia riikidest, Jaapanist, Hiinast või USAst.

ELi nõuete täitmine nõuab Eesti ettevõtetelt suuri investeeringuid, mis paratamatult kajastuvad ka toote hinnas. Kõrgem hind aga tähendab Eesti toodete konkurentsivõime kaotust. Samas on toodete vastavus üldkehtestatud ohutusnõuetele tarbijate huvides.

6. RAKENDAMINE

Riigihangete seaduse rakendamise üle teostab järelevalvet Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutsev Riigihangete Amet.

Tehnilise normi ja standardi seaduse alusel on Eesti riikliku standardiorganisatsioonina 2000. aastal asutatud Eesti Standardikeskus. Eesti Standardikeskus on selle liikmeid esindav mitmetulundusühing, mille põhikirjalise tegevuse eesmärk on koostada ja avaldada standardeid ning esindada Eestit rahvusvahelises standardimises. Eesti Standardikeskuse prioriteet on saavutada Euroopa standardiorganisatsioonide Euroopa Standardikomitee (CEN) ja Euroopa Elektrotehnika Standardikomitee (CENELEC) liikmestaatus 2003. aastal.

Vastavushindamise rakendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse kohaselt annab isikutele õiguse tegutseda tunnustatud asutusena Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures asuv komisjon. Samuti vastutab ministeerium tunnustatud asutuste teavitamise eest.

Eesti riiklikuks akrediteerimisasutuseks on Sihtasutus Eesti Akrediteerimiskeskus, kelle ülesanne on akrediteerida katse- ja kalibreerimislaboreid ning inspekteerimis- ja sertifitseerimisasutusi. Oma töös juhindub Eesti Akrediteerimiskeskus Euroopa standardite seeriatega 17000 ja 45000 nõuetest. Alates 2000. aasta juunist on Eesti Akrediteerimiskeskus Euroopa akrediteerimisalase koostööasutuse EA (*European Co-operation for Accreditation*) täisliige. Eesti vastavushindamistulemuste rahvusvahelise tunnustuse saavutamiseks taotleb akrediteerimiskeskus liitumist Euroopa akrediteerimisasutuste mitmepoolse vastastikuse tunnustamise leppega (*Multilateral Agreement of European Co-operation for Accreditation*).

Metroloogia valdkonnas vastutab rakendamise eest mõõteteenistus, mis hõlmab riiklike ja eraõiguslike mõõtmiste jälgitavust tagavaid ja mõõtevahendite metrooloogilist kontrolli

tegevaid institutsioone. Mõõteteenistuse koosseisu kuuluvad riigi metroloogia keskasutus, riigietaloni laborid, riikliku järelevalve asutus, akrediteerimisasutus, akrediteeritud kalibreerimis- ja katselaborid, tüübikinnitust tegevad asutused ja akrediteeritud taatluslaborid. Mõõteseaduse kohaselt teeb mõõtevahendite tüübikinnitust pädeva asutusena Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas oleva Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni legaalmetroloogia osakond ja tüübikatsetusi akrediteeritud kalibreerimis- ja katselaborid, mis ei pruugi asuda Eestis. Praegu ei ole Eestis tüübikatsetusi tegev katselaborit, kuna asjakohase katsebaasi rajamine on kulukas ja tüübikatsetusi vajavate lahenduste arv väike.

Turujärelevalvet harmoneeritud valdkondades teostavad Eestis kõik turujärelevalve asutused vastavalt valdkonda reguleerivale õigusaktile (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas olevad Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Tarbijakaitseamet, Sideamet ja Veeteede Amet, Sotsiaalministeeriumi haldusalas olevad Tööinspeksioon, Tervisekaitseinspeksioon ja Ravimiamet, Põllumajandusministeeriumi haldusalas olevad Veterinaar- ja Toiduamet ja Taimetoodangu Inspeksioon ning Keskkonnaministeeriumi haldusalas olev Keskkonnainspeksioon). Harmoneerimata alasad ja harmoneeritud valdkondades neid tooteomadusi, ohtusid ja ohuliike, mida ei ole reguleeritud asjakohases eriseaduses, käsitletakse toote ohutuse seaduses ning turujärelevalvet teostavad turujärelevalve asutused vastavalt nende tegevusvaldkondadele.

Tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teavitamist hakkab koordineerima Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kes on vahendaja eri ministeeriumide ja Euroopa Komisjoni vahel. Ministeeriumid teavitavad Vabariigi Valitsuse 25. juuni 1999. aasta määruse nr 201 kohaselt väljatöötatavatest eelnõudest, mis sisaldavad tehnilisi norme või nõudeid infoühiskonna teenustele tehnilise normi ja standardi seaduse mõistes. Edastatud eelnõusid ei ole lubatud edasi menetleda kolme kuu jooksul ning teatud juhtudel ka pikemalt vastavalt direktiivile 98/34/EÜ ning selle alusel väljatöötavale Vabariigi Valitsuse määrusele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium edastab teavitatud eelnõud Euroopa Komisjonile ning vahendab Eesti ning komisjoni suhtlemist, kaasa arvatud komisjoni või liikmesriikide arvamused Eesti eelnõude ning meie arvamused teiste liikmesriikide eelnõude kohta. Teavitamise koordineerimiseks tuleb välja töötada andmebaas ning täpsustada teavitamise korda, milleks töötatakse 2003. aasta lõpuks välja uus Vabariigi Valitsuse määrus. Et teavitamine toimiks liitumisest alates tõrgeteta, on komisjonil kavas sõlmida ühinevate riikidega lepingud enne liitumist lihtsustatud korras teavitamisprotsessis osalemise kohta.

Relvade omandamise ja valdamise kontrolli teeb Siseministeeriumi valitsemisalas olev Politseiamet.

Liikmesriigi territooriumilt ebaseaduslikult väljaviidud kultuuriväärtuste tagastamise küsimustega tegeleb Kultuuriministeeriumi valitsemisalas olev Muinsuskaitseamet, mille kultuuriväärtuste väljaveo osakond hakkab täitma direktiivist 93/7/EMÜ tulenevaid ülesandeid. Koostööd nimetatud direktiivis sätestatud nõuete järgimiseks hakkavad siseriiklikult tegema Muinsuskaitseamet, Tolliamet ja Politseiamet.

Masinate, liftide, gaasiseadmete, surveadmete, lõhkematerjalide ja elektriseadmete üle teostab turujärelevalvet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas olev Tehnilise Järelevalve Inspeksioon.

Ehitustoodete üle teostavad turujärelevalvet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas olev Tehnilise Järelevalve Inspeksioon ja Siseministeeriumi valitsemisalas olev Päästeamet. Vastavust tõendavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegut-

sevalt komisjonilt tegutsemisõiguse saanud katselaborid ning inspekteerimis- ja sertifitseerimisasutused.

Turule lastud mänguasjade ohutuse üle teostab järelevalvet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas tegutsev Tarbijakaitseamet. Mänguasjade ohutuse kontrollimiseks vajalikke katsetusi saab teha Tervisekaitseinspeksiooni laboris. Praegu on seal võimalik täies mahus kontrollida mänguasjade keemilisi omadusi ning osaliselt ka mehaanilisi ja füüsilisi omadusi. Vajaduse korral kasutatakse teistes liikmesriikides asuvaid katselaboreid. Mänguasja tüübikatsetusi on vaja teha vähe ning selleks ei ole Eestis tunnustatud asutust.

Isikukaitsevahendeid käsitlevate õigusaktide rakendamise eest vastutab Sotsiaalministeerium ja turujärelevalvet isikukaitsevahendite üle teostab Sotsiaalministeeriumi haldusalas tegutsev Tööinspeksioon.

Meditatsiooniseadmeid käsitlevate õigusaktide rakendamise eest vastutavad Sotsiaalministeerium ja selle valitsemisalas olev Ravimiamet.

Väikelaevu käsitlevate õigusaktide rakendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, tunnustamine ja järelevalve on selle ministeeriumi valitsemisalas oleva Veeteede Ameti pädevuses.

Raadioseadmete ja telekommunikatsiooni lõppseadmeid käsitlevate õigusaktide rakendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas tegutsev Sideamet.

Pakendi ja pakendijäätmete valdkonna õigusaktide rakendamise eest vastutab Keskkonnaministeerium.

Mootorsõidukeid ning põllu- ja metsamajanduslikke traktoreid käsitlevate õigusaktide rakendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas tegutsev Riiklik Autoregistrikeskus.

Toiduainete valdkonnas vastutavad õigusaktide rakendamise ja järelevalve eest Põllumajandusministeeriumi haldusalas olev Veterinaar- ja Toiduamet, Sotsiaalministeeriumi haldusalas olev Tervisekaitseinspeksioon ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas olev Tarbijakaitseamet. Nimetatud asutuste ülesannete jaotus on kindlaks määratud toiduseaduses. Tervisekaitseinspeksiooni ülesanne on teostada järelevalvet jaekaubandus- ja toitlustusettevõtete üle. Kõigi teiste toidukäitlejate üle teostab järelevalvet Veterinaar- ja Toiduamet. Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus teeb toidutoorme ja toidu kontrolli riigipiiril. Tarbijakaitseameti ülesanne on teostada jae- ja hulgemüügi etapis järelevalvet toidu märgistuse, säilitustingimuste ja koostise üle. Toiduseaduse kohaselt tohib alates 1. juulist 2000 üldjuhul teha järelevalve käigus võetud proovidest analüüse vaid selleks volitatud laborites. Alates 2002. aasta 1. jaanuarist peavad kõik volitatud laborid olema ka akrediteeritud. Praegu on järelevalve käigus võetud proove analüüsima volitatud 20 laborit.

Väetisi käsitlevate õigusaktide rakendamise eest vastutavad Põllumajandusministeeriumi haldusalas tegutsevad Taimetoodangu Inspeksioon ja Taimse Materjali Kontrolli Keskus. Taimse Materjali Kontrolli Keskus on akrediteeritud 2000. aastal ja suuteline tegema vajalikke analüüse.

Tekstiiltoodete märgistamise üle teostab järelevalvet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas tegutsev Tarbijakaitseamet. Tekstiiltoodete kiukoostise märgistamise eest vastutab tootja või tema volitatud esindaja.

Jalatsite märgistamise üle teostab järelevalvet Tarbijakaitseamet. Jalatsite märgistamise eest vastutab tootja või tema volitatud esindaja.

Ravimitealaste õigusaktide rakendamise eest vastutavad Sotsiaalministeerium ja Ravimiamet, osaliselt ka Põllumajandusministeerium, ning ravimite hindade ja kompenseerimise eest Eesti Haigekassa. Veterinaarravimite puhul on kaasatud Veterinaar- ja Toiduamet.

Kosmeetikatooteid käsitlevate õigusaktide rakendamise eest vastutavad Sotsiaalministeerium, Tervisekaitseinspeksioon ja Tarbijakaitseamet.

Pesuainete üle teostab turujärelevalvet hulgikaubanduses Tervisekaitseinspeksioon ja jae-kaubanduses Tarbijakaitseamet.

Kemikaalide valdkonna õigusaktide rakendamise eest vastutavad Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium ning nende allasutused oma pädevuse piires. Kemikaalide turujärelevalvet teostavad hulgi-kaubanduses Tervisekaitseinspeksioon ja jae-kaubanduses Tarbijakaitseamet. Kemikaaliseaduse muutmise seadusega on pandud alus Mürgistusteabe Keskuse loomisele. Kemikaali-ohutuse valdkonna nõuandev asutus on Kemikaaliohutuse Komisjon.

Lähteainete üle teostavad järelevalvet Ravimiamet ja Tolliamet. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt hakkab järelevalvet lähteainete üle teostama ka Politseiamet oma pädevuse piires.

Kristallklaasi valdkonna õigusaktide rakendamise eest hakkab vastutama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus sisalduvad kaupade vaba liikumise sätted jõustuvad Eesti suhtes samal kuupäeval kui leping. Ühinemisleping sisaldab kaupade vaba liikumise valdkonnas ühe erandi, mis käsitleb kala ja kalatoodete dioksiinisaldust. Selle kohaselt võib EL anda Eestile üleminekuperioodi kuni 31. detsembrini 2006 ELi dioksiini piirnõrmi ületava kala ja kalatoodete turustamiseks oma riigi territooriumil; üleminekuperiood antakse vaid juhul, kui Eesti täidab Euroopa Komisjoni seatud tingimused (vt seletuskirja sisu ja võrdlevat analüüsi käsitlevat osa).

2. JAGU

Isikute vaba liikumine

1. ALAJAGU

Isikute vaba liikumine

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi väliskoostöö ja eurointegratsiooni osakonna eurointegratsiooni büroo peaspetsialist Gerli Roos, Sotsiaalministeeriumi euronõunik Jana Järvik. Kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise osa on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik välisintegratsiooni alal Tiia Raudma, Haridus- ja Teadusministeeriumi avalike ja välissuhete osakonna Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja Ülle Kurvits ning Sotsiaalministeeriumi tervishoiuosakonna peaspetsialist Pille Saar.

Läbirääkimiste perioodil arutati sektoraalsetes direktiivides sätestatud tervishoiukutsete ja arhitektiõppe sisu läbi Tartu Ülikooli, Tallinna Meditsiinikooli, Tartu Meditsiinikooli, Eesti Põllumajandusülikooli, Eesti Kunstiakadeemia ja teiste õppeasutuste ekspertidega. Samuti kaasati kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise, sealhulgas asutamisõiguse ja teenuste osutamise vabaduse teema arutelusse mitmeid liite, nagu Eesti Arstide Liit, Eesti Hambaarstide Liit, Eesti Stomatoloogide Selts, Eesti Ämmaemandate Ühing, Eesti Õdede Liit (endine Eesti Õdede Ühing), Arhitektide liit, Eesti Advokatuur ja Eesti Loomaarstide Ühing.

Kodanikuõiguste osa on koostanud Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna avaliku õiguse talituse juhataja Oliver Kask, Siseministeeriumi õigusosakonna nõunik Karin Lelle, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna juhataja Katrin Savomägi ning välismaalaste dokumenteerimise osakonna juhataja Leevi Laever. Töötajate vaba liikumise osa on koostanud Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja Pille Rebane, Sotsiaalministeeriumi tööosakonna tööõiguse büroo juhataja Carita Rammus, Tööturuameti välissuhete ja teabe osakonna juhataja kt Alice Lugna ning Tööturuameti tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse osakonna peaspetsialist Õie Jõgiste. Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise osa on koostanud Sotsiaalministeeriumi nõunik Pille Liimal, Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse ja -toetuste osakonna jurist Heli Sildmäe, Sotsiaalkindlustusameti eurointegratsiooni nõunik Reet Kabi ning Haigekassa välissuhete osakonna juhataja Miret Tuur.

EÜ asutamislepingu artiklis 18 sätestatakse liidu kodanike õigus teatud piirangutega ja tingimustel elada teiste liikmesriikide territooriumil. Isikute vaba liikumise peatüki raames reguleeritakse ka ELi kodanike muid õigusi, kutsekvalifikatsioonide vastastikust tunnustamist ja sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist.

2. EESMÄRK

Isikute vaba liikumine on subjektiivne õigus, mille üheks põhialuseks on ELi kodakondsus (EÜ asutamislepingu artiklid 17–22). EÜ asutamislepingu artikli 17 kohaselt ELi kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust. Lähtuvalt EÜ lepingu artiklist 18 on ELi kodanikel õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kuid seda vastavalt EÜ lepingus ja selle rakendamise meetmetega kehtestatud piirangutele ja tingimustele. Seega reguleerib ELi õigus isikute liikumisõigust, tehes vahet kolmandate riikide kodanike ning ELi kodanike ja nende perekonnaliikmete riiki lubamise ja riigis viibimise tingimustes.

2. mai 1992. aasta Euroopa Majanduspiirkonna asutamislepingu artikli 28 ja lepingu lisa 5 kohaselt kasutavad ELi töötajate vaba liikumise õigust peale ELi kodanike ka teiste Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide (Norra, Liechtenstein ja Island) kodanikud. ELi ja Šveitsi Föderatsiooni vahel on sõlmitud kahepoolne kokkulepe, mille alusel laieneb isikute vaba liikumine ka šveitsi kodanikele.

Vaba liikumine tähendab õigust liikuda ühest liikmesriigist teise, õigust elada ja töötada teises liikmesriigis ning jääda sinna pärast töötamise lõpetamist pensioniikka jõudmise või püsiva töövõimetuse tõttu. Lisaks tuleb tagada nimetatud õigus ka töötajale, kes pärast ühes liikmesriigis elamist ja töötamist asub tööle teises liikmesriigis, säilitades samal ajal elukoha esimeses liikmesriigis. ELi kodaniku teises liikmesriigis viibimise õiguslikuks aluseks on EÜ asutamisleping ning teised õigusaktid, siiski on vaja selle õiguse kasutamiseks taotleda elamisluba. ELi kodanikule antakse elamisluba töötamiseks, ettevõtlusega tegelemiseks, õppimiseks, piisava legaalse sissetuleku olemasolul ning pikaajaliseks riigis viibimiseks. Perekonnaliikmele antakse elamisluba ELi kodaniku juurde elama asumiseks. Samas on sätestatud ka juhud, mil ELi kodanik võib riigis viibida ilma elamisloata: kuni 3 kuud riiki sisenemise päevast arvates, kui ta töötab selles riigis või tegeleb seal ettevõtlusega; kui ta töötab teises ELi liikmesriigis, kuid elab selles riigis; kui töötab riigis hooajatööliseks ja mõistliku aja jooksul töötamise eesmärgil (Eesti õiguse kohaselt on see piiratud kuue kuuga).

Liikumisõiguse kasutamist on piiratud tingimustega. ELi kodanikul ja perekonnaliikmel peab olema piisavalt rahalisi vahendeid nii enda kui ka perekonnaliikme ülalpidamiseks. Vahendid tunnustatakse küllaldaseks siis, kui need ületavad taseme, milleni liikmesriik annab oma kodanikele toimetuleku toetust. Samuti nõutakse tervisekindlustuslepingut, et vältida nende isikute muutumist koormaks selle riigi ravikindlustussüsteemile.

Kuna ELi kodanikel on õigus vabalt liikuda, siis riiki sisenemisel peab neil olema üksnes ELi liikmesriigi väljaantud isikut tõendav dokument. Perekonnaliikmel, kes ei ole ELi kodanik, peab lisaks isikut tõendavale dokumendile olema ka viisa või ELi liikmesriigi elamisluba. Viisat ei nõuta perekonnaliikmetelt, kes on vabastatud viisakohustusest vastavalt riikide vahel sõlmitud viisanõuetest vabastamise lepingutele. Tulenevalt Schengeni konventsiooni artikli 21 punktist 2 ei pea viisat olema ka perekonnaliikmetel, kellel on mõne teise ELi liikmesriigi väljaantud elamisluba. Eestisse sisenemisel eristatakse ELi kodaniku staatuses perekonnaliikmeid nendest perekonnaliikmetest, kes on kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud.

ELi direktiivide ja määrustega on kehtestatud eri isikute kategooriatele erinevad õigused ja piirangud. Lähtudes elamisloa taotlemise alustest, võib välja tuua järgmised isikute kategooriad.

Töötajad

Töötajate vaba liikumine (EÜ asutamislepingu artiklid 39–42) annab liikmesriikide kodakondsusega töötajatele liikumisvabaduse ühenduse piires ja toob endaga kaasa õiguse:

- võtta vastu tööpakkumisi;
- liikuda vabalt ELi liikmesriikides;
- viibida liikmeriikides töötamise eesmärgil;
- jääda liikmeriikide territooriumile pärast seal töötamist;
- kasutada samasuguseid õigusi asukohamaa kodanikega.

EÜ asutamisleping, nagu ka teise õigus, ei määratle, kes on töötaja ja kellele laienevad tööjõu vaba liikumisega kaasnevad õigused, küll on seda laialdaselt defineerinud Euroopa Kohus. Töötaja on ühenduse mõiste, mida ei defineerita liikmesriikide õigustest tulenevate mõistetega, samuti ei ole olulised faktorid elukutse ega töö, mida tehakse, et tuvastada, kas liikmesriigi kodanikule on EÜ asutamislepinguga ja selle rakendusmeetmetega antud õigus vabalt liikuda, siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal viibida. Töötajatele rakendatavaid õigusi on laiendatud ka praktikantidele ja (üli)õpilastele.

Vastavalt nõukogu määrusele 1612/68/EMÜ ühenduse piires töötajate vaba liikumise kohta võib iga liikmesriigi kodanik taotleda ja iga liikmesriigi territooriumil tegutsev tööandja pakkuda tööd ning nad võivad sõlmida ja täita töölepinguid kooskõlas riigi õigus- ja haldusaktidega.

Liikmesriigi kodanikul on õigus saada tööd samadel tingimustel nagu selle liikmesriigi kodanikul, kus ta tööd otsib, ning talle ei või esitada mingeid lisanõudmisi. Võrdse kohtlemise põhimõtet peab rakendama nii tööle võtmisel, töö tasustamisel, töölt vabastamisel, töötuna registreerimisel kui ka maksustamisel. Samuti peab olema tagatud võrdselt liikmesriigi kodanikega võimalus õppida kutseõppeasutustes ja osaleda ümberõppel. See tähendab, et ELi kodanik võib taotleda mis tahes vaba töökohta, mida mõnes liikmesriigis pakutakse, sealhulgas avalikus sektoris. EÜ asutamislepingu artikli 39 lõike 4 kohaselt võib teatavatele avaliku teenistuse ametikohtadele siiski võtta vaid oma riigi kodanikke, kui need ametikohad on seotud vahetult riigivõimu teostamisega, avaliku korra või riigi huvide kaitsmisega.

Ka nn pendeltöötajaid tuleb töökohariigis kohelda samamoodi nagu selle riigi töötajaid töö taotlemise, töötingimuste ja sotsiaaltoetuste suhtes. Pendeltöötajateks nimetatakse töötajaid, kes elavad ühes liikmesriigis ja töötavad teises ning käivad põhieelkohas vähemalt korra nädalas.

Õigus siseneda töötamise eesmärgil riiki ja seal viibida nähakse ette EÜ asutamislepingu artiklis 39 ning täpsemad juhised sätestatakse määruuses 1612/68/EMÜ. Nimetatud õigust on laialdaselt tõlgendanud Euroopa Kohus ja teised õigusaktid. Direktiivi 68/360/EMÜ (artikkel 3) kohaselt piisab liikmesriikide kodanikel teise liikmesriiki sisenemiseks isikutunnistuse või passi esitamisest. Sissesõiduviisat ega muid samaväärseid dokumente ei või nõuda.

Liikmesriigi töötajal on õigus teise liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal viibida mõistliku aja jooksul, et otsida tööd. Sel ajal on tal lubatud nimetatud liikmesriigis elada. Kui mõistliku aja jooksul tööd ei leita, siis õigus viibida teises liikmesriigis lõpeb. Mõistliku aja pikkust ei ole EÜ õigusaktidega kindlaks määratud, enamik liikmesriike loeb selle pikkuseks kuus kuud, mõni liikmesriik ka kolm kuud. Kui isik suudab tõestada, et tema väljavaated tööd leida on head (näiteks ootab ta kutsesobivustestide või töövestluste tulemusi), võib ta jääda sinna tööd otsima ka pikemaks ajaks. Töö otsimiseks teises riigis tuleb kodanikul end registreerida selle maa tööturuametis ning tal on samad õigused nagu selle riigi kodanikust töötajal. Euroopa Komisjon ja liikmesriikide tööturuametid on käivitanud programmi EURES (Euroopa Töövahendussüsteem), mille raames nõustavad konsultandid teistest liikmesriikidest tööd otsivaid inimesi. Sellesse võrku kuulub üle ELi umbes 450 euronõustajat, kes on saanud eriettevalmistuse ühest riigist teise siirduvate töötajate nõustamiseks ja informeerimiseks ning neile töökohtade leidmiseks.

Õigus viibida riigis on üks põhiõigustest, mis on antud EÜ asutamislepingu artikliga 18. Ühest riigist teise elama asumisel on oluline, kui pikaks ajaks kavatsetakse teise liikmesriiki jääda. Kui on plaanis viibida seal alla kolme kuu, nõutakse vaid passi või mõne muu isikut tõendava dokumendi olemasolu. Kui teises riigis viibimine on seotud töötamisega (töölähetus või isiklik ettevõtlus) ning riigis viibitakse üle kolme kuu, on vaja taotleda elamisluba, mis ei ole eeltingimuseks isiku õigustele, vaid tunnistus nende õiguste olemasolu kohta.

Perekonnaliikmed ja nende õigused

Vaba liikumine hõlmab peale ELi kodaniku ka tema nii ELi kodanikest kui ka kolmandate riikide kodanikest perekonnaliikmeid. Perekonnaliikme õigus riigis viibida tuleneb selle ELi kodaniku õigusest, kellega koos ta saabub riiki või kelle juurde asub elama. Seega ei ole perekonnaliikmel iseseisvat õigust riigis viibida, vaid see on seotud nii kehtivuselt kui ka ajaliselt ELi kodaniku õigusega, kui perekonnaliige ei saabu riiki iseseisva ELi kodanikuna (näiteks ei taotle elamisluba töötamiseks, vaid taotlebki elamisluba, aluseks ELi kodaniku juurde elama asumine). Perekonnaliikmel peab riigis viibimiseks olema elamisluba või viisa. Perekonnaliikme staatus on oluline elamisloa taotlemisel, riiki sisenemisel sellel tähtsust ei ole. Kui ka perekonnaliige on ELi kodanik, siis tema suhtes sisepiiridel piirikontrolli ei tehta.

Perekonnaliikmeks loetakse ELi kodaniku abikaasat, tema alla 21aastast last või ülalpeetavat täisealist last või lapselast, tema või tema abikaasa ülalpeetavat vanemat või vanavanemat ning eelnevalt nimetatud isikut, kes on ELi kodaniku ülalpeetav või kes elab temaga koos ja kellel on temaga ühine majapidamine.

Perekonnaliikmetest võivad üksnes seaduslik abikaasa ja ülalpeetav laps asuda elama sellesse riiki õppima tulnud ELi kodaniku juurde vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu 29. oktoobri 1993. aasta direktiivile nr 93/96/EMÜ. Tulenevalt Euroopa Liidu Nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivist nr 90/364/EMÜ on ainult ELi kodaniku seaduslikul abikaasal ja ülalpeetaval lapsel elamisloa kehtivusajal õigus selles riigis töötada ja tegelda ettevõtlusega. Nii nagu ELi kodanik, peavad ka nemad oma töötamise asjaomase riigi tööturuametis registreerima.

Perekonnaliikme elamisloa kehtivusaeg seotakse ELi kodanikule antud elamisloa kehtivusajaga. Perekonnaliikme elamisloa kehtivusaeg ei tohi ületada ELi kodanikule antud elamisloa kehtivusaega ning kui perekonnaliige saabub järele hiljem, siis perekonnaliikmele antava elamisloa maksimaalseks kehtivusajaks saab olla ELi kodaniku elamisloa kehtivusaja lõpuni jääv aeg. Oluline on, et nende elamislubade kehtivusaeg lõppeks ühel ajal.

Töötaja perekonnaliikmel on ka õigus saada haridust (üld- ja kutseharidus) ning haridusega seotud õigusi (õppetoetus, stipendiumid) samadel tingimustel, mis asukohariigi elanikelgi (ELi nõukogu määruse 1216/68/EMÜ artikli 7 lõige 3).

Perekondade ühinemise korral jälgivad liikmesriigid hoolega, et abielu ei ole fiktiivne, sõlmitud vaid elamisloa saamise eesmärgil. Abielu fiktiivsuse tuvastamise korral keeldutakse elamisluba andmast või seda pikendamast.

Üliõpilaste liikumise õigus

Kuni kolmekuuliseks õppimiseks teises liikmesriigis nõutakse ELi kodanikelt vaid isikutunnistust või passi (mõnes liikmesriigis kehtib ka kohalikus omavalitsuses registreerimise nõue).

Teises liikmesriigis üle kolme kuu kestva õppimise korral on vaja tunnistust akrediteeritud kõrgkoolist selle kohta, et asjakohane isik on kandnud selle õppeasutuse üliõpilaste nimekirja, tervisekindlustuse poliisi ning rahasummat (ka stipendiumi või abirahana), millest piisaks äraelamiseks, et üliõpilane ei muutuks koormaks vastuvõtva riigi sotsiaalkindlustussüsteemile.

Alla aasta kestva õppetöö korral kehtib elamisluba õppetöö kestuse aja. Üle aasta kestva õppetöö korral kehtib elamisluba ühe aasta ning seda saab igal aastal uuendada.

Üliõpilased võivad teise riiki õppima minnes võtta perekonnaliikmetest kaasa ainult abikaasa ja lapsed. Üle kolmekuuliseks riigis viibimiseks peavad nad taotlema elamisloa ja täitma samad tingimused, mida teises liikmesriigis õppida sooviv ELi kodanik, välja arvatud õppeasutuse nimekirja kandmise tingimus. Kolmandate riikide kodanikest perekonnaliikmete kohta kehtivad samad tingimused, mis ELi kodanikust töötaja perekonnaliikmete kohta. Kodakondsusest olenemata võivad õppiva ELi kodaniku perekonnaliikmed vastuvõtvast liikmesriigis töötada või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana.

Pikaajaliselt liikmesriigis viibimise õigus (sh pensionärid)

Pikaajaliselt riigis viibimise õigus tekib seoses ELi kodaniku riigis töötamise ja elamise perioodidega, vanaduspensionile jäämisega ning töövõimetuse tekkimisega.

Elamisluba pikaajaliselt liikmesriigis viibimiseks antakse viieks aastaks. ELi komisjoni määruses 1251/70/EMÜ sätestatakse, et ELi kodanik võib seda õigust kasutada kahe aasta jooksul päevast, mil ta täidab vajalikud tingimused teise liikmesriiki elama jäämiseks. Nimetatud õigus kehtib ka juhul, kui ta selle aja jooksul viibib riigist eemal.

Pikaajaliselt riigis viibimise õigus tekib ELi kodanikul, kes vastavalt direktiivile 90/365/EMÜ:

- on töötamise või ettevõtlusega tegelemise lõpetamise päevaks jõudnud vanaduspensionariikka ja liikmesriigis töötanud või ettevõtlusega tegelema vähemalt viimased kaksteist kuud ning liikmesriigis püsivalt viibinud vähemalt viimased kolm aastat järjest;
- on liikmesriigis püsivalt viibinud vähemalt viimased kaks aastat järjest ning lõpetanud töötamise või ettevõtlusega tegelemise püsiva töövõimetuse tõttu;
- on lõpetanud töötamise töövõime kadumise või kutsehaiguse tagajärjel tekkinud püsiva töövõimetuse tõttu.

Vastavalt määrusele 1251/70/EMÜ on töötajal õigus jääda liikmesriigi territooriumile pärast seda, kui ta on selles riigis töötanud. Nimetatud õigust jääda antud riigi territooriumile tõl-

gendatakse töötaja õigusena säilitada elukoht liikmesriigi territooriumil, kui ta on seal töötamise lõpetanud. Lisaks liikmesriigi territooriumil elava töötaja õigusele jääda sellele territooriumile, kui ta on selles riigis töötamise lõpetanud pensioniikka jõudmise või püsiva töövõimetuse tõttu, on oluline tagada õigus ka töötajale, kes pärast ühe liikmesriigi territooriumil elamist ja töötamist asub palgatööle teises liikmesriigis, säilitades samal ajal elukoha esimeses riigis. Kui töötaja kasutab liikmesriiki elama jäämise õigust, laieneb see õigus ka tema perekonnaliikmetele.

Perekonnaliikmele antakse viieaastase kehtivusajaga elamisluba, kui:

- ELi kodanikule antakse elamisluba eespool nimetatud juhtudel;
- ELi kodanik suri enne vanaduspensionini jõudmist ja oli surma päevaks Eestis püsivalt viibinud vähemalt viimased kaks aastat järjest;
- ELi kodanik suri enne vanaduspensionini jõudmist tööõnnetuse või kutsehaiguse tagajärjel.

Elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumise asjaolud

ELi kodanikul on õigus taotleda elamisluba ka üksnes piisavate rahaliste vahendite olemasolul. ELi õiguses on jäetud need määrad liikmesriikide otsustada.

Keeldumise aluseks võib olla oht avalikule korrale, riigi julgeolekule või rahva tervisele (EÜ asutamislepingu artikli 39 punkt 3). Keeldumine on erandlik ning iga üksikjuhtumi korral tuleb teha otsus konkreetset isikut arvestades.

KODANIKUÕIGUSED

Õigus saada kaitset

EÜ asutamisleping (artiklid 20–22) sätestab, et kõikidel liikmesriikide kodanikel on õigus kolmandate riikide territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanik ta on, saada kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt.

Samuti on igal liidu kodanikul õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi ja ombudsmeni poole.

Õigus valida ja olla valitud kohaliku omavalitsuse volikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel.

EÜ asutamislepingu artikli 19 järgi on isikul õigus osaleda Euroopa Parlamendi valimistel ning võrdsetel alustel asjakohase riigi kodanikega ka sellise elukohajärgse liikmesriigi kohalikel valimistel, mille kodanik isik ei ole. Valimistel osaledes on isikul võimalik nii ise valida kui ka olla valitud. Euroopa Parlamendi valimisel osalemise õigus tagab võimaluse luua ELi ühtne otsevalitud parlament ja ELi kodanikule võimaluse valimistel osaleda tema asukohariigist sõltumata. Kohalikul tasandil valimisõiguse sätestamine isiku elukohast sõltumata tagab kohaliku tasandi ühiselu korraldamises osalemise neile EL kodanikele, kes ei ela oma päritoluriigis.

Liitumise järel on Eesti kodanikel võimalik osaleda Euroopa Parlamendi valimistel ja sellega mõjutada parlamendi tööd. Eesti kodanike valitud Euroopa Parlamendi liikmete kaudu on tagatud Eesti seisukohtade ärakuulamine Euroopa Parlamendi osalusel loodava ELi õiguse kohta. Kohalikel valimistel on Eesti kodanikel võimalik osaleda liitumise järel kõigis ELi

liikmesriikides võrdsetel alustel asukohariigi kodanikega; ka Eestis valla- ja linnavolikogude valimistel on erinevalt senisest võimalik kandideerida Eesti kodakondsust mitteomavatel ELi kodanikel. See tagab vallas või linnas püsivalt elavate isikute suurema esindatuse kohaliku omavalitsuse teostamisel.

Valimisi viivad läbi valimiskomisjonid, kes tegutsevad Riigikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel, ning Siseministerium, kelle ülesanne on koostada valimisnimekirjad. Kõik nimetatud valimised korraldatakse ühtemoodi, seetõttu on valimiskomisjonide tegevust kerge kavandada.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Läbirääkimistel lepiti kokku ajutised üleminekumeetmed, mis on esitatud ühinemisakti VI lisa I osas (Eesti, töötajate vaba liikumine). Nõukogu määruse 1612/68/EMÜ artiklid 1–6 annavad ELi kodanikele õiguse kandideerida vabadele töökohtadele võrdsetel tingimustel antud riigi kodanikega. Ühinemisaktiga kehtestatud üleminekuperiood määruse artiklite 1–6 kohta tähendab, et liikmesriigis, kes ei ole avanud oma tööturгу, jäävad kehtima õigusaktid, millega võib piirata Eesti kodanike õigust selles riigis töötada.

Eesti liitumisel ELiga jäävad praegustes liikmesriikides Eesti töötajate suhtes kehtima siseriiklikud õigusaktid (üleminekuajad 2 + 3 + 2 aastat). Iga liikmesriik võib oma õigusaktide piires lubada suuremat vabadust Eesti töötajate vaba liikumise suhtes kui praegu, kaasa arvatud tööturu täielik avamine. ELi tööturu täielikust avamisest uutele liikmesriikidele on liitumisläbirääkimiste väliselt teatanud Rootsi, Taani, Holland, Iirimaa ja Suurbritannia. Praegused liikmesriigid rakendavad *préférence communautaire* põhimõtet, eelistades tööturul Eesti kodanikke kolmandate riikide kodanikele.

Eesti kodanikel, kes ühinemiskuupäeval töötavad seaduslikult mõnes praeguses liikmesriigis ja kellele on antud luba seal töötada katkestamatult 12 kuud või kauem, on juurdepääsuõiguse nimetatud liikmesriigi tööturule, kuid mitte teiste riiklike meetmeid kohaldavate liikmesriikide tööturule. Samad õigused on ka Eesti kodanikel, kellele on pärast ühinemist antud luba töötada praeguse liikmesriigi tööturul katkestamatult 12 kuud või kauem. Eespool nimetatud Eesti kodanikud jäävad neis lõikudes sätestatud õigustest ilma, kui nad vabatahtlikult lahkuvad asjakohase liikmesriigi tööturult (VI lisa 1. peatüki punkt 2).

Enne teise aasta möödumist Eesti liitumisest vaadatakse üle praeguste liikmesriikide siseriiklike meetmete rakendamine komisjoni raporti põhjal, mis esitatakse nõukogule. Hiljemalt kahe aasta möödudes Eesti liitumisest teatavad praegused liikmesriigid komisjonile, kas nad jätkavad siseriiklike meetmete rakendamist või hakkab kehtima *acquis*' (tööjõu vaba liikumine ilma piiranguteta). Kui liikmesriik ei teavita komisjoni, rakendub *acquis*'. Eesti võib taotleda üleminekumeetmete läbivaatamist veel ühel korral sama protseduuri järgi (VI lisa 1. peatüki punktid 3 ja 4).

Eesti liitumisest viie aasta möödumise järel võib praegune liikmesriik säilitada riigisiseseid meetmeid veel maksimaalselt kaheks aastaks, tingimusel et selle liikmesriigi tööjõuturul esinevad või seda ähvardavad olulised häired. Liikmesriik peab teavitama komisjoni oma soovist jätkata siseriiklike õigusaktide rakendamist, vastasel juhul rakendatakse *acquis*'d (VI lisa 1. peatüki punkt 5).

Iga praegune liikmesriik, kes rakendab *acquis*'d, võib Eesti liitumisest alates 7. aasta lõpuni vajaduse korral kehtestada kaitsemeetmed määruse 1612/68/EMÜ artikli 20 põhjal. Niikaua,

kuni võib kehtestada kaitsemeetmeid, võib liikmesriik erandjuhtudel peatada *acquis'* rakendamise ning piirata töajõu liikumist, teavitades komisjoni sellest tagantjärele (VI lisa 1. peatüki punkt 7).

Ühinemisakti III osa C jao 7. deklaratsiooni kohaselt võtavad praegused liikmesriigid kohustuse püüda suurendada uute liikmesriikide kodanike juurdepääsu tööturule *acquis'* kiirema rakendamise kaudu. Üleminekumeetmed kehtivad ka piiriäärsetel aladel elavate pendeltöötajate kohta.

Töötajate vaba liikumisega seoses ei rakendata üldisi üleminekumeetmeid teenuste osutamise suhtes. Isikute vaba liikumine on teenuste osutamise vabadusega seotud teenuste osutamise raames lähetatud töötajate kaudu. Sellisel viisil teise liikmesriiki teenust osutama lähetatud töötajad ei kasuta mitte isikute vaba liikumise õigust, vaid teenuste osutamise vabadust, mis on sellel ettevõttel, kes töötajad lähetab. Töötajate vaba liikumise üleminekuperioodi vältel võivad Austria ja Saksamaa piirata Eestil teenuste pakkumist mõnes Austria ja Saksamaa teenindussektoris (direktiivi 96/71/EÜ artikkel 1), teavitades sellest komisjoni. Austria koostatud nimekirja sisaldab ehitussektorit, koristus- ja turvateenuseid ning sotsiaaltööd. Saksamaa esitatud nimekirjas on ehitussektor ning koristus- ja sisekujundusteenused. Nimekirjad on ühinemisakti VI lisa punktis 13.

Eesti võib praeguse liikmesriigi kodanike suhtes rakendada samaväärseid meetmeid nagu see liikmesriik kasutab töajõu vaba liikumise ja teenuste osutamise suhtes. Senikaua, kuni praegune liikmesriik rakendab uue liikmesriigi kodanike suhtes siseriiklike õigusakte, võib Eesti kasutada kaitsemeetmeid teiste uute liikmesriikide suhtes, välja arvatud Küpros ja Malta (VI lisa punktid 10–11).

Liikmesriigid püüavad hõlbustada Eesti kodanike juurdepääsu oma tööturule siseriiklike õigusaktide alusel juba enne Eesti liitumist. Liikmesriigis seaduslikult töötavaid Eesti kodakondsusega töötajaid peab kohtlema sama moodi nagu liidu enda kodanikke töötingimuste ja palga küsimustes, ent mitte teiste liikmesriikide tööturule pääsu suhtes (VI lisa punkt 12).

Üleminekumeetmete ajal on juba enne liitumist liikmesriigis seaduslikult töötava Eesti kodakondsusega töötaja perekonnaliikmetel õigus pääseda liikmesriigi tööturule. (VI lisa punkt 8). Eesti töötajat ja tema peret ei tohi kohelda rangemalt kui kolmandate riikide töötajaid (VI lisa punkt 14).

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

ELi liikmesriikide kodanikele võrdsete õiguste tagamise (tööhõive ja muud töötingimused, maksustamine, hariduse ja elukoha saamine) ning ELi kodanike ja nende perekonnaliikmete vaba liikumise tagamise suhtes ei vasta Eesti õigusaktid ELi nõuetele. Riigikogule on esitatud (valimistega menetlusest välja langenud) avaliku teenistuse seaduse eelnõu, mille kohaselt võib ametisse nimetada ka ELi liikmesriikide kodanikke, kes vastavad avaliku teenistuse seaduses ja seaduse alusel kehtestatud tingimustele. Ametikohtadele, mis seonduvad otseselt riigi huvide kaitsmisega, sealhulgas avalikku võimu teostava asutuse juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamisega, riikliku süüdistuse esindamisega, õigusega sekkuda isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse korra ja julgeoleku tagamisel riigis või riigi diplomaatilise esindamisega, võetakse ainult Eesti Vabariigi kodanikke. Seadus võetakse eeldatavalt vastu 2003. aastal.

Kodanikuõiguste valdkonnas vastavad Eesti õigusaktid ELi nõuetele. Riigis viibimise alused ja nõuded on reguleeritud peamiselt ELi kodaniku seaduse ja välismaalaste seadusega, aga ka teiste õigusaktidega (isikut tõendavate dokumentide seadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus jms). Neist esimest kohaldatakse ELi kodaniku, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodaniku ja nende perekonnaliikmete suhtes ning teist kõikide ülejäänud välismaalaste suhtes. Seega, kui ELi kodaniku perekonnaliige ei ole ELi kodanik, siis tema suhtes kohaldatakse ikkagi ELi kodaniku seadust. Välismaalaste seaduse sätteid hakatakse nende isikute suhtes rakendada üksnes siis, kui nad kaotavad ELi kodaniku või ELi kodaniku perekonnaliikme staatuse.

ELi kodaniku seadus võeti Riigikogus vastu 20. novembril 2002. aastal ning see jõustub Eesti liitumisel ELiga. Välismaalaste seaduse muudatus, mille põhieesmärk oli korrastada välismaalaste õppimise, töötamise või ettevõtluse eesmärgil riiki lubamise ning riigis viibimise tingimusi, jõustub 1. mail 2003. aastal. Selle muudatusega viidi Eesti asjakohane õigus kooskõlla ELi nõuetega.

Töötajate vaba liikumise õiguse rakendamiseks on vaja väljastada isikule elamisloa. Vastavalt direktiividele 68/360/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ ei vaja ELi kodanik ega tema perekonnaliige ELi liikmesriikides töötamiseks tööloa. ELi kodaniku jaoks annab elamisloa ka õiguse Eestis töötada. ELi kodaniku seadus toob senisesse elamisloade süsteemi juurde uue elamisloa liigi – ELi kodaniku elamisloa. ELi kodaniku seaduse volitusnormi (§ 15 lõige 5) kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega ELi kodaniku elamisloa vormi ning ELi kodaniku elamisloa ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise korra, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning legaalse sissetuleku määrad. Rakendusaktid kehtestatakse seaduse jõustumise ajaks.

Vastavalt nõukogu 13. juuni määrusele 1030/2002/EÜ kolmandate riikide kodanike elamisloade ühtse vormi kohta tuleb ette valmistada kleebiste trükkimine ning reisidokumentidesse kandmine. Määruse rakendamise kulutusi praegu arvestatakse. Elamisloade väljastamise kulud on otseses sõltuvuses sellest, milliseid andmeid ja millisel kujul tuleb esitada. Tehnilised tingimused, millele elamisloa peab vastama, annab komisjon liituvatele riikidele teada käesoleva aasta mais.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet vastutab ELi kodanike taotluste menetlemise ja taotluse menetlemise korra väljatöötamise eest. Ette on nähtud personali koolitus ja keeleõpe. Kuna ELi kodaniku seaduse § 15 lõike 2 kohaselt on ELi kodanikul õigus esitada elamisloa taotlus peale välisesinduste ka Kodakondsus- ja Migratsiooniametile (erinevalt kolmandate riikide kodanikest), peavad Kodakondsus- ja Migratsiooniameti töötajad olema suutelised ELi kodanikke teenindama. ELi kodaniku seaduse § 15 lõike 3 kohaselt saab elamisloa pikendamise taotluse esitada ainult Kodakondsus- ja Migratsiooniametile.

Euroopa Töövahendussüsteemiga (töökohtade ja töötaotlejate vahendamine) liitumiseks ühendatakse Eesti töötajate ja vabade töökohtade andmebaas Euroopa Töövahendussüsteemiga. Samuti luuakse iseteenindussüsteem, et tagada nii tööandjatele kui ka töötajatele võimalus sisestada internetipõhiselt tööpakkumisi ja töösoove. Infovahetuse eesmärgil ühendatakse iseteenindussüsteem tööturuteenuste osutamise andmebaasiga. Iseteenindussüsteemi ülesehitamisel võeti aluseks EURES süsteemi internetipõhine CV-otsingu süsteem, et liitumisel oleks andmete ülekandmine lihtsustatud.

Valimisõiguste tagamisel Eesti erandeid ei taotlenud. Eestis reguleerib õigust valida ja olla valitud kohaliku omavalitsuse volikogusse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. ELi kodanike õigus olla valitud kohaliku omavalitsuse volikogusse tagatakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadusega Eesti ühinemisest ELiga, mille muudatused võeti vastu 27. märtsil 2002. aastal ja mis jõustusid 6. mail 2002. Õigust valida ja olla valitud Euroopa Parlamenti tagatakse Euroopa Parlamendi valimise seadusega. Seadus võeti vastu 18. detsembril 2002. aastal ja jõustus 23. jaanuaril 2003.

5. MÕJUD

Eesti elanike haridustase on võrdlemisi hea ja ELi riikidega sarnane. Paljud Eesti kodanikud oskavad ka üsna hästi inglise ja soome keelt. Töötasu erinevus ELi praeguste liikmesriikidega võrreldes võib osutada oluliseks põhjuseks eestlaste tööleasumisel välismaale.

Vaadeldes statistilisi andmeid praegu ELi liikmesriikides töötavate võõrtöötajate kohta (siin ja edaspidi on kasutatud andmeid 2002. aasta sügisel TÜ majandusteaduskonna õppejõudude tehtud uuringust “Euroopa Liiduga ühinemise mõjud palkadele ja tööjõu vabale liikumisele”, K. Philips, M. Priinits, M. Rõõm, A. Võrk (<http://www.eib.ee/pages.php/010602,220>), ilmneb, et eelkõige on nad hõivatud töötlevas tööstuses, kaubanduses ja ehituses. Suhteliselt suur hulk inimesi töötab ka tervishoiu- ja sotsiaalsfääris, äritegevuses ning hotellides ja restoranides. Sageli konkureerivad praeguste liituvate riikide töötajad eelkõige madalat kvalifikatsiooni nõudvate töökohtade pärast ehituses, töötlevas tööstuses, teeninduses ja põllumajanduses, sõltumata nende eelnevalt omandatud haridusest. Takistuseks, miks võõrtöötajatel on raske oma kvalifikatsiooni täielikult rakendada, on eelkõige puudulik keeleoskus ja ebapiisav töökogemus.

Tööjõu osaline kaotus ei pruugi avaldada negatiivset mõju riigi heaolu ja rikkuse loomisele niikaua, kui emigreeruvad eelkõige madala kvalifikatsiooniga ja töötud inimesed. Samal ajal suure arvu oskustöölise ja spetsialistide lahkumine riigist võib jätta negatiivse jälje päritoluriigi majandusele.

Tehtud uuringud näitavad, et eestlased on küll huvitatud välismaale tööle asumisest, kuid seda üldjuhul lühemaks ajaks ja kõigepealt on inimeste eesmärk omandada töökogemusi ja täiendada tööalaseid teadmisi. Ajutiselt emigreerunud inimesed eeldatavalt suurendavad oma oskusi välismaal töötades ning kodumaale naastes annab nende inimkapitali kvaliteedi kasv positiivset efekti päritoluriigi majandusele.

Kokkuvõttes on mõjud nii negatiivsed kui ka positiivsed, olenevalt sellest, missugused tööjõugrupid emigreeruvad. Eesti elanikkond on üldjuhul paikne ning enamiku inimeste puhul takistavad teise riiki tööle asumist praeguses elukohas olevad sotsiaalsed sidemed ning vähesed elu- ja töökohavahetuse traditsioonid. Seega võib eeldada, et teistesse ELi liikmesriikidesse tööleasuvate Eesti kodanike hulk ei ole nii suur, et sellest tekiks tööjõuturul olulisi probleeme.

6. RAKENDAMINE

Töötajate vaba liikumine

Määruse 1612/68/EMÜ rakendamise koordineerimise eest vastutab Sotsiaalministeerium (ametiühingud, tööhõive, töötasustamise ja teiste töötingimuste ning kutseomistamise süstee-

mi väljatöötamine). Kuna määрусega hõlmatakse mitmeid valdkondi, vastutavad selle rakendamise eest ka Haridus- ja Teadusministeerium (õigus saada üldharidust, kutseõpet ja kõrgharidust), Rahandusministeerium (maksustamine), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (tööload kolmandate riikide kodanikele, elamisload), Välisministeerium (ELi kodanikest perekonnaliikmete õigus riiki siseneda ja seal viibida), Justiitsministeerium (avalik teenistus), kohalikud omavalitsused (õigus eluasemele). Euroopa Töövahendussüsteemi EURES rakendamise eest vastutab Sotsiaalministeerium (Tööturuamet ja tööhõiveametid).

Elamisõigus

Elamislubade andmise otsustab Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Vabariigi Valitsus või siseminister otsustavad elamisloa andmise, sellest keeldumise, pikendamise ja pikendamisest keeldumise erandjuhul, st nende isikute puhul, kellele üldjuhul elamisluba ei anta. Erandjuhul otsustab siseminister elamisloa andmise juhul, kui Kodakondsus- ja Migratsiooniamet esitab selleks põhjendatud taotluse (võõrriigi erusõjaväelased, kriminaalkorras karistatud isikud).

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet annab loa esitada elamisloa taotlus asukohariigis, võtab vastu elamislubade ja töölubade taotlusi, menetleb neid ja otsustab oma pädevuse piires elamis- ja töölubade andmise; isikustab isikutunnistusi, Eesti kodaniku passe, välismaalase passe, ajutisi reisidokumente, pagulase reisidokumente, meremehe teenistusraamatuid ja meresõidutunnistusi ning elamisloa kleebiseid.

Välisesindused võtavad välismaalastelt vastu elamis- ja tööloa taotlusi edastamiseks Kodakondsus- ja Migratsiooniametile; väljastavad välismaalastele elamis- ja tööloa andmise või sellest keeldumise otsused ning elamisloa kleebised. Tööturuamet kooskõlastab välismaalase tööloa taotluse.

Üliõpilaste liikumise õiguse eest vastutavad ametkonnad, Vabariigi Valitsus, Siseministeerium, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Välisministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ja Sotsiaalministeerium. Kodanikuõiguste (valimisõigus) eest vastutavad Vabariiklik Valimiskomisjon (valimiste läbiviimine) ja Siseministeerium (valimisnimekirjade koostamine).

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisakti VI lisa 1. peatükis on sätestatud üleminekuperiood töötajate vaba liikumise suhtes. Selle kohaselt on liikmesriikidele antud õigus oma tööturget liituvate riikide kodanikele mitte avada. Üleminekuperioodi kestus on maksimaalselt 7 aastat ning seda on lähemalt käsitletud alajao punktis 3. Ühinemislepingu ülejäänud sätted isikute vaba liikumise kohta jõustuvad samal kuupäeval kui leping.

2. ALAJAGU

Kutsekvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine

1. SISSEJUHATUS

Kutsekvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine on töötajate vaba liikumise tagamise oluline aspekt. Sellise tunnustamise eesmärk on muuta töökoha valimine sõltumatuks selle õppeasutuse asukohast, kus isik oma eriala omandas.

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingu (artiklid 39–55) kohaselt on ühenduse eesmärk tagada tööjõu vaba liikumine (artiklid 39–42), asutamisõigus (artiklid 43–48) ja teenuste osutamise vabadus (artiklid 49–55).

Asutamisõigus tähendab õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtteid tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestavad selle riigi seadused, kus ettevõtte asutatakse. Asutamisvabadus annab liikmesriikide juriidilistele isikutele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende perekonnaliikmetele õiguse alustada tegutsemist ning tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana vastavalt tingimustele, mis kehtivad asukoha liikmesriigi kodanikele. Asutamisvabaduse sätteid ei kohaldata tegevusele, mis selles riigis on seotud avaliku võimu teostamisega, piiranguid võib seada ka, kui see on õigustatud avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu tõttu.

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamisega seoses tähendab nende põhimõtete järgimine seda, et kui isik on kvalifitseeritud töötaja ühes liikmesriigis, siis peab ta saama omandatud kvalifikatsiooniga töötada ja õppida ka teises liikmesriigis, samuti peab isikule olema tagatud võimalus iseseisvalt alustada praktiseerimist, asutada esindusi, filiaale ja tütarettevõtteid ning osutada teenust teises liikmesriigis. EÜs on kutsekvalifikatsioonide tunnustamise süsteemi aluseks Euroopa Ühenduste Nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiiv 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase professionaalse haridustee ja koolituse lõpetamisel välja antud kõrgharidusdiplomide tunnustamise üldise süsteemi kohta, Euroopa Ühenduste Nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiv 92/51/EMÜ ametialase hariduse ja koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta lisana direktiivile 89/48/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuni 1999. aasta direktiiv 99/42/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kord kutsetegevuse suhtes, mis on hõlmatud direktiividega kutsekvalifikatsioonide liberaliseerimise ning nende tunnustamise üleminekumeetmete ja üldsüsteemide kohta. Direktiivide põhimõte on tunnustada välisriigi kvalifikatsiooni, et võimaldada juurdepääs liikmesriigis reguleeritud ametikohale või reguleeritud kutsetegevusele. Juurdepääs tähendab võimalust taotleda töö alustamist või jätkamist teatud eri- või kutsealal (konkureerida tööturul) või asuda teatud eriala või kutset omandama (konkureerida õppeasutusse). Juurdepääsuõigus ei taga isiku tööle või õppima võtmist, lõplikult otsustab selle tööandja või õppeasutus.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Diplomite ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitlevad EÜ kolm nn üldsüsteemi direktiivi, millest esimene (89/48/EMÜ) reguleerib juurdepääsu kõrgharidust eeldavale kutsetegevusele, teine (92/51/EMÜ) kõrgharidust mitte-eeldavale kutsetegevusele ning kolmas (99/42/EÜ) käsitleb kutsealaste kogemuste tunnustamist (vt ka eelmine alapunkt). Kõikide üldsüsteemi direktiivide eesmärk on tagada liikmesriikide kodanikele võimalus jätkata elukutset kas vabakutselise või tööle võetuna mõnes teises liikmesriigis kui see, kus nad oma professionaalse kvalifikatsiooni omandasid. Kuna esimese üldsüsteemi direktiiviga reguleeriti vaid vähemalt kolmeaastase professionaalse haridustee ja koolituse lõpetamisel välja antud kõrgharidusdiplomide tunnustamist, siis selleks, et hõlbustada ka muu haridus- ja koolitustasemest sõltuva ametitegevuse jätkamist, võeti vastu teine üldsüsteemi direktiiv. Kaks üldsüsteemi direktiivi ei rakendunud tegevuse suhtes, mida hõlmasid varem vastu võetud direktiivid (nn üleminekudirektiivid) ning millega peamiselt tunnustati mõnes teises liikmesriigis pidevalt praktiseerinud inimeste oskusi. Nende üleminekudirektiivide suhtes kehtestati ühtne kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kord kolmanda üldsüsteemi direktiivi vastuvõtmisega.

Kutsekvalifikatsiooni (isiku haridust ja töökogemust) tuleb tunnustada juhul, kui samale ametikohale esitatavad nõuded ei ole riikides ühesugused. ELi kodanikelt ei ole lubatud nõuda suuremaid teadmisi ja oskusi ega kõrgemat kvalifikatsiooni kui kohalikelt elanikelt. Teisalt tagatakse neile võrdsed õigused teises liikmesriigis ainult siis, kui nad vastavad samadele tingimustele, mis kehtivad selle liikmesriigi kodanike suhtes, kus nad tööle asuda soovivad. Märkimisväärsete erinevuste korral on riikidel õigus rakendada kompensatsioonimehhanisme, näiteks sobivustesti ja kohanemisaega, mis võimaldavad hinnata taotleja teadmisi, oskusi ja võimeid töötamiseks reguleeritud ametikohal.

EÜ üldsüsteemide direktiivid näevad ette määrata koordineeriv asutus ja pädevad organid. Koordineeriva asutuse esmaülesanne on anda teavet, milline kutsetegevus on riigis reguleeritud ja kes on selles valdkonnas pädev organ. Koordineerival asutusel tuleb selgitada tunnustamise vajalikkust ja mehhanismi. Samuti peab ta andma soovitusi kutsetegevuse reguleerimiseks ja suhtlema teiste riikide asjakohaste asutustega.

Teatud kutsete kohta kehtivad eraldiseisvad sektoraalsed direktiivid. Nendeks on advokaadi (77/249/EMÜ, 98/5/EÜ), arhitekti (85/384/EMÜ), arsti (93/16/EMÜ), hambaarsti (78/686/EMÜ, 78/687/EMÜ), õe (77/452/EMÜ, 77/453/EMÜ), proviisori (85/432/EMÜ, 85/433/EMÜ), ämmaemanda (80/154/EMÜ, 80/155/EMÜ) ja loomaarsti (78/1026/EMÜ, 78/1027/EMÜ) kutse. Sektoraalsetes direktiivides sätestatakse kutsete kaupa täpsed nõuded nii õppe sisu, kutseoskuste, tunnustamise, asutamisoiguse kui ka teenuste osutamise vabaduse kohta. Tervishoiukutsete sektoraalsetes direktiivides on sätestatud haridusele ja koolitusele esitatavad ühtsed miinimumnõuded, võimaldades nn automaatset tunnustamist. Automaatne tunnustamine võimaldab inimesele kohe juurdepääsu tööturule ning tema kvalifikatsioonis ei või kahelda, kui tal on sektoraalse direktiivi asjakohases lisas nimetatud diplom.

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitlevad ühinemisakti II lisa 1. peatüki jagu C ja III lisa 1. peatüki punkt 2. Lisades on loetletud sektoraalsete direktiividega reguleeritud liitvate riikide kutsete nimetused ning diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide nimetused koos dokumenti väljaandva institutsiooniga. Need nimetused, mis lisatakse asjakohaste sektoraalsete direktiivide lisadesse, saavad liikmesriikidele aluseks kutsekvalifikatsioonide tunnustamise menetluses. Samuti on ühinemisakti II lisa ja III lisa esitatud sektoraalsete direktiivide erandid ning Eesti kodanike diplomite ja kvalifikatsioonide tunnustamise eritingimused, milles lepiti kokku läbirääkimistel:

- kolmandate riikide õppeasutuste väljastatud meditsiini ja parameditsiiniga seotud kutsealade diplomid (II lisa jaotuse C alajaotus III meditsiini ja parameditsiiniga seotud kutsealad) – Eesti Vabariigi kodanike seas on isikuid, kes on omandanud diplomi Nõukogude Liidu perioodil mujal Nõukogude Liidus. Eesti jaoks on need diplomid võrdväärsed Eestis välja antud diplomitega, kuna hariduse sisu oli sel ajal sarnane. EL tunnustab neid diplomeid vastavalt Eesti pädeva ametiasutuse väljastatud tõendile tingimusel, et diplomi omanik on enne tõendi väljastamist Eestis 5 aasta jooksul aktiivselt tegutsenud oma erialal vähemalt 3 aastat (s.o arstid, hambaarstid, õed, ämmaemandad, proviisorid ja arhitektid). Eesti Põllumajandusülikooli väljastatud loomaarstiõppe diplomeid tunnustab EL vastavalt Eesti pädeva ametiasutuse väljastatud tõendile tingimusel, et diplomi omanik on enne tõendi väljastamist Eestis 7 aasta jooksul aktiivselt tegutsenud oma erialal vähemalt 5 aastat;
- arsti, hambaarsti, proviisori, õe, ämmaemanda ja loomaarsti õppekavade ja õppeaja kestuse mittevastavus ELi nõuetele ehk omandatud õiguste põhimõtte tagamine – Eesti Vabariigi kodanike seas on isikuid, kes alustasid arsti, sealhulgas hambaarsti, proviisori, ämmaemanda ja loomaarsti kutseõpinguid enne õppekavade vastavusse viimist ELi nõuetega. Selleks, et tagada omandatud õiguste põhimõtte ning ühtlustada isiku nõuetele mittevastav haridus ja kutseoskused nõuetekohase haridusega, rakendatakse järgmisi meetmeid: 1) täiendkoolitus, 2) isiku kandmisel uude registrisse haridusnõuete kontrollimine, 3) töötamine Eesti süsteemis. Arsti, hambaarsti, proviisori, ämmaemanda ja loomaarsti õppekavad on ELi nõuetega vastavuses alates 1997. aastast ning õdede õppekavad aastast 1996;
- advokaatide kutsekvalifikatsioonide automaatne tunnustamine – kehtib Eestis vandeadvokaatide kohta (II lisa jaotuse C alajaotus II juriidilised kutsealad).

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti õigusaktid on üldsüsteemi direktiividega (89/48/EMÜ, 92/51/EMÜ, 99/42/EÜ) vastavuses. Sektoraalsed direktiivid on suures osas harmoneeritud. Selleks, et tagada ämmaemandate iseseisev teenuste osutamise vabadus vastavalt direktiividele 80/154/EMÜ ja 80/155/EMÜ, täiendatakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 25 alusel sotsiaalministri määruseid iseseisvalt osutatavate õendusabi tervishoiuteenuste loetelu kohta ja nõudeid õendusabi iseseisvaks osutamiseks vajalike ruumide, sisseseade ja aparatuuri kohta.

2003. aastal on vaja veel ühtlustada proviisorite vaba liikumist käsitlevad direktiivid 85/432/EMÜ ja 85/433/EMÜ (muudetud 2001/19/EÜ) ravimiseadusega (kavandatud on esitada muudatusettepanekud valitsusele mais 2003) ja muuta tervishoiuteenuste korraldamise seadust (kavandatud on esitada muudatusettepanekud valitsusele detsembris 2003) ning sellest tulenevalt muuta ka sotsiaalministri määrust ELi liikmesriikides kvalifikatsiooni omandamist tõendavate dokumentide loetelu kohta.

Veterinaaride kutsekvalifikatsioonide tunnustamiseks tuleb viia Eesti loomaarstiõpe vastavusse direktiividega 78/1026/EMÜ ja 78/1027/EMÜ. Samuti on vaja tõsta õpikeskkonna kvaliteeti, varustada loomaarstiteaduskonna õppekompleks nõuetekohase aparatuuri ja seadmetega, komplekteerida ajakohased õppematerjalid ning tõsta õppejõudude kvalifikatsiooni täiendõppe parema korraldamise kaudu.

5. MÕJUD

Isikute vaba liikumisega seondub töötajate suurem mobiilsus, mis on kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise tõttu Eesti jaoks positiivne, kuna võimaldab töötajatel vahetada erialaseid kogemusi ja suurendada pädevust ELi liikmesriikides. Seega vajadus tunnustada välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioone tulevikus suureneb. Teoreetikud on siiski arvamusel, et riikidevaheline tööjõu liikumine jääb suhteliselt väheseks, kuid eri majandusharudes ja ametialadel võib see olla üsna erinev.

Eesti liitumisel ELiga on vaja hinnata tervishoiutöötajate võimaliku migratsiooni suurust ja põhjuseid ning mõju tervishoiutöötajate vajadusele Eestis. Sotsiaalministeerium kavandab sel aastal teha uuringu tervishoiutöötajate vajaduse hindamise ja planeerimise kohta, mis võimaldab Eestil paremini valmis olla ELiga ühinemiseks ning tööjõu vabaks liikumiseks. Migratsiooni suuruse hindamiseks on vaja analüüsida migratsiooni tõmbe- ja tõuketegureid (nende liike ja suurusi, näiteks palk, sotsiaalkindlustussüsteemid, tööjõu puudus või ülejääk, perekondlikud jm sidemed). Uurimuse aluseks võetakse ainult migratsioon Eestist väljapoole. Tõenäoliselt on vastupidised vood väikesed ja nende mõju Eesti tervishoiutöötajate turul kõrvaline. Vastavalt prognoositud migratsiooni suurusele hinnatakse, millised on võimalikud probleemid Eesti tervishoiutöötajate vajaduse katmisel ja kuidas neid oleks võimalik lahendada. Nimetatud uuringut planeerib Sotsiaalministeerium tellida 2003. aastal Poliitikauuringute Keskusest PRAXIS ning uuringu finantseerimist taotletakse “Eesti tervishoiuprojekti 2015” raames.

6. RAKENDAMINE

Kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise koordineerimise eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium. Et tagada ELi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise küsimuste pidev arutelu ja pädeva informatsiooni vahetus, luuakse Haridus- ja Teadusministeeriumis alaline kutsekvalifikatsiooni tunnustamise töögrupp. Töögrupp moodustatakse välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise töögrupi baasil, mis varem tegutses Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtimisel välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse alusel. Uus töögrupp hakkab koos käima regulaarselt ning tema ülesanne on analüüsida Euroopa Komisjoni algatatud õigusaktide eelnõusid ning ministrite nõukogu ja Euroopa Parlamendi seisukohti. Kuna kutsekvalifikatsioonide tunnustamise valdkonnas teeb Haridus- ja Teadusministeerium koostööd Sotsiaalministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi jt. valitsusasutuste ning ametitega, kaasatakse nende institutsioonide esindajad samuti töögrupi töösse. Praegu toimuvad konsultatsioonid töögrupi lõpliku koosseisu küsimuses, kuid kindlasti hakkavad seal osalema lisaks erinevate ministeeriumide ja ametite esindajatele ka sotsiaalsed partnerid.

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta koondab ja pakub Eestis informatsiooni ka ENIC/NARIC Keskus (Akadeemilise Tunnustamise Infokeskuste Koostöövõrgu Eesti Keskus). Infokeskusest on võimalik saada teavet Eestis reguleeritud kutsete ja kutsetegevuste, kompetentsete organite, protseduuride ja kutsenõuete kohta. Lisaks nimetatud teabe jagamisele hindab keskus haridust tõendavate dokumentide vastavust Eesti haridustasemetele ja kõrghariduse astmetele. Eesti ENIC/NARIC Keskus tegutseb Sihtasutus Archimedese allüksusena. Sihtasutuse tööd koordineerib ja finantseerib Haridus- ja Teadusministeerium.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole kutsequalifikatsioonide vastastikust tunnustamist reguleerivaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui leping.

3. ALAJAGU

Sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine

1. SISSEJUHATUS

Sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine on ELi sotsiaalpoliitika üks kesksemaid valdkondi. ELi asjakohase õigusliku pädevuse andmine on vahetult seotud töötajate vaba liikumise kui ühe ELi põhiõiguse tagamisega. EÜ asutamisleping sätestab töötajate õiguse vabalt liikuda (artikkel 39) ning kohustab Euroopa Liidu Nõukogu selle õiguse tagamiseks rakendama sotsiaalkindlustusmeetmeid (artikkel 42).

Sotsiaalkindlustuse koordineerimisüsteem loob eeldused tööjõu vabaks liikumiseks ELis, säilitades tööelu vältel ühenduse piires liikunud töötajatele varasemates töösuhetes omandatud sotsiaalkindlustusõigused (õigus saada invaliidsus-, vanadus- ja tootjakaotuspensioni, haigus-, tööõnnetus- ja töötushüvitisi, peretoetusi, matusetoetusi) ning tagades sotsiaalkindlustusküsimustes võõrtöötajate ja nende asukohariigi töötajate võrdse kohtlemise.

Sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimisreeglite kohaldamist ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende perekonnaliikmete suhtes reguleerivad Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1408/71/EMÜ sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende perekonnaliikmete suhtes ja selle rakendusmäärus 574/72/EMÜ määruse 1408/71/EMÜ sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes rakendamise kord.

Määruses 1408/71/EMÜ sätestatakse sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise põhimõtted ja hüvitiste määramise reeglid. Rakendusmääruses 574/72/EMÜ täpsustatakse määruse 1408/71/EMÜ kohaldamist, kehtestades haldusasutused ja vajalike dokumentide vormid ning reguleerides liikmesriikide asjakohaste asutuste vahelist teabevahetust ja tasaarveldusi jms.

ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimisüsteemiga ühinemine ei eelda Eesti siseriikliku sotsiaalkindlustusõiguse muutmist. ELi ühinemisel muutuvad nõukogu määrused 1408/71/EMÜ ja 574/72/EMÜ Eesti õigussüsteemi osaks. Määrused on siseriiklike seaduste suhtes ülimuslikud ning neid kohaldatakse ELi liikmesriikide võõrtöötajate ning nende perekonnaliikmete suhtes vahetult.

Läbirääkimiste käigus valmistati ette tehnilised täiendused eelnimetatud määruste lisadesse, mis on ühinemisakti osa (II lisa). Läbirääkimiste teemad valmistas ette isikute vaba liikumise töögrupp ja selle sotsiaalkindlustuse alatöögrupp.

2. EESMÄRK

ELi sotsiaalkindlustusskeemide koordinatsioonisüsteem on sotsiaalkindlustusvaldkonna õigusaktide riikidevaheline rakendamine, et säilitada ühenduse piires liikuvatele töötajatele varem omandatud sotsiaalkindlustusõigused ning vältida isiku tööelu jooksul ühest liikmesriigist teise siirdumise tõttu halvemasse olukorda sattumist samas riigis elanud ja töötanud isikuga võrreldes.

Koordineerimisreeglid ei kehtesta siiski nõudeid liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemidele ega sotsiaalkindlustushüvitiste tasemele – liikmesriikidel on vabadus arendada sotsiaalkindlustust oma tõekspidamiste ja võimaluste kohaselt. ELis on leitud, et sotsiaalkindlustusskeemide ja -hüvitiste põhimõtted on ajaloolistel ja kultuurilistel põhjustel riigiti liiga erinevad, et neid ühtlustada.

Sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikud

Määrusest 1408/71/EMÜ tulenevad sotsiaalkindlustusõigused (vt lähemalt õiguste osas) kehtivad ühenduse piires liikuvatele liikmesriikide kodanikele, kodakondsuseta isikutele⁶ ja pagulastele⁷, kes töötavad või tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjana või on mõnel muul alusel sotsiaalkindlustusega hõlmatud. Samasugused õigused on ka eelnimetatud isikute perekonnaliikmetel ja ülalpeetavatel kodakondsusest sõltumata.

Koordinatsioonisüsteem ei puuduta isikuid, kes ei lahku oma liikmesriigi territooriumilt või töötavad tööelu vältel ainult ühes liikmesriigis. Samuti ei kohaldata määrust 1408/71/EMÜ ELi liikmesriikides elavatele ja ühenduse piires liikuvatele kolmandate riikide kodanikele. Eesti puhul tähendab see, et määrusest tulenevad õigused ei laiene ühenduse piires liikumisel ja töötamisel Eestis alaliselt elavatele Vene või teiste SRÜ riikide kodanikele.

Rakendusala

ELi sotsiaalkindlustuse koordinatsioonisüsteem hõlmab kõiki tavapäraseid sotsiaalkindlustushüvitisi, mis on määruse 1408/71/EMÜ artikli 4 kohaselt:

- haigus-, rasedus- ja sünnitushüvitised;
- invaliidsushüvitised (töövõimetuspensionid);
- vanadushüvitised (vanaduspensionid);
- toitjakaotushüvitised (toitjakaotuspensionid);
- tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised;
- matusetootused;
- töötushüvitised;
- peretoetused.

Nimetatud kaheksa sotsiaalkindlustusharu koordineerimisel liikmesriikide vahel on põhireegel, et ühes liikmesriigis määratud hüvitisi tuleb sellel liikmesriigil isikule välja maksta ka siis, kui isik asub elama mõnda teise liikmesriiki, ehk hüvitisi eksporditakse. Hüvitise saamiseks esitab isik taotluse asjakohasele elukohajärgsele asutusele. Dokumendid ja teave, mis tuleb taotlusele lisada, on loetletud rakendusmääruses 574/72/EMÜ. Hüvitise

⁶ 28.09.1954 New Yorgi kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artiklis 1 kindlaks määratud isikud

⁷ 28.07.1951 Genfi pagulasseisundi konventsiooni artiklis 1 kindlaks määratud isikud

maksmise eest vastutav asutus maksab hüvitise otse teise liikmesriiki elama asunud isikule. Liikmesriikide asutuste infovahetuseks kasutatakse asjakohaseid õiendeid (nn E-vormid). Koordineerimisele ja ekspordimisele (teises liikmesriigis väljamaksmisele) ei kuulu:

- sotsiaalabitoetused, mille määramisel võetakse arvesse isiku majandusolukorda;
- sõjaohvritele makstavad hüvitised;
- eel- ja eripensionid.

Lisaks on ühenduses kehtestatud üldisest erinev koordineerimisüsteem nn mitteosamakselistele erihüvitistele (üldistest maksudest rahastatavad hüvitised), millel on samal ajal nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi tunnuseid. Neid hüvitisi maksab ainult elukohariik ja neid ei ekspordita teistesse liikmesriikidesse, eeldusel et hüvitised on kantud määruse 1408/71/EMÜ lisasse II a. Hüvitise mitteosamakselise hüvitisena käsitamise ja lisasse kandmise kriteeriumiks on, et hüvitise eesmärgiks on pakkuda asendavat või lisakaitset määruse 1408/71/EMÜ artiklis 4 nimetatud sotsiaalkindlushüvitistega kaetud riskide (haigus, emadus ja laste kasvatamine, invaliidsus, vanadus, toitjakaotus, tööõnnetus ja kutsehaigus, surm, töötus) suhtes või et hüvitis on mõeldud üksnes puuetega inimeste erikaitseks.

Põhimõtted

Määruses 1408/71/EMÜ sätestatakse sotsiaalkindlustuse koordineerimisüsteemi neli põhimõtet, mis on:

- võrdne kohtlemine (määruse artikkel 3) – liikmesriikide võõrtöötajatele ja nende perekonnaliikmetele tuleb tagada samasugused sotsiaalkindlustusõigused nagu nende asukohariigi kodanike töötajatele ja perekonnaliikmetele, st et liikmesriigid ei või piirata õigust saada sotsiaalkindlustushüvitisi ainult oma kodanikega;
- isiku suhtes kohaldatakse korraga ühe liikmesriigi õigusakte (artikkel 13) – üldjuhul rakendatakse võõrtöötaja suhtes tema töökohariigi sotsiaalkindlustusvaldkonna õigusakte (*lex loci laboris* printsiip). See tähendab, et määravaks on, millises liikmesriigis isik töötab, mitte see, millises liikmesriigis ta alaliselt elab või millises liikmesriigis paikneb tema tööandja või ettevõtte. Isikul ei saa olla sotsiaalkindlustus samal ajal kahes või enamas liikmesriigis, samuti ei või ta olla sotsiaalselt kindlustamata;
- omandatud sotsiaalkindlustusõiguste säilimine ehk hüvitiste eksport (määruse artikkel 10) – mis tahes liikmesriigi seaduste alusel omandatud sotsiaalkindlustushüvitisi maksatakse ka siis, kui isik asub elama mõnda teise liikmesriiki, st et liikmesriigid ei või piirata sotsiaalkindlustushüvitiste maksmist oma territooriumiga;
- kindlustusperioodide kokkuliitmine (perioodide liitmise reeglid on esitatud määruse hüvitiste määramist reguleerivates artiklites) – kui õigus saada sotsiaalkindlustushüvitist või hüvitise suurus on seotud kindlustusperioodi pikkusega, võetakse hüvitise taotlejal arvesse ka kõigis teistes liikmesriikides omandatud kindlustusperioodid; hüvitise maksmisel rakendatakse *pro rata* põhimõtet, mis tähendab, et iga liikmesriik maksab isikule selles riigis omandatud kindlustusperioodile vastava osa hüvitisest.

Kui Eestis peab isik riikliku vanaduspensioni saamiseks Eesti riikliku pensionikindlustuse seaduse kohaselt olema töötanud vähemalt 15 aastat, siis ELiga ühinemise järel võetakse Eestis pensioni saamiseks nõutava staažina arvesse ka teistes liikmesriikides töötatud aeg. Seega, kui inimene oli tööga hõivatud viis aastat Eestis, viis aastat Saksamaal ja viis aastat Prantsusmaal,

siis eraldi võttes ei tekiks tal üheski riigis õigust saada pensioni, küll aga annavad kolmes riigis kokku töötatud aastad talle õiguse Eestis pensioni taotleda (määruse artikkel 44). Kui inimene on oma elu jooksul töötanud rohkem kui ühes ELi liikmesriigis, peab talle vanaduspensionini maksma iga riik, kus ta oli kindlustatud (töötas ja maksis kindlustusmaksleid) vähemalt ühe aasta. Inimesel, kes on töötanud Soomes 10, Saksamaal 25 ja Rootsis 5 aastat, on pensionistaaži kokku 40 aastat. Pensioni suuruse arvutamisel võetakse aluseks pensioni osastaažide summa; iga riik arvestab pensioni suuruse, mis käesoleval juhul vastab 40 aasta pikkusele pensionistaažile. Soome maksab 10/40, Saksamaa 25/40 ja Rootsi 5/40 pensionist, sõltumata sellest, millises liikmesriigis pensionär elab. Kui pensionär on asunud näiteks elama Itaaliasse, siis esitab ta pensioni saamiseks taotluse Itaalia asjaomasele asutusele (nagu on määratud rakendusmääruse 574/72/EMÜ lisades), kelle ülesandeks on taotlust menetleda.

Õigused

Määruse 1408/71/EMÜ rakendamisel omandavad Eesti kodanikud, Eestis alaliselt elavad kodakondsuseta isikud ja pagulased teistes liikmesriikides ning teiste liikmesriikide kodanikud, kodakondsuseta isikud ja pagulased Eestis töötamisel õigusi, mida neil seni Eesti sotsiaalkindlustuse õigusaktidest tulenevalt ei ole. Samuti on lisaõigused nimetatud isikute perekonnaliikmetel ja ülalpeetavatel. Olulisemad aspektid on:

- sotsiaalkindlustushüvitiste eksportimine teistesse liikmesriikidesse. Kui praegu on näiteks pensione ja peretoetusi makstud üksnes Eestis elavatele isikutele (erandiks on pensionide eksport Soome, Läti, Leetu ja Ukrainasse kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute alusel), siis ühinemise järel tuleb Eestil jätkata nimetatud hüvitiste maksmist ka juhul, kui isik, kellel on õigus saada hüvitist, siirdub elama mõnda teise liikmesriiki;
- Eestis ravikindlustusega hõlmatud isikud on vältimatu arstiabiaga kindlustatud kõikide liikmesriikide territooriumil. Samas katab vältimatu arstiabi kulud kindlustajariik ehk Eesti;
- Eesti on ravikindlustuses kindlustajariigiks ka Eestis töötavate teiste liikmesriikide töötajate ülalpeetavatele perekonnaliikmetele, kes jäid elukohamaale. See tähendab, et nende isikute kohta kehtivad küll nende elukohariigi asjakohased õigusaktid, kuid ravikuluid ei tasu mitte perekonnaliikmete elukohariik, vaid Eesti kui ülalpidaja töökohariik. Samuti on Eesti kindlustajariigiks pensionäridele, kellele Eesti ekspordib pensioni teise liikmesriiki, ning nende perekonnaliikmetele, kes ei ela Eestis; üliõpilastele, kes lähevad Eestist õppima mõnda teise liikmesriiki, ning nende perekonnaliikmetele, kes ei ela Eestis; töötutele, kes lähevad Eestist tööd otsima teise liikmesriiki, ning nende perekonnaliikmetele, kes ei ela Eestis ning Eestist teise liikmesriiki tööle lähetatud töötajatele;
- laieneb isikute ring, kellel on õigus saada peretoetusi (eelkõige Eestis tähtajaliselt töötavad teiste liikmesriikide töötajad). Töötajal või füüsilisest isikust ettevõtjal on õigus saada teises liikmesriigis elavate perekonnaliikmete eest töökohariigi õigusaktides ettenähtud peretoetusi;
- kuigi töötuskindlustushüvitist võib isik taotleda ainult liikmesriigist, kus ta oli vahetult enne töötuks jäämist kindlustatud (eri riikides omandatud kindlustusperioodid liidetakse), on töötul õigus kuni kolm kuud otsida tööd teistes liikmesriikides, eeldusel et ta registreerib end tööotsijana iga asjaomase liikmesriigi tööhõiveasutuses. Sel perioodil tagatakse talle määratud hüvitise säilimine ning selle eksport, ent hüvitise saamise perioodi pikkus ei või siiski ületada perioodi, mille jooksul isikul oleks olnud õigus saada hüvitist viimases töökohariigis.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Määruse 1408/71/EMÜ ja selle rakendusmääruse 574/72/EMÜ lisades kehtestatakse nende liikmesriikides rakendamise kord (näiteks täpsustatakse subjektide ringi; kooskõlastatakse hüvitised, mis ei kuulu määruse rakendusalas; kooskõlastatakse varem sõlmitud kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute staatus ja määratakse vastutavad rakendusasutused).

Määrusel 1408/71/EMÜ on 8 lisa ja määrusel 574/72/EMÜ on 11 lisa. Lisadesse Eesti kohta tehtavad kanded on esitatud ühinemisakti II lisas. Määruse 1408/71/EMÜ I lisa käsitleb isikuid, kellele määrust kohaldatakse. Vajaduse korral võib liikmesriik lisas täpsustada määruses nimetatud töötajate ja nende perekonnaliikmetega seotud mõistete kohaldamist. Eestil täpsustusi ei ole.

Määruse 1408/71/EMÜ II a lissasse kantakse mitteosamakselised erihüvitised, mida ei ekspordita. Eesti taotlusel ja ELiga läbirääkimiste tulemusel on lissasse II a kantud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstav puudega täiskasvanu toetus ning töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel makstav töötü riiklik abiraha. Puudega täiskasvanu toetus on määruse tähenduses puudega inimeste erikaitseks mõeldud hüvitis ning töötü riiklik abiraha täidab sotsiaalabitoetuse eesmärki. Ülalnimetatud kanne tähendab, et Eesti maksab puudega täiskasvanu toetust ja töötü riiklikku abiraha kõigile siin elavatele alalistele elanikele, kes vastavad seaduses sätestatud tingimustele, ning Eesti päritolu töötajatele teistes liikmesriikides maksab samalaadseid toetusi nende asukohariik oma õigusaktide kohaselt. Ühelt poolt võimaldab kanne hoida kokku riigieelarvelisi vahendeid (nimetatud toetusi ei pea ekspordima), teisalt on hüvitise saajal võimalik taotleda sarnast toetust oma elukohariigist ja vastavalt sealsele elatustasemele.

Määruse 1408/71/EMÜ III lisas on esitatud liikmesriikide ja liituvate riikide omavaheliste kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute sätted, mis jäävad kehtima ka pärast määruse 1408/71/EMÜ jõustumist. Eesti-Läti, Eesti-Leedu, Eesti-Soome ja Eesti-Rootsi lepingute puhul tähendavad kanded “ei ole” seda, et ELiga liitumisest hakatakse Läti, Leedu, Soome ja Rootsi suhtes kohaldama määruse 1408/71/EMÜ subjektide ja määruse reguleerimisalasse kuuluvate küsimuste suhtes määrust 1408/71/EMÜ ilma eranditeta. Senised kahepoolsed lepingud järgivad küll määruse 1408/71/EMÜ üldpõhimõtteid, ent on siiski mõned erinevused määruse 1408/71/EMÜ sätetest (näiteks definitsioonides, koordineeritavates sotsiaalkindlustushüvitistes, kohaldatava õiguse kindlaksmääramise printsiipides mõne isikukategooria suhtes ja hüvitise arvutamise korras).

Eesti ELiga ühinemisest alates asendatakse määrusega 1408/71/EMÜ sotsiaalkindlustuslepinguid ELi liikmesriikide kodanike, kodakondsuseta isikute ja pagulaste suhtes. Eesti-Soome, Eesti-Läti ja Eesti-Leedu sotsiaalkindlustuslepinguid kohaldatakse endiselt Eestis legaalselt elavate kolmandate riikide kodanikele ning määramata kodakondsusega isikutele (Eesti välismaalase passi omanikud), välja arvatud vältimatu arstiabi.

Määruse 1408/71/EMÜ IV lisa on deklaratiivset laadi; lisas teatab Eesti pensioniliigid, mille suurus ei sõltu kindlustusperioodi pikkusest. Osas A (kindlustusperioodi pikkusest sõltumatud invaliidsushüvitised) loetletakse Eesti rahvapensionid, mis on määratud püsiva töövõimetuse tõttu vastavalt riikliku pensionikindlustuse seadusele; samuti enne 1. aprilli 2000 riiklike elatusrahade seaduse alusel määratud ja riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel säilitatud invaliidsuspensionid ning eriseaduste alusel (kaitsevæteenistuse seadus, politseiteenistuse seadus, prokuratuuriseadus, kohtuniku staatuse seadus, seadus Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta ning Vabariigi Presidendi ametihüve seadus) määratud

invaliidsuspensionid. Määruse 1408/71/EMÜ IV lisa osas D (kindlustusperioodi pikkusest sõltumatud vanadus- ja toitjakaotushüvitised) loetletakse Eesti rahvapension, mis on riikliku pensionikindlustuse seaduse ning eriseaduste alusel (kaitseväeteenistuse seadus, politseiteenistuse seadus, prokuratuuriseadus, kohtuniku staatuse seadus, seadus Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta ning Vabariigi Presidendi ametihüve seadus) määratud vanadus- ja toitjakaotuspensionid.

Määruse 1408/71/EMÜ V lisa käsitleb invaliidsusastmega seotud tingimusi reguleerivate liikmesriikide õigusaktide omavahelist vastavust. Eestil selles lisas kannet ei ole. Määruse 1408/71/EMÜ VI lisa käsitleb teatavate liikmesriikide õigusaktide rakendamise erikorda. Eestis taotles kannet alates 1. jaanuarist 1999 riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel arvestatava pensionikindlustusstaaži käsitlemise kohta perioodina, mis ei kattu teistes liikmesriikides omandatud kindlustusperioodidega. Vajadus sellise kande jaoks tuleneb pensionikindlustusstaaži arvestamise korrast, mis ei võimalda kindlaks teha, millises kuus kalendriaasta vältel staaž on omandatud.

Määruse 1408/71/EMÜ VII lisa sätestatakse kahe liikmesriigi õigusaktide üheaegse kohaldamise juhtumid. Määruse 1408/71/EMÜ üheks üldpõhimõtteks on, et isikutele, kellele määrust kohaldatakse, kohaldatakse üksnes ühe liikmesriigi õigusakte (määruse artikkel 13). Määruse artikli 14c kohaselt on võimalik VII lisa sätestada erand (s.t kohaldatakse korraga kahe liikmesriigi õigusakte) isikute suhtes, kes on samal ajal töötaja ühe liikmesriigi territooriumil ja füüsilisest isikust ettevõtja teise liikmesriigi territooriumil. Eesti kasutab seda võimalust ning tehtav kanne on samalaadne teiste liikmesriikide kannetega. Kui isik elab Eestis ja tegutseb Eestis füüsilisest isikust ettevõtjana, kuid samal ajal teeb tasulist tööd mõnes teises liikmesriigis, kohaldatakse talle füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise suhtes Eesti õigusakte ning tasulise palgatöö suhtes teise liikmesriigi õigusakte. Määruse 1408/71/EMÜ VIII lisa käsitletakse hüvitisi pensionäride ülalpeetavatele lastele ja orbudele. Eestil asjakohaseid hüvitisi ei ole.

Rakendusmääruse 574/72/EMÜ lisad on peamiselt administratiivset laadi; lisades Eesti täpsustab asutused, kes haldavad eri sotsiaalkindlustusliike ja määravad võõrtöötajatele sotsiaalkindlustushüvitisi, ning liikmesriikide vahel hüvitiste tasaarvelduse korda.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimisüsteemiga ühinemine ei eelda Eesti siseriiklike õigusaktide muutmist. ELi ühinemisel muutuvad ELi nõukogu määrused 1408/71/EMÜ ja 574/72/EMÜ Eesti õigussüsteemi osaks. Määruseid kohaldatakse ELi liikmesriikide võõrtöötajatele ning nende perekonnaliikmetele vahetult.

5. RAKENDAMINE

Määruste 1408/71/EMÜ ja 574/72/EMÜ rakendamisega lisanduvad Sotsiaalministeeriumile, Sotsiaalkindlustusametile, Eesti Haigekassale ja Tööturuametile mitmed ülesanded. Sellised ülesanded on määrata ja maksta hüvitisi teiste ELi liikmesriikide kodanikele, korraldada hüvitiste väljamaksmist teistes liikmesriikides, vahetada teiste liikmesriikide sotsiaalkindlustusametitega teavet (tüüpõienid – E-vormidel või elektrooniliselt) hüvitisi taotlejate ja saavate isikute kohta, osaleda ELi asjakohastes komiteedes ja töörühmades jpm. Samuti tuleb

tagada määrusest tulenevate nn rakenduslepingute sõlmimine teiste liikmesriikidega. Rakenduslepinguid tuleb eristada riikidevahelistest kahepoolsetest sotsiaalkindlustuslepingutest. Kaks või enam liikmesriiki võivad omavahel kokku leppida määruse 1408/71/EMÜ rakendamise protseduurid (näiteks kehtestada tagasimakseviisid ning loobuda tasaarveldustest ja ametlikust kontrollist tulenevate kulude katmisest). Sellised kokkulepped kantakse rakendusmääruse 574/72/EMÜ V lisasse.

6. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole sotsiaalkindlustuse koordineerimist reguleerivaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui leping.

3. JAGU

Teenuste vaba liikumine

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna finantsturgude talituse juhataja Kristel Johanson, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaubandusosakonna väliskaubanduspoliitika talituse juhataja Paul Elberg ja sama osakonna ning talituse ekspert Anneli Andresson. Läbirääkimistel kaasati teenuste vaba liikumise peatükis Eesti seisukohtade kujundamisse peale Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnike ka Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Justiitsministeeriumi eksperte.

Teenuste vaba liikumine on üks neljast EÜ asutamislepinguga tagatud põhivabadusest, mida reguleerivad artiklid 49–55.

2. EESMÄRK

Teenusena käsitatakse tasu eest osutatud teenust. Artikli 50 kohaselt hõlmab teenus tavaliselt tasulist tegevust niivõrd, kui seda ei reguleeri teised põhivabadusi käsitlevad sätted. Euroopa Kohus on rõhutanud majandusliku kasu aspekti mitmetes teenuse mõistet käsitlevates kaastustes (C-109/92 Wirth, C-159/90 Grogan, C-275/92 Schindler jt). Kasu ei pruugi olla otsene, vaid võib olla ka kaudne.

Teenuse osutamine peab olema piiriülene. Kui teenuse osutaja ning selle kasutaja asuvad samas riigis, ei kohaldata EÜ asutamislepingu artikleid 49–55, st isikule ei laiene teenuse vaba liikumisega kaasnevad õigused.

Teenuste hulka kuuluvad artikli 50 kohaselt tööstuslik, kaubanduslik, käsitööstuslik ja vabakutseline tegevus. Teenuste vaba liikumine seisneb põhimõttes, et teenuste osutajal on õigus ajutiselt osutada oma teenust teises liikmesriigis samadel tingimustel kui selle riigi kodanikud. Seega on keelatud diskrimineerivad nõuded teisest liikmesriigist pärinevale teenusele ja selle osutajale.

EÜ asutamislepingu artiklite 45 ja 46 alusel võivad liikmesriigid teha teenuste vaba liikumise suhtes ka erandeid. Erandid peavad olema õigustatud ning nad on lubatud siis, kui osutatav teenus on kas või ajutiselt seotud avaliku võimu teostamisega kõnealuses liikmesriigis (artikkel 45) või kui see on vajalik avaliku korra või julgeoleku tagamiseks või tervishoiu huvides (artikkel 46). Selleks, et kehtestatud piirangud oleksid kooskõlas ELi õigusega, peavad nad olema vajalikud ja proportsionaalsed ning ei tohi dubleerida teenuse osutaja riigis

kehtestatud nõudeid (olulisemad kaasused C-439/99 Euroopa Komisjon v. Itaalia; C-279/80 Hoge Raad, C-76/90 Manfred Säger v. Dennemeyer & Co. Ltd, C-17/2000 Willy Rothley ja teised v. Euroopa Parlament).

Teenuste vaba liikumise põhimõtet rakendatakse kolme liiki teenustele:

- teenuse osutaja liigub üle piiri;
- teenus liigub üle piiri;
- teenuse kasutaja liigub üle piiri.

Kuigi EÜ asutamislepingu artiklis 50 viidatakse teenuse osutamise ajutisele laadile, ei pruugi tegevus olla ainult ajutine. Teenuste vaba liikumise seost asutamisoigusega (artikkel 43) on käsitletud paljudes Euroopa Kohtu kaasustes (C-55/94 Gebhard, C-300/90 komisjon v. Belgia, C-204/90 Bachmann, C-58/98 Corsten, C-76/90 Säger), kus kohus on leidnud, et ajutise teenuse osutamise laadi üle otsustamiseks tuleb arvestada tegevuse pikkust, regulaarsust, perioodilisust ning järjepidevust. Kehtib põhimõte, et teenuse vaba liikumisega on tegemist sellisel juhul, kui ei saa kohaldada asutamisoiguse ega isikute ja kaupade vaba liikumist käsitlevaid sätteid.

Artikli 49 mõistes on liikmesriikidele keelatud kehtestada nii otse kui ka kaudselt diskrimineerivaid piiranguid ühenduse piires teenust osutavate isikute suhtes. Euroopa Kohtu tõlgenduste kohaselt (C-390/96 Lease Plan, C-288/89 Mediawet I, C-353/89 Mediawet II) on diskrimineerivad piirangud sellised, mille puhul kohaldatakse oma riigi ja teise liikmesriigi kodanike suhtes sarnastes tingimustes erinevaid nõudeid või samu nõudeid erinevates tingimustes. Liikmesriigi kehtestatud nõuded ei või olla ka kaudselt diskrimineerivad.

Lisaks EÜ asutamislepingule reguleerivad teenuste valdkonda ka teised õigusaktid, mille väljatöötamisel lähtutakse siseturu arengu vajadustest. Praegu on suunda andvaks nn Lissaboni strateegia, mille komisjon töötas välja Euroopa Ülemkogu Lissaboni tippkohtumise (2000. aasta kevad) üleskutsel. Strateegia eesmärk on kõrvaldada teenuste vaba liikumise tõkked ning see on jagatud mitmesse etappi. Esimesel etapil selgitati välja liikmesriikides olevad takistused sellistes probleemsetes valdkondades nagu kommertsteadaanded, reguleeritud kutsealad, finantsteenused ja elektrooniline kaubandus. Teise etapi raames, mis on juba käivitunud, on komisjon analüüsinud konkreetsete takistuste õigustatust ning algatanud mitmeid kohtumenetlusi nende liikmesriikide vastu, kelle õigusaktid on vastuolus teenuste vaba liikumise põhimõttega. Samuti peab komisjon käesoleva aasta lõpuks esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule raporti majanduslike ja õiguslike lahenduste ning edasise tegevuskava kohta.

Tökete eemaldamiseks ja ärahoidmiseks jälgib komisjon seega ühelt poolt EÜ asutamislepingu artiklite 49–55 kohaldamist ning teiselt poolt ühtlustab valdkondi, kus esinevad kõige suuremad takistused, mis tulenevad eelkõige vastastikuse tunnustamise mitterakendamisest ehk teise liikmesriigi nõuete dubleerimisest siseriiklikes õigusaktides ning halduspraktikas, samuti rahvuse alusel diskrimineerimisest, ebaproportsionaalsetest nõuetest jne. Tõkked võivad esineda teenuse osutamise eri etappidel, alates majandustegevuse alustamisest kuni müügijärgse teeninduseni. Komisjon on välja toonud teenuse osutamise kuus etappi ning kindlaks määranud olulisemad tõkked, mis on aluseks edaspidisele tegevuskavale. Praegu töötab komisjon välja ka horisontaalset direktiivi, mille eesmärk on laiemalt kehtestada teenuse osutaja püsiasukoha riigi õiguse kehtivuse põhimõte (analoogselt vastastikuse tunnustamise põhimõttega kaupade vaba liikumise puhul), mis seni on teenuste suhtes sätestatud vaid e-kaubanduse direktiivis.

Lissaboni strateegiast lähtudes reguleeritakse teenuseid ühenduse tasandil põhiliselt neljas eespool nimetatud valdkonnas:

- elektrooniline kaubandus;
- kommertsteadaanded;
- kutsekvalifikatsioonid;
- finantsteenused.

Elektrooniline kaubandus

Elektrooniline kaubandus on infoühiskonna teenus, mis määratletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 98/48/EÜ, millega muudetakse direktiivi 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord. Infoühiskonna teenus on teenuse kasutaja taotlusel osutatav teenus, üldjuhul tasu eest ja elektrooniliste vahendite abil ilma poolte üheaegse füüsilise kohalolekuta. Infoühiskonna teenuseks ei loeta ringhäälingut. Infoühiskonna teenus peab olema täielikult ülekanud, edastatud ja vastu võetud kaabli, raadio, optiliste või muude elektromagnetiliste vahendite abil. On kehtestatud infoühiskonna teenuse osutaja ja kasutaja üldised kohustused ning nõuded teenuse ning selle osutamise ja kasutamise kohta.

Levinumad infoühiskonna teenused on näiteks andmete ülekanne ja salvestus, otsing, elektroonilised ajakirjad ja ajalehed, pangandusteenus, kindlustusteenus, investeringud ja teised finantsteenused, ekspertteenused (näiteks juriidiline nõustamine), meelelahutusteenused, reklaamiteenused ja muud turundusteenused ning kaupade müük (software, e-raamatud jne). Infoühiskonna teenused hõlmavad ka kaupade pakkumist niivõrd, kui seda tehakse elektroonisel teel, näiteks kaupade turustamine ja lepingute sõlmimine.

Elektroonilist kaubandust ehk e-kaubandust reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta). See on horisontaalne õigusakt, mis reguleerib infoühiskonna teatud teenuste osutamisega seotud asjaolusid, et tagada teenuste vaba liikumine. Olulisemad on sätted, mis käsitlevad teenuse osutaja asukohamaa õiguse kohaldamist, teenuse osutaja ja kaubandusliku teabe kohta nõuete kehtestamist ning elektrooniliste lepingute sõlmimist ja vahendajate teatud juhtudel vastutusest vabastamist.

Kommertsteadaanne

Direktiivi 2000/31/EÜ kohaselt on kommertsteadaanne igat liiki teave, mis on kavandatud selleks, et otseselt või kaudselt edendada kaubanduse, tööstuse või käsitööga tegeleva või reguleeritud kutsealal tegutseva äriühingu, organisatsiooni või isiku kaupu, teenuseid või mainet.

Kommertsteadaanne ei ole domeeninimi või elektronposti aadress ega muu teave, mis võimaldab otsest juurdepääsu äriühingu, organisatsiooni või isiku tegevusele, samuti ei ole see teave, mis esitatakse äriühingu, asutuse või isiku kaupade, teenuste või maine kohta neist sõltumata, eriti juhul, kui seda tehakse rahaliste kaalutlusteta.

Kuna erinevad mõisted ja nõuded kommertsteadaannete kohta tõkestavad teenuste vaba liikumist, on komisjon välja töötanud määruse, mis loodetakse vastu võtta 2004. aastaks ja mille-ga harmoneeritakse selle valdkonna olulisemad mõisted ning nõuded.

Kutsekvalifikatsioonid

Läbirääkimistel käsitleti kutsekvalifikatsioonide tunnustamist nii isikute vaba liikumise kui ka teenuste vaba liikumise raames (vt ka seletuskirja VII osa 2. jagu “Isikute vaba liikumine”, kus on põhjalikumalt selgitatud kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise põhimõtteid).

Kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium, kes on selles valdkonnas teinud analüüsi, mille kohaselt praegu ei ole Eestis selliseid reguleeritud kutseid, mida käsitleksid vanad ülemineku direktiivid või valdkonda ümber korraldav uus, nn. kolmanda üldsüsteemi direktiiv 99/42/EÜ. Järelikult ei ole Eestil olnud vaja oma õigusakte teenuste vaba liikumise peatüki kvalifikatsiooni tunnustamise vallas ELi õigusega vastavusse viia. Õigusaktid on harmoneeritud isikute vaba liikumise peatüki raames.

Finantsteenused

Kuna finantsteenused on suuremat riski sisaldav tegevusala, on ühtlustamise tase suhteliselt kõrge. Finantsteenuseid reguleeritakse põhiliselt direktiividega. Olulisemad põhimõtted on tagada piiriüleste teenuste pakkumise vabadus (kogu EÜ siseturul toimiva tegevusloa põhimõte), asutamisõigus ning ettevõtja “koduriigi” järelevalve teenuse pakkuja üle. ELi finantsteenuste valdkonna õigusaktid on kehtestatud enamjaolt selleks, et tagada finantsturgude ning finantsteenuste pakkujate usaldusväärsus, ühtsed „mängureeglid” siseturul ja kohane tarbijakaitse. Finantsteenuseid käsitlevad ELi õigusaktid on jaotatud põhiliselt kolme valdkonda: pangandus, kindlustus ja investeerimisteenused ning väärtpaberiturg.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisaktis käsitletakse teenuste vaba liikumist ühinemisakti II lisa 3. peatükis, milles tehakse seoses Eesti liitumisega tehnilised kohandused mitmesse kindlustusdirektiivi, ning ühinemisakti VI lisa 2. peatükis, milles kehtestatakse üleminekuperioodid vastavalt liitumisläbirääkimistel kokkulepitule.

Ühinemisakti II lisa tehnilised kohandused kindlustuse kohta on vaid vormilised ning tagavad Eesti äriühinguõiguses kasutatavate terminite ühese arusaadavuse ELis ja võrreldavuse teiste liikmesriikide asjakohaste terminitega.

Ühinemisakti VI lisa nimetatud üleminekuperioodid käsitlevad hoiuste tagamise ning investeringute kaitse minimaalse hüvitise piirmäärasid: kehtestatakse üleminekuperiood hoiuste tagamise skeemi käsitleva direktiivi 94/19/EMÜ ning investori hüvitusskeemi käsitleva direktiivi 97/9/EÜ suhtes 2007. aasta lõpuni. Nimetatud direktiivide harmoneerimiseks, et saavutada nõutavat minimaalset hüvitiste taset, kehtestatakse ühinemisakti VI lisa järgmised ühtlustamise etapid, mis on esitatud ka Tagatisefondi seaduses:

- 31. detsembrini 2005 kindlustatakse hoiuste ja investeringute tagamine tasemel 6 391 eurot (ca 100 000 krooni);
- 31. detsembrini 2007 kindlustatakse hoiuste ja investeringute tagamine tasemel 12 782 eurot (ca 200 000 krooni);
- 31. detsembrist 2007 (1. jaanuarist 2008) saavutatakse hoiuste ja investeringute tagamine tasemel 20 000 eurot (ca 313 000 krooni)⁸.

⁸ Vastavalt ametlikule vahetuskursile 1 euro = 15.6466 krooni

Üleminekuperioodide põhjuseks on nii Eesti majanduse nominaalse suuruse kui ka finantssektori tugevuse ja efektiivsuse erinevus võrreldes ELi liikmesriikide keskmisega.

Kui direktiiv kohe täielikult harmoneerida, oleks hoiuste või investeeringute tagatuse määra ja SKT inimese kohta suhtarv Eesti jaoks suurusjärgu võrra suurem praeguste liikmesriikide näitajatest ning tooks majanduse suuruse kohta liighele kompenseerimise tõttu paratamatult kaasa moraalariski⁹ suurenemise Eesti finantsturgudel. See oleks selges vastuolus nii hoiuste tagamise kui ka investori hüvituskeemi üldtunnustatud põhimõtetega, mis on eelkõige eraisikust hoiustajate ning väikeinvestorite kaitse. Kuna tagatisskeemi rahastavad turuosalisel, siis Eesti sissetulekute taset arvestades ning vastavalt sellele nii hoiuste kui ka investeeringute tegelikke mahtusid ELi liikmesriikidega võrreldes põhjustaks kõrgema hüvitamise taseme kasutamine Eesti finantssektorile suhteliselt suuremat kulu ning pärsiks Eesti turuosaliste konkurentsivõimet. Hüvitise miinimumsuurust on kavas suurendada järk-järgult, arvestades Eesti majandusolukorda, tulude taseme tõusu, akumulatsiooniperioodi vajalikkust ning hoiustamis- ja investeerimisteenuste mahu ja hüvitussummade suuruse proportsionaalsust. ELi direktiivide kohaselt nõutav tagatuse määr on kavas saavutada hiljemalt 2007. aasta lõpuks.

Ühinemisakti VI lisa kohaselt säilitavad ELi liikmesriigid üleminekuperioodi kestel õiguse mitte lubada Eesti krediitiasutusel või investeerimisühingul asjakohases liikmesriigis tegutseda, kui kõnealune krediitiasutus või investeerimisühing ei taga hoiuste või investeeringute osas ELis nõutavat minimaalset hüvitise suurust, mis on kehtivate direktiivide kohaselt 20 000 eurot.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Enamik Eestis teenuste vaba liikumist reguleerivaid õigusakte vastavad ELi direktiividele. Vajalik on siiski ka edasine töö õigusaktidega, et täiendavalt leida ja korrigeerida võimalikke probleeme, mis seonduvad EÜ asutamislepingu artiklitega 49–55. Tõkked võivad tekkida näiteks seoses uute litsentsidega, resideerimisnõuetega, teise liikmesriigi nõudeid dubleerivate nõuetega jne.

Elektrooniline kaubandus

Eestis on direktiiv 98/48/EÜ harmoneeritud tehnilise normi ja standardi seadusega. Infoühiskonna teenus on määratletud seaduse § 2 lõigetes 6 ja 7 ning infoühiskonna teenusele nõudeid kehtestavast eelnõust teavitamise nõue §-s 8.

E-kaubanduse direktiivis kehtestatud nõuded ühtlustatakse Eestis 2003. aasta lõpuks infoühiskonna teenuse seadusega, mille töötab välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Kommertsteadaanne

Kommertsteadaande mõiste ning sellele esitatavad nõuded harmoneeritakse vastavalt e-kaubanduse direktiivile infoühiskonna teenuse seadusega.

⁹ Moraalarisk on risk, mille võtab endale isik, kellel puudub majanduslik ajend hoiduda liigsest riskeerimisest. Moraalariski sügavam mõte avaldub selles, et inimesed, kellel oma otsustega ei kaasne negatiivsete tagajärgede puhul otsest isiklikku majanduslikku vastutust, kipuvad võtma liigseid riske (antud juhul ei kaaluta piisavalt läbi oma investeerimisotsuseid, kuna hoiused või investeeringud on igal juhul peaaegu täies ulatuses kaitstud). Nii sõlmitakse tehinguid, mida otsustajad iial ei teeks, kui oleks mängus nende oma raha.

Finantsteenused

Finantsteenuste valdkonnas on Eesti õigusaktid nii pangandust, kindlustust kui ka väärtpaberiturgu reguleerivate direktiividega kooskõlla viidud. Täielikuks ühtlustamiseks on vaja muuta mõnda Eesti õigusakti (krediitiasutuste seadus, kindlustustegevuse seadus, väärtpaberituru seadus, Finantsinspektsiooni seadus, võlaõigusseadus jt) hiljemalt ELiga ühinemise päevaks. Nimeetatud seaduste muudatusettepanekud on kavas esitada Vabariigi Valitsusele 2003. aasta lõpuks. Samuti esitatakse Vabariigi Valitsusele 2003. aastal uus investeerimisfondide seaduse eelnõu.

5. MÕJUD

Hoiuste ja investeringute tagamisel minimaalse hüvitamise piirmäära suhtes ülemineku- perioodi taotlemine 2008. aastani oli põhjendatud, kuna Eestis on hoiused ja investeringud ELi liikmesriikidega võrreldes tunduvalt väiksemad (üleminekuperioodi kokkuleppimise ajal, mil tagatud hoiuse suurus oli 20 000 krooni, oli täielikult kaetud üle 96% kõigist hoiustest). Majanduse konvergensiga koos kasvab ka hoiuste ning investeringute keskmine suurus ning sellest tulenevalt peaksid Eestis nii hoiuste kui ka investeringute hüvitamise piirmäärad pidevalt suurenema. Direktiivis esitatud hüvitamise piirmäära 20 000 eurot (313 000 krooni) tuleks pikemas perspektiivis käsitada miinimumnõudena, kuna ELis on praegu keskmine hüvitamise piirmäär nii hoiuste kui ka investeringute osas hinnanguliselt ligikaudu 30 000 eurot.

Kui üleminekuperioodi ei oleks kehtestatud ning 2004. aastal oleks kohe hakanud kehtima direktiivis esitatud miinimumnõue, siis oleksid pidanud krediitiasutused ja investeerimis- asutused tasuma Tagatisfondi makseid suuremas mahus. Kuna Eesti hoiusekindlustuse skeem lähtub eelfinantseerimise põhimõttest ning 100 000 kroonise hüvitamise piirmäärast (hakkab kehtima 2004. aastal), siis pangandusturu struktuuri tõttu võimaldas Tagatisfondi soovitud mahu kiirem saavutamine eelmisel aastal alandada krediitiasutustele kehtestatud kvartali osamakse määra 0,125%lt 0,1%le tagatud hoiuste mahust. Pangad tasusid seega 2002. aastal Tagatisfondi 203 miljoni krooni asemel 172 miljonit krooni – see asjaolu on omakorda toetanud Eesti pankade rahvusvahelist konkurentsivõimet. Investeerimisasutustele kehtib osamaksete tasumise kohustus alates 2003. aastast.

6. RAKENDAMINE

Üldiselt kehtib teenuste sektoris teenuse osutaja päritoluriigi järelevalve nõue, mis tähendab, et iga riik rakendab oma õigussüsteemi, kuid samas tunnustatakse teise liikmesriigi järelevalvet. Spetsiifilisemad rakendusmeetmed kehtivad finantsteenuste valdkonnas, kus on eriti oluline tugeva järelevalveorgani olemasolu liikmesriikides. Eestis teostab finantssektori üle järelevalvet 2002. aastast tegutsev Finantsinspektsioon.

Finantsinspektsiooni seaduse kohaselt on Finantsinspektsioon autonoomse pädevusega Eesti Panga juures asuv asutus (seaduse § 4). Finantsinspektsiooni autonoomsuse tagab selle organisatsiooniline struktuur: inspektsiooni juhtivorganid – nõukogu ja juhatus – ei ole Eesti Panga hierarhilise struktuuri osad. Inspektsioonil on oma eelarve, mis moodustatakse turuosaliste maksete ehk järelevalvetasu alusel. Oma pädevuse piires, s.o riikliku järelevalve teostamisel ning turuosalisi puudutavate otsuste langetamisel, tegutseb Finantsinspektsioon täiesti sõltumatult teistest Eesti riigiasutustest.

Järelevalvete ühendamiseks ning finantssektori nii järelevalve- kui ka regulatiivsete institutsioonide haldussuutlikkuse tõstmiseks kasutati aastatel 2001–2002 PHARE projekti ES 9904 abi. Nimetatud projekti kogumaksumus oli 1,5 miljonit eurot. Projekt on aidanud Finantsinspektsioonil võtta oma töös kasutusele ELi ja rahvusvahelisi standardeid.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisakti VI lisa 2. peatükis nimetatud üleminekuperioodid käsitlevad hoiuste tagamise ning investeringute kaitse minimaalse hüvitise piirmäärasid. Asjakohased ühtlustamise etapid on kajastatud Tagatisfondi seaduses. Muus osas jõustavad ühinemislepingu teenuste vaba liikumist reguleerivad sätted samal kuupäeval kui leping.

4. JAGU

Kapitali vaba liikumine

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja kapitali vaba liikumise kohta on koostanud Rahandusministeeriumi finants-teenuste osakonna nõunik Uku Hänni.

Liitumisläbirääkimiste ja õigusaktide harmoneerimise raames korraldati Eesti seisukohtade kujundamiseks mitmeid uuringuid, avaliku arvamuse ja vastutavate ametiisikute (maavane-mate) küsitlusi ning kasutati ELi institutsioonidelt ja liikmesriikidelt saadud andmeid ja eksperthinnanguid. Arvestati ka mitmete valitsusväliste asutuste (kohaliku omavalitsuse üksuste liidud, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda) arvamuste ja ettepanekutega.

Kapitali vaba liikumine on üks aluspõhimõtetest, millele ühisturg ning majandus- ja rahaliit on rajatud. EÜ asutamislepingu artikli 14 kohaselt on ühisturg sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine. Kapitali vaba liikumise põhimõtet sätestav ELi õigustik ei ole mahukas, piirdudes põhiliselt EÜ asutamislepingu artiklitega 56–60.

2. EESMÄRK

Kapitali vaba liikumise põhimõte on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklis 56, mille kohaselt keelatakse liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel kõik kapitali vaba liikumise makse- ja muud piirangud. See on universaalne vabadus, mis erinevalt kaupade, teenuste ja isikute liikumisvabadusest kehtib teatud erandiga ka mitteliikmesriikide suhtes. Erand on sätestatud EÜ asutamislepingu artikli 57 lõikes 1, mille kohaselt ei takista artikkel 56 rakendada kolmandate riikide suhtes siseriikliku või ühenduse õiguse järgi 31. detsembril 1993 kehtivaid piiranguid, mis käsitlevad kapitali vaba liikumist kolmandatesse riikidesse või kolmandatest riikidest seoses kinnisvara- ja muude otseinvesteeringutega.

EÜ asutamislepingu artikli 58 lõike 1 punktis a nähakse ette erinorm, mis annab liikmesriikidele õiguse eristada maksumaksjaid elukoha või kapitali investeerimise asukoha järgi. Nimetatud artikli kohta vastuvõetud deklaratsioonis nr 7 kinnitatakse, et liikmesriikidel on õigus rakendada ainult selliseid kapitali liikumise piiranguid, mis olid nende maksuseadustes ette nähtud 31. detsembril 1993. aastal. Sama artikli lõike 1 punkti b järgi on liikmesriikidel õigus võtta meetmeid, et takistada siseriiklike õigusnormide rikkumist, näiteks rahaasutuste usaldusnormatiivide täitmise valdkonnas, või rakendada abinõusid, mis on õigustatud avaliku korra või julgeoleku seisukohalt.

Kapitali vaba liikumise *acquis'* näeb ette ka kaitsemeetmed, mida ühendus võib erandlikel asjaoludel rakendada, kui kapitali liikumine kolmandatest riikidest või kolmandatesse riikidesse põhjustab või võib põhjustada olulisi raskusi majandus- ja rahaliidu toimimises (asutamislepingu artikkel 59), ning ühenduse meetmed, mida peetakse vajalikuks ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika teostamisel (asutamislepingu artikkel 60 viitega artiklile 301). Samuti võib liikmesriik kasutusele võtta kapitali vaba liikumist piiravaid erakorralisi abinõusid maksebilansi raskustest ülesaamiseks (asutamislepingu artiklid 119 ja 120).

Liikmesriikidele on antud erandlikke õigusi rakendada välisinvesteeringute suhtes alalisi või ajutisi piiranguid. Peamiselt käsitlevad sellised erandid kinnisvarainvesteeringuid. Olulisemad on EÜ asutamislepingu protokoll nr 1 Taani kohta, mis võimaldab selles liikmesriigis määramata ajani piirata suvemajade võõrandamist välismaalastele, ning mitmetele liikmesriikidele lubatud üleminekuperioodid põllumajandusmaa või suvemajade võõrandamiskitsenduste ajutiseks säilitamiseks.

Asutamislepingu kapitali vaba liikumise sätete rakendamiseks on nõukogu vastu võtnud direktiivi 88/361/EMÜ, mis sisaldab nimekirja nendest kapitalisiiretest liikmesriiki või liikmesriigist välja, millele laiendatakse kapitali vaba liikumise põhimõtet. Need on kinnisvara- ja muud otseinvesteeringud, väärtpaberi- ja muude rahastamisvahendite tehingud, jooksevkonto- ja hoiukontotehingud, finantslaenu ja -krediit, tagatised ja pandiõigused, kindlustusülekanded, isiklikku laadi kapitalisiirded (pärandid, kingid, annetused jms) ning muud liiki kapitalisiirded.

Liitumisläbirääkimistel käsitleti kapitali vaba liikumise peatüki raames ka kahte selle rakendusvaldkonda: maksesüsteemi ja rahapesu tõkestamist. Piiriüleste maksete ja krediidiülekannete kiire, sujuv ja õiguslikult korrektne tegemine on väga oluline, et tagada kapitali vaba liikumise põhimõtte rakendamine ning vältida ebasoovitavaid mõjusid ja riske. Nimetatud valdkondade *acquis'* sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/5/EÜ (piiriülesed krediidiülekanded) ja 98/26/EÜ (arvelduse lõplikkus), nõukogu direktiivi 91/308/EMÜ (rahapesu tõkestamine), nende hilisemaid muudatusi ning veel mõnda õigusakti.

ELi kohtuõigus, mis tuleneb kapitali vaba liikumise põhimõtet puudutavatest kohtuasjadest, ei ole eriti mahukas. Tähtsamad kohtuasjad käsitlevad eluasemelaene, rahatähtede ekspordi, rahaekspordi koguselisi piiranguid, välismaiseid väärtpabereid ja ringhäälingusaadete teise riigi territooriumile edastamist. Mitmed kohtukaasused seonduvad allpool lähemalt selgitatava kuldaktsiate probleemiga, mis ei ole veel ühest õiguslikku lahendust leidnud.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Kapitali vaba liikumise põhimõtte ülevõtmise peamine abinõu on olnud Eesti õigusaktide kooskõlla viimine selle valdkonna ELi õigusega.

Õigusaktide ühitamiseks ei ole vaja täita mahukaid seadusandlikke ülesandeid, sest Eesti õigus on juba riigi taasiseseisvumisest ja rahareformist alates valdavalt kooskõlas kapitali vaba liikumise põhimõttega, s.t Eesti õigusaktides on harva sätestatud ja veelgi harvem praktikas rakendatud kitsendusi, mis eristavad ja diskrimineerivad investoreid nende kodakondsuse, elu- või asukoha alusel. See asjaolu tõstis liitumisläbirääkimiste algstaadiumis Eesti positiivselt esile nii võrdluses mitmete praeguste liikmesriikidega enne nende ühinemist ELiga kui ka võrdluses teiste liitumisläbirääkimisi alustanud liituvate riikidega. Kuid liberaalne lähtepositsioon tekitas riiklust ja turumajandust taastavale Eestile ka arenguprobleeme, mille lahendamiseks tuli teha jõupingutusi kuni liitumisläbirääkimiste lõppjärku jõudmiseni.

1995. aastal ratifitseeris Eesti Euroopa lepingu, mille artikli 61 kohaselt ei või Eesti ja EL vastastikku kehtestada uusi kapitali liikumise piiranguid. Liberaalne lähtepeetatsioon ja Euroopa lepinguga võetud kohustused seadsid mõne majandusvaldkonna õiguslikule reguleerimisele liiga jäigad raamid, muutes võimatuks leevendada areneva õigussüsteemi puuduste ning kiirete ja ulatuslike majandusreformide ebasoodsaid kõrvalmõjusid kapitali liikumist piiravate meetmete abil. Näitena võib tuua Eesti Telekomis erastamisel riigi erioiguste ajutise säilitamise nn kuldaktsiatena, mida Euroopa Komisjon läbirääkimistel teravalt arvustas. Kuldaktsiate omandamine on komisjoni käsituses vastuolus kapitali vaba liikumise põhimõttega ning komisjon on seda seisukohta kaitsnud mitmes liikmesriikide vastu algatatud kohtuasjas. Kuna Eesti Telekomis puhul oli omandatud erioigus ajutine (lõpeb enne Eesti ühinemist) ja selle vajadus areneva seadusandluse nõrkusega põhjendatud, siis ei tekitanud kuldaktsiate probleem Eesti ja komisjoni vahele püsivaid erimeelsusi.

Teise olulise näitena õigusliku manööverdamisruumi piiratusel võib tuua olukorra, kus peaaegu vaba juurdepääs maareformi käigus erastatavale maale tõi kaasa maatulundusmaa liigse killustumise, mittesihipärase kasutamise ja kohalike maaharijate tõrjutuse maaturul. Lisapiiranguid ei võimaldanud aga Euroopa lepinguga võetud kohustused enam kasutusele võtta. Liitumisläbirääkimiste poolte koostöös leitud selle probleemi lahendus on sätestatud ühinemislepingu eelnõus üleminekumeetmetena.

Kõige enam on kapitali vaba liikumise põhimõttest kõrvale kaldunud maa erastamist ja kinnisvaraturgu reguleerivates õigusaktides, peaaesjalikult 1991. aastal vastu võetud maareformi seaduses ja eespool nimetatud, 1996. aastast kehtinud välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seaduses. Muudes õigusaktides sätestatud põhiliselt potentsiaalsete (tegelikult üldse mitte või ainult üksikjuhtudel kasutatud) kitsendustega võrreldes on nende puhul tegemist reaalselt, massilistes erastamis- või tsiviiltehingutes rakendatud piirangutega välismaalaste ning välismaiste ja ka Eesti juriidiliste isikute suhtes.

Maareformi seaduses on keelatud maa enampakkumisega erastamine välismaalastele. Maa ostueesõigusega erastamisel välismaalastele valitsuse määrusega piiritletud aladel on vaja maavanema luba. Seaduses on kehtestatud mitmeid hinna- ja maksesoodustusi ostjate elukohta, vanuse, tegevusala, sotsiaalse seisundi ja maa kasutamise sihtotstarbe alusel ning piiranguid omandatava maa pindala suhtes.

Välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seadus lubas välismaalasele maatüki omandit üle anda üldjuhul vaid maatüki asukohajärgse maavanema loal, kui see oli kooskõlas avaliku huvi ja julgeolekuga. Välismaalasel oli keelatud omandada kinnisvara väikesaartel ja seaduses loetletud, peamiselt Venemaa piiri äärses kohalikes omavalitsusüksustes, kuid see oli erandina võimalik Vabariigi Valitsuse loal. Piirangud hõlmasid igat liiki kinnistute omandamist, sõltumata maaüksuse suurusest ja sihtotstarbest.

Kuna välismaalastele kehtinud piirangud nii maa erastamisel kui ka tsiviilkäibes oleva kinnisasja üleandmisel olid ilmses vastuolus kapitali vaba liikumise põhimõttega ning ei olnud sellises mahus õigustatavad ka EÜ asutamislepingu artikli 58 lõike 1 punkti b alusel avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel, pöörati liitumisläbirääkimistel peatähelepanu just nimetatud valdkondadele.

Eesti seisukoht oli, et arvukate kitsendustega maareformi seadust ei ole reformi lõppjärgus enam otstarbekas muuta ja maareform tuleb kehtivail tingimustel lõpule viia enne Eesti ühinemist ELiga. Valdavas osas see eesmärk ka saavutatakse, sest maa ostueesõigusega eras-

tamine on praeguseks lõpetatud rohkem kui 90% ulatuses ja ühinemisjärgsesse aega võib jääda üksnes mõne erastamistehingu lõpetamine. Ka enampakkumisega erastamise lõpetamiseks enne kavandatud ühinemistähtaega ei ole mingeid takistusi. Erandiks on aga õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamise ja ostueesõigusega erastamise nõuetest vabaks jäänud põllumajandus- ja metsamaa erastamine, mida tõenäoliselt ei õnnestu enne ELiga ühinemist lõpule viia. Sellest tulenevalt osutus vajalikuks leida maareformi lõpuleviimiseks nii Eestile kui ka ELi vastuvõetav lahendus.

Kinnisasja tsiviilkäibe kohta näitas kehtiva piirangurežiimi analüüs, et vähese tõhususe tõttu ei ole otstarbekas seda pärast ELiga ühinemist ajutiselt säilitada ega selleks ülemineku- perioodi taotleda. Seetõttu ei tekitanud kinnisvaraturu liberaliseerimine valdava osa kinnisvaraliikide (elamu- ja ärikinnistud ning muud tiheasustuse üksused) puhul tõsisemaid vastuväiteid. Kuid mitmed maareformi käigus toimunud tegurid on ebasoodsalt mõjutanud kujunevat Eesti maatulundusmaa turgu ja agraarstruktuuri. Killustatud ja sihtotstarbele mittevastav maakasutus ning põllumajandusmaa kokkuostmine maaharimisega või kohaliku agraarkeskkonnaga mitteseotud isikute poolt ilmselt ei soodusta maaelu ega põllumajandus- tootmise jätkusuutlikku arengut. Üha selgemaks muutus vajadus reguleerida põllumajandus- maa tsiviilkäibe alaliste või ajutiste erimeetmete abil.

Liitumisläbirääkimiste kapitali vaba liikumise peatükk suleti 2000. aasta mais Eesti kohustusega kõrvaldada ühinemise ajaks kõik kapitali liikumise piirangud, sealhulgas kinnisvarainvesteeringute piirangud ELi liikmesriikide ja Euroopa Majanduspiirkonna riikide suhtes. Kolmandate riikide suhtes rakendatavate piirangute puhul taotles Eesti EÜ asutamislepingu artikli 57 lõikes 1 sätestatud tähtaja (nn peatumistähtaja) asendamist, pidades silmas, et nii välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seadus kui ka mitmed teised kapitali liikumise piiranguid sisaldavad seadused pärinevad EÜ asutamislepingus sätestatud peatumistähtajast hilisemast ajast ning kehtiv peatumistähtaeg võtaks võimaluse säilitada olemasolevaid piiranguid ka kolmandate riikide suhtes. EL nõustus Eesti taotlusega ning ühinemisakti artikliga 18 täiendatakse EÜ asutamislepingu artikli 57 lõiget 1, mille kohaselt Eesti ja Ungari jaoks sätestatakse erandina peatumistähtajaks 31. detsember 1999. Seega võib Eesti soovi korral säilitada välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seaduses või muudes seadustes kehtivad piirangud kolmandate riikide suhtes 31. detsembri 1999. aasta seisuga.

Kapitali vaba liikumisega seoses pöörati eritähelepanu maksustamise küsimustele. Eespool nimetatud deklaratsiooni nr 7 kohaselt võib liikmesriik säilitada oma siseriiklikus õiguses sellised maksumaksjaid eristavad meetmed, mis olid jõus 31. detsembril 1993. aastal. Liitumisläbirääkimiste ajal kehtinud tulumaksuseaduses olid aga kehtestatud piirangud, mis olid vastu võetud pärast nimetatud peatumistähtaega ja mis kanti üle ka 1. jaanuaril 2000 jõustunud uude tulumaksuseadusesse. Kehtiva maksustamissüsteemi säilitamise huvides taotles Eesti liitumisläbirääkimistel deklaratsioonis nr 7 sätestatud peatumistähtaja asendamist tähtajaga 31. detsember 1999. EL nõustus Eesti taotlusega ning ühinemislepingu eelnõu artiklis 22 tehakse viide lepingu lisale IV, kus nimetatud erand sätestatakse.

Maatulundusmaa erastamise ja müügi probleemid lahendati alles liitumisläbirääkimiste lõppvoorus, kus saavutati Eesti senisest seisukohast erinev kokkulepe. Kokkulepe on sätestatud ühinemisakti lisas VI.

Nimetatud kokkuleppe kohaselt võib Eesti, olenemata ELi aluslepingutest tulenevatest kohustustest, seitsme aasta jooksul alates ühinemiskuupäevast jätta kehtima ühinemisakti allakirjutamise ajal kehtinud õigusaktidega sätestatud eeskirjad põllumajandusmaa ja metsa

omandamise kohta liikmesriikide kodanike poolt ja teise liikmesriigi seaduste alusel asutatud äriühingute poolt, kes ei ole Eestis asutatud ega registrisse kantud ning kellel ei ole Eestis filiaali ega esindust. Ühelgi juhul ei või liikmesriigi kodanikku kohelda põllumajandusmaa ja metsa omandamisel vähem soodsalt kui ühinemislepingule allakirjutamise kuupäeval või piiravamalt kui kolmanda riigi kodanikku. Teise liikmesriigi kodanike suhtes, kes soovivad alustada tegevust talupidajana ja Eestis elada ning kes on vähemalt kolme järjestikuse aasta jooksul Eestis seaduslikult elanud ja talupidamisega tegelnud, ei kehti piiravad üleminekumeetmed ega rakendu mingid muud menetlused kui need, mis kehtivad Eesti kodanike suhtes. Üleminekuperioodi normaalpikkus on seitse aastat, kuid seda on võimalik lepingus ettenähtud protseduuride alusel Euroopa Komisjoni initsiatiivil lühendada või Eesti põhjendatud taotlusel pikendada kuni kümne aastani.

Kooskõlas ühinemisakti eelnõu lisaga VI võeti liitumisläbirääkimiste lõppemise järel vastu kaks seadust, mis reguleerivad maa erastamist ja tsiviilkäibes oleva maa võõrandamist üleminekuperioodi jooksul ja pärast seda. Sellega on maa erastamist ja kinnisasja tsiviilkäivet reguleerivate õigusaktide harmoneerimine kapitali vaba liikumise *acquis*'ga lõpule viidud.

Maareformi seaduse muutmise seadus viib maa erastamise tingimused ELiga ühinemisest alates täielikku kooskõlla kapitali vaba liikumise *acquis*'ga ning sätestab üleminekuperioodil kehtivad põllumajandusmaa ja metsa erastamise tingimused. Seadus reguleerib küll asjakohast valdkonda ka pärast üleminekuperioodi, kuid sel ei ole tähtsust, sest kogu erastamine (rakendatavate piirangute suhtes olulises ulatuses) lõpeb enne üleminekuperioodi lõppu.

Kinnisasja omandamise kitsendamise seadusega, mis jõustus 1. aprillil 2003, tunnistatakse kehtetuks kapitali vaba liikumise *acquis*'ga vastuolus olnud välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise seadus, kõrvaldades sellega kõik piirangud enamiku kinnisvaratehingute puhul. Uus seadus kehtestab üksnes suurte (pindalaga 10 hektarit või rohkem) põllumajandusmaauksuste omandamise avalikust huvist lähtuvad kitsendused, mis on eeldatavalt kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 58 lõike 1 punktiga b ja proportsionaalsuse põhimõttega, samuti üleminekuperioodi kestel säilivad piirangud välismaalaste ja välismaiste juriidiliste isikute suhtes ning ka pärast üleminekuperioodi kolmandate riikide suhtes kehtima jäävad piirangud.

Kapitali vaba liikumise valdkonda käsitlevad sätted sisalduvad eelnõu järgmistes osades:

- ühinemisakti artiklis 18 sätestatakse EÜ asutamislepingu artikli 57 lõike 1 täiendus, mis näeb ette erandi kolmandaid riike käsitleva peatumistähtaja suhtes;
- ühinemisakti IV lisas sätestatakse EÜ asutamislepingu artikli 58 lõike 1 punktiga a seonduv erand maksustamist käsitleva peatumistähtaja suhtes;
- ühinemisakti VI lisas sätestatakse üleminekumeetmena kapitali vaba liikumise valdkonnas üleminekuperiood põllumajandusmaa ja metsa omandamisel liikmesriikide kodanike ja äriühingute poolt;
- Kõik asjakohast valdkonda käsitlevad ühinemislepingu sätted jõustuvad koos ühinemislepingu jõustumisega.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Ühinemislepingu allakirjutamise ajaks on Eesti õigus väheste eranditega kapitali vaba liikumise *acquis*'ga kooskõlla viidud. Seetõttu on alust eeldada, et eelnõust tulenevad kohustused on kooskõlas nii Eesti kui ka ELi õigusega.

Peamiselt välisinvesteeringuid ja Eesti ettevõtetes väliskapitali osalust piiravad õigusaktid on kehtetuks tunnistatud (Eesti Vabariigi välisinvesteeringute seadus (kehtetu aastast 2000) ning välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seadus (2003)) või piiravad sätted neist kõrvaldatud (kindlustusseadus (harmoneeritud 1999), laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadus (2003), ranna ja kalda kaitse seadus (2000), ringhäälinguseadus (2000)). Lennudusseadus ühitatakse paljusid seadusemuudatusi sisaldava ühtse seaduse raames Eesti liitumise päevaks. Väliskapitali osalust piiravat turvateenistuse seadust harmoneeriva seaduseelnõu menetlemine jäi Riigikogu IX koosseisu töö lõppemise tõttu pooleli ning see tuleb uuesti menetlusse anda. Nimetatud seaduse täielik harmoneerimine enne kavandatud ühinemistähtaega laabub aga tõenäoliselt takistusteta.

Rahapesu tõkestamiseks võeti vastu 1999. aastal jõustunud, *acquis*'ga täielikus kooskõlas olnud rahapesu tõkestamise seadus. Seoses *acquis*' hilisema täiendamisega seadust muudetakse. Rahapesu tõkestamise seaduse rakendamiseks asutati Siseministeeriumi haldusalas järelevalvestruktuur – rahapesu andmebüroo. Maksesüsteemi käsitlevate õigusaktide täielik harmoneerimine ELi õigusega sõltus suurel määral võlaõigusseaduse vastuvõtmisest 2001. aastal.

5. MÕJUD

Kapitali vaba liikumise põhimõtte täielik ülevõtmine aitab ühisturu ning majandus- ja rahaliidu parema toimimise tõttu Eestil saavutada kiiremat ja stabiilsemat majanduskasvu ning selle kaudu suuremat tööhõivet, sotsiaalse ja regionaalse arengu kõrgemat taset, tõhusamat keskkonnakaitset ja üldise elukvaliteedi paranemist. Kinnisvaraturu täielik vabastamine võimaldab vältida hinnamoonutusi, fiktiivseid tehinguid ja korrupsiooni selles valdkonnas.

Kapitali vaba liikumise põhimõtte täieliku ülevõtmisega ei kaasne lisakulutusi. Kuna piirangute maht väheneb oluliselt seni kehtinud režiimiga võrreldes, siis pigem on oodata halduskulutuste vähenemist.

6. RAKENDAMINE

Kapitali vaba liikumise põhimõtte rakendamiseks on vaja hästitoimivaid turumajanduslikke institutsioone. Eestis vastutavad selle põhimõtte rakendamise eest eelkõige Rahandusministeerium ja Eesti Pank, kuid erineval määral ka paljud teised institutsioonid, kuivõrd põhimõtte hõlmab kõiki majandusharusid. Säilivate maamüügipiirangute rakendamise ja järelevalve eest vastutavad eelkõige loarežiimi teostavad kohalikud omavalitsused, maavanelmad ja põllumajandusminister. Eesti suutlikkus võtta üle kapitali vaba liikumise *acquis*' on väljaspool kahtlust.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisakti VI lisa 3. peatükis formuleeritud kokkuleppe kohaselt võib Eesti, olenemata ELi aluslepingutest tulenevatest kohustustest, seitsme aasta jooksul alates ühinemiskuupäevast jätta kehtima ühinemisakti allakirjutamise ajal kehtinud õigusaktidega sätestatud eeskirjad põllumajandusmaa ja metsa omandamise kohta liikmesriikide kodanike poolt ja teise liikmesriigi seaduste alusel asutatud äriühingute poolt, kes ei ole Eestis asutatud ega registreeritud ning kellel ei ole Eestis filiaali ega esindust. Teised ühinemislepingu kapitali vaba liikumist reguleerivad sätted jõustuvad lepinguga samal kuupäeval.

5. JAGU

Äriühinguõigus

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja äriühinguõiguse valdkonna osa on koostanud äriühinguõiguse töögrupi juht ja Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna eraõigusetalituse juhataja Martin Käerdi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööstusosakonna peaspetsialist Diana Maurer, Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna ettevõtluse talituse peaspetsialist Valner Lille ja Kultuuriministeeriumi meedia- ja autoriõiguse osakonna levitalituse juhataja Kärt Hinnok. Liitumisläbirääkimistel kaasati Eesti seisukohtade kujundamisele ka valitsusväliste ekspertide, eelkõige Eesti Kaubandus-Tööstuskojast, kelle esindaja osales äriühinguõiguse töögrupis.

Äriühinguõiguse valdkonna *acquis* jaguneb neljaks alavaldkonnaks: äriühinguõigus (kitsamas tähenduses), raamatupidamine ja audiitortegevus, tööstusomandi kaitse ning autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused.

Äriühinguõigus on seotud isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise küsimustega ning asumisõiguse garanteerimise vajadusega (EÜ asumislepingu artiklid 43–48) äriühingute suhtes (EÜ asumislepingu artiklis 48 võrdsustatakse samas artiklis nimetatud äriühingud asumisõiguse realiseerimisel ELi liikmesriikide kodanikega). Raamatupidamise ja audiitortegevuse alavaldkond tugineb põhimõtteliselt samadele alustele, mis äriühinguõiguse alavaldkond ning on sisuliselt selle osa.

Tööstusomandi kaitse on eelkõige seotud kaupade vaba liikumise põhimõttega (EÜ asumislepingu artiklid 23–31). Tööstusomandi õigused, eelkõige patentidest, kaubamärkidest ja tööstusdisainilahendustest tulenevad õigused takistavad ELi territooriumil kaupade vaba liikumist juba ühe liikmesriigi territooriumiga piiratud toime ning õiguse omanikule antud võimaluste kaudu välistada konkureerivate kaupade pakkumine selle riigi territooriumil. Samalaadsed probleemid on ka autoriõiguste ja autoriõigustega kaasnevate õigustega, mistõttu on ka autoriõiguse alavaldkond seotud eelkõige kaupade vaba liikumise põhimõttega (EÜ asumislepingu artiklid 23–31).

2. EESMÄRK

Valdkonna *acquis* tugineb EÜ asumislepingu sätetele, eristatakse üksikuid alavaldkondi.

Äriühinguõigus

Äriühinguõigusega seoses on EÜ asutamislepingu eesmärk tagada asutamiseõiguse tõhus realiseeritavus õiguse harmoneerimise kaudu, kaotades äriühingute teise liikmesriigi territooriumil asutamise ja tegutsemise õiguslikud ning faktilised piirangud. ELi siseselt on äriühinguõiguse harmoneerimise alus EÜ asutamislepingu artikli 44 lõike 2 punkt g ja artiklid 94–97.

Artikli 44 lõike 2 punktile g tuginevat pädevust on mõnes küsimuses täiendatud, kasutades EÜ asutamislepingu artiklis 308 kehtestatud põhimõtteid. Asutamislepingust tulenev EÜ pädevus hõlmab põhimõtteliselt kõiki äriühinguõiguse valdkondi. Euroopa Komisjon ja nõukogu on saavutanud äriühinguõiguse harmoneerimisel märkimisväärset edu: vastu on võetud 12 äriühinguõigust käsitlevat direktiivi ning kaks määrust. ELi eesmärk on tagada, et olulisemad eraõiguslikud reeglid äriühingute organisatsiooni, tegutsemise põhimõtete ja kolmandate isikutega suhete kohta ei erineks liikmesriigiti. Ühtlustatud on nii äriühingute asutamist, miinimumkapitalinõudeid, esindamist, tegevusest teavitamist kui ka võlausaldajate huvide kaitset käsitlevaid põhimõtteid. Samuti on kehtestatud normid selliste äriühingute jaoks, kes tegutsevad kogu ELi või vähemalt mitme liikmesriigi territooriumil ning kelle suhtes rakendatakse seetõttu mitte siseriiklikke, vaid ELi õiguse põhimõtteid (nõukogu määrus 2157/2001/EÜ Euroopa äriühingu (SE) põhikirja kohta).

Raamatupidamine ja audiitortegevus

Raamatupidamise ja audiitortegevuse alavaldkond tuleneb otseselt äriühinguõiguse regulatsioonist. EÜ eesmärk on ühtlustada olulisemad raamatupidamis põhimõtted ning tagada nende võrreldavus liikmesriikide vahel. Peamiselt direktiivide kaudu on ühtlustatud äriühingute majandusaasta aruannete koostamise nõuded ning nende kontrollimise põhimõtted, kehtestatud on kohustuslik rahvusvaheline raamatupidamisstandard, esialgu küll üksnes börsiäriühingute kohta (määrus 1606/02/EÜ). Asjakohased normid peaksid tagama ELi äriühingute majandustulemuste võrreldavuse ning aitama äriühingu asukohariigil paremini ja sõltumatult hinnata äriühingu majandusseisu.

Tööstusomandi kaitse

EÜ asutamislepingu eesmärk selles alavaldkonnas on vähendada tööstusomandi kahjulikku mõju kaupade vabale liikumisele liikmesriikide vahel, eelkõige vähendada takistusi teise liikmesriigi turule pääsemisel. EL on järk-järgult ühtlustanud tööstusomandi kaitse põhimõtteid ning loonud kogu ELi territooriumil kehtivaid tööstusomandi õigusi. Viimastel aastatel on komisjon ja nõukogu seda valdkonda valdavalt reguleerinud määrustega. Ühtlustatud on tööstusomandi kaitse põhimõtteid kaubamärkide, tööstusdisainilahenduste ja patentide suhtes. ELi õiguse ülesanne on ka tagada liidu territooriumil tööstusomandi kaitstuse kõrge tase, mis peaks soosima investeringuid asjakohastes valdkondades ning kaitsma tõhusalt õigus- tatud isikute huve.

Autoriõigus

Samu eesmärke on järgitud ka autoriõiguse alavaldkonnas, kus õiguse harmoneerimise kaudu on liidu territooriumil ühtlustatud autoriõiguse kaitse põhimõtted. Erinevalt tööstusomandist on autoriõigust harmoneeritud valdavalt direktiivide kaudu (kooskõlas EÜ asutamislepingu artikliga 94), millega üldjuhul reguleeritakse valdkondi, kus harmoneerimisvajadus on suhete piiriülese laadi tõttu eriti suur (satelliittelevisiooniprogrammid, arvutid ja arvutiprogrammid, infoühiskonna teenused jne).

Ühinemislepinguga võtab Eesti asjakohased *acquis*' põhimõtted üle ning kohustub neid liitumisest alates rakendama.

Kohustuste täitmiseks on liitumisläbirääkimiste vältel Eesti õigusaktid harmoneeritud *acquis*' põhimõtetega, mille tulemusena on tagatud siseriiklike ja ELi õigusaktide kooskõla. Nimetatud põhimõtteid on hakatud juba rakendama, selleks on loodud institutsionaalne baas, mis tagab ühinemislepingu jõustumise korral sellest tulenevate kohustuste tõrgeteta täitmise.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Kuna Eesti ei taotlenud ELiga peetud liitumisläbirääkimistel äriühinguõiguse valdkonnas ülemineku perioode ega erandeid, nähakse ühinemislepinguga Eestile ette üksnes üldkohustus kohaldada ELiga ühinemisest alates kõiki äriühinguõigust käsitlevaid ühenduse õigusakte (ühinemisakti artikkel 2). Ühinemisakti artikli 5 lõike 2 alusel võtab Eesti kohustuse ühineda ka äriühinguõigust reguleerivate konventsioonidega, mida ei ole veel asendatud nõukogu määrustega.

Erandite ning ülemineku perioodide taotlemist ei peetud liitumisläbirääkimistel vajalikuks mitmel põhjusel. Äriühinguõiguse valdkonnas oli liitumise käigus peamiseks kohustuseks viia õigusaktid *acquis*' ga kooskõlla. Samas on äriühinguõiguse *acquis*' normide kogum, mida tõhusalt toimida sooviv turumajanduslik ühiskond nagunii kehtestaks, et tagada õiguskindlus ja selles osalevate isikute õiguste kaitse. Sellest tulenevalt on äriühinguõiguse *acquis*' põhimõtteid asutud siseriiklikult rakendama juba enne ühinemislepingu jõustumist.

Seetõttu sisaldab ühinemisleping äriühinguõiguse kohta üksnes uute liikmesriikide liitumisega seonduvaid tehnilisi kohandusi ning rakendussätteid *acquis*' täiendamiseks. Äriühinguõigust käsitlevad sätted on ühinemisakti II lisa 4. peatükis ja IV lisa 2. peatükis.

Ühinemisakti II lisa 4. peatükk sisaldab seoses uute liikmesriikide liitumisega vajalikke tehnilisi kohandusi ning rakendussätteid ELi teiseses õiguses, eelkõige asjakohaste direktiivide ja määruste muudatusi.

Äriühinguõigus

Alavaldkonda käsitletakse ühinemisakti II lisa 4. peatüki jaos A. Tehniliste täiendustega lisatakse äriühinguõigust reguleerivatesse direktiividesse viited, millist liiki Eesti äriühingute kohta need kehtima hakkavad. Direktiive kohaldatakse piiratud vastutusega äriühingutele, välja arvatud tulundusühistud, Eestis on sellised äriühingud aktsiaselts ja osaühing. Osa direktiive kehtivad üksnes nn avatud piiratud vastutusega äriühingute kohta, selline äriühing on Eestis aktsiaselts. Täpsemalt hakatakse ELi esimest äriühinguõiguse direktiivi 68/151/EMÜ kohaldama Eesti äriühingutest aktsiaseltsile ja osaühingule, teist äriühinguõiguse direktiivi 77/91/EMÜ aktsiaseltsile, kolmandat äriühinguõiguse direktiivi 78/855/EMÜ aktsiaseltsile ning kaheteistkümnendat äriühinguõiguse direktiivi 89/667/EMÜ aktsiaseltsile ja osaühingule.

Raamatupidamine ja audiitortegevus

Alavaldkonda käsitletakse ühinemislepingu II lisa 4. peatüki jaos B, millega täiendatakse asjakohaseid direktiive viidetega, millist liiki Eesti äriühingute kohta need kehtima hakkavad. Täiendused on samuti tehnilist laadi. Direktiive kohaldatakse piiratud vastutusega äriühingutele, välja arvatud tulundusühistud, sellised äriühingud on Eestis aktsiaselts ja osaühing. Osa direktiive kehtivad üksnes nn. avatud piiratud vastutusega äriühingute kohta, selline äriühing on

Eestis aktsiaselts. Täpsemalt hakatakse ELi neljandat äriühinguõiguse direktiivi 78/660/EMÜ teatavat liiki äriühingute raamatupidamise aastaaruannete kohta kohaldama Eesti äriühingutest aktsiaseltsile ja osahingule ning täisühingule ja usaldusühingule, eeldusel et nende täisosanik on piiratud vastutusega äriühing, ning seitsmendat äriühinguõiguse direktiivi 83/349/EMÜ konsolideeritud aastaaruannete kohta aktsiaseltsile ja osahingule.

Tööstusomand

Tööstusomandit reguleeritakse ühinemisakti II lisa 4. peatüki jaoga C: I alajaos käsitletakse ELi kaubamärke, II alajaos meditsiinitoodete täiendava kaitse tunnustusi ja III alajaos ELi tööstusdisainilahendusi. Põhimõttelisemat laadi vaidlused olid liitumisläbirääkimistel tööstusomandi kaitse küsimustes. Eelkõige lepitati kokku rakenduslikud probleemid, mis teki- vad nõukogu määruse 40/1994/EÜ alusel kaitstava ELi kaubamärgi kehtivusala laiendamisel Eesti territooriumile. Samalaadsed probleemid tekkisid ka ühinemisakti ettevalmistamise ajal vastuvõetud nõukogu määruse 6/2002/EÜ alusel kaitstava ELi tööstusdisainilahenduse puhul. Ühinemislepingu teksti täpsustamisel laiendati kaubamärkide kohta saavutatud kokkuleppeid ka tööstusdisainilahendustele.

Rakendussätted on vajalikud, kuna määruse 40/1994/EÜ kohaselt registreeritud kaubamärgil (ELi kaubamärk) ja määrusele 6/2002/EÜ kohaselt registreeritud tööstusdisainilahendusel (ELi tööstusdisainilahendus) on õiguskaitse kogu ELi territooriumil. Kuna nimetatud määrused hakkavad liitumisest alates kehtima ka Eesti kohta, tekib vältimatu küsimus ELi kaubamärkide ning tööstusdisainilahenduste vahelkorras Eesti siseriiklike kaubamärkide ja tööstusdisainilahendustega. Liitumisläbirääkimistel tegeldi eelkõige kaubamärkide õiguskaitse ning ELi ja siseriiklike kaubamärkide vahelkorra probleemidega pärast liitumist. Tööstusdisainilahendusi ei olnud läbirääkimiste ajal veel õiguslikult reguleeritud: asjakohane määrus võeti vastu alles 12. detsembril 2001. aastal. Selle tõttu tekkinud rakenduslikud probleemid lahendati ühinemislepingu teksti ettevalmistamise kestel analoogiliselt kaubamärkidele. Kaubamärkide suhtes lepitati liitumisläbirääkimistel kokku, et Eesti rakendab küll liitumisest alates määrust ELi kaubamärkide kohta, kuid vastuolu korral siseriiklikult kaitstud Eesti kaubamärgi ja ELi kaubamärgi vahel säilitab Eesti kaubamärgiomanik oma senised õigused, kui need on saadud enne Eesti liitumist ELiga (ühinemisakti II lisa 4. peatüki jao C alajagu I). ELi kaubamärgi määrusesse lisatava artikli 142a alusel võib Eesti kaubamärgi omanik, kes on saanud asjakohased õigused enne ELiga liitumist, välistada ELi määruse kohaselt kaitstud kaubamärkide kasutamise Eesti territooriumil, kui need rikuvad tema õigusi. Vajaduse korral võib ta oma õiguste kaitseks pöörduda kaubamärgiseaduse alusel tsiviilkorras kohtusse.

Samalaadne probleem tekkis pärast määruse 6/2002/EÜ vastuvõtmist ka seoses ELi tööstusdisainilahendustega. Ühinemisakti koostamise käigus otsustati nende suhtes kasutada üldiselt samu põhimõtteid, mis kaubamärkide juures (ühinemisakti II lisa 4. peatüki jao C alajagu III). ELi tööstusdisainilahenduse määrusesse lisatav artikkel 110a võimaldab Eesti tööstusdisainilahenduse omanikul, kes on asjakohased õigused omandanud enne ELiga liitumist, välistada ELi määruse alusel kaitstud tööstusdisainilahenduste kasutamise Eesti territooriumil.

Ühinemisakti II lisa 4. peatüki jao C alajaos II käsitletakse meditsiinitoodete täiendava kaitse tunnustusi. Reguleerimise mõistmiseks on vaja silmas pidada, et arvestades meditsiinitoodete, eelkõige ravimite väljatöötamise pikka ajavahemikku, lüheneb meditsiinitoote patendikaitse kestus: kuna patendikaitse taotletakse meditsiinitootele juba arendusprotsessi alguses, on toote turule lubamise ajaks üldjuhul kulunud kuni pool seadustes tavaliselt ette nähtud 20aas-

tasest patendikaitse tähtajast. Arvestades seda asjaolu, on EL määrusega 1768/92/EMÜ võimaldanud meditsiinitoodetele pärast 20aastase patendikaitse lõppemist veel kuni 5aastase perioodi jooksul lisakaitset nn täiendava kaitse tunnistuse kaudu. Täiendavat kaitset saab taotleda 6 kuu jooksul meditsiinitoote esmakordsest legaalsest turuletoomisest.

Ühinemisakti II lisa 4. peatüki jao C alajao II punktiga 1 lisatakse määrusele ELi meditsiinitoodetele täiendava kaitse tunnistuste kehtestamise kohta artikkel 19a, milles nähakse ette tähtajad, mille jooksul tuleb esitada täiendava kaitse taotlus Eestis registreeritud patendiga meditsiinitoodete kohta. Kuni liitumiseni võimaldab Eesti täiendavat meditsiinitoodete patendikaitset 1999. aasta oktoobris patendiseadusesse lisatud sätete alusel. Alates Eesti liitumisest ELiga kaotavad patendiseaduse nimetatud sätted kehtivuse ning neid asendab eespool nimetatud määrus. Määrusele lisatava artikli 19a punktis b ettenähtud täiendava kaitse taotlemise avalduse esitamise tähtaeg on seotud patendiseaduse nende muudatuste jõustumisega, mille kohaselt võimaldati meditsiinitoodete patendikaitset pikendada täiendava kaitse tunnistuste alusel. Nimetatud muudatused jõustusid 1. jaanuaril 2000. Patendiseaduse muudatuste rakendussätted võimaldasid enne 1. jaanuari 2000 registreeritud patentidele taotleda täiendavat patendikaitset nimetatud seadusemuudatuste jõustumisest arvates 6 kuu jooksul (seega kuni 1. juunini 2000). Pärast 1. jaanuari 2000 registreeritud patentidele taotletakse täiendavat kaitset patendiseaduses sätestatud korras. Kuna ELiga liitumisest alates reguleerivad täiendavat kaitset ELi õigusaktid, on nimetatud määruse (1768/92/EMÜ) artikli 19a kohaselt siseriikliku õiguse alusel (e patendiseaduse alusel) esitatud täiendava kaitse taotlus võrdne määruse alusel esitatud taotlusega.

Sama kehtib ka taimekaitsetoodetele täiendava kaitse tunnistustega võimaldatava patendikaitse kohta. Ühinemisakti II lisa 4. peatüki jao C alajao II punktiga 2 lisatakse määrusesse ELi taimekaitsetoodetele täiendava kaitse tunnistuste kehtestamise kohta artikkel 19a, milles nähakse ette tähtajad, mille jooksul tuleb esitada täiendava kaitse taotlus Eestis registreeritud patendiga taimekaitsetoodete kohta. Kuni liitumiseni võimaldab Eesti taimekaitsetoodetele täiendavat patendikaitset patendiseaduse sätete kohaselt, mis lisati patendiseadusesse 1999. a oktoobris. Alates Eesti liitumisest ELiga kaotavad patendiseaduse nimetatud sätted kehtivuse ning neid asendab eespool nimetatud määrus. Määrusele lisatava artikli 19a punktis b nimetatud tähtaeg on seotud patendiseaduse muudatustega, millega võimaldati pikendada taimekaitsetoodete patendikaitset täiendava kaitse tunnistustega.

Ühinemisakti IV lisa 2. peatükk reguleerib patendi või täiendava kaitse tunnistusega kaitstud ning uue liikmesriigi territooriumil turule toodud meditsiinitoodete ekspordi teise ELi liikmesriigi territooriumile. Sellega tehakse erand asutamislepingu kaupade vaba liikumise põhimõtte suhtes (EÜ asutamislepingu I peatükk). Säte on tingitud asjaolust, et enamiku liituvate riikide (sh Eesti) territooriumil oli võimalik omandada meditsiinitoodetele patendikaitset alles 1990. aastate esimesel poolel pärast patendiseaduste või nende täienduste vastuvõtmist. Seetõttu ei olnud võimalik omandada patendikaitset ravimitele ja muudele sellistele meditsiinitoodetele, mis toodi legaalselt riigi turule enne patendikaitset võimaldavate seaduste kehtima hakkamist. Samuti ei olnud võimalik välistada teistes riikides patendikaitsega ravimite ja muude meditsiinitoodete koopiade turuletoomist. Kuigi selliste meditsiinitoodete tootmine ja turustamine võib jätkuda uute liikmesriikide territooriumil ka pärast liitumist, võimaldavad selle liikmesriigi patendiseadused, kus meditsiinitoode on kaitstud, patendi või täiendava kaitse tunnistuse omanikul keelata meditsiinitoote turustamine asjakohases liikmesriigis (patendikaitse puudumine uues liikmesriigis ei välista selle olemasolu vanades liikmesriikides). Selleks, et patendi või täiendava kaitse tunnistuse omanikul oleks võimalik

oma õigusi tõhusalt kaitsta, nähakse ühinemisakti IV lisa 2. peatükis ette sellise meditsiini-toote ekspordi lisatingimusena kohustus tõendada asjaomase riigi pädevale asutusele, et ekspordi kavatsusest on teatatud patendi või täiendava kaitse tunnistuse omanikule. Teatamis-kohustuse täitmine tagab patendi või täiendava kaitse tunnistuse omanikule võimaluse vajaduse korral kaitsta oma patendiõigusi kohtu kaudu ja takistada nende meditsiinitoodete turustamist liikmesriigis, kus tema patent kehtib. Teatamiskohustusega on tehtud erand üldi-sest kaupade vaba liikumise põhimõttest.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Üldiselt vastab äriühinguõiguse valdkonna Eesti õigus ELi nõuetele. Mõnes alavaldkonnas on vaja täieliku kooskõla saavutamiseks võtta vastu õigusakte.

Autoriõigus

7. jaanuariks 2004 tuleb ette valmistada seaduse eelnõu, millega harmoneeritakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teata-vate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas. Seadusemuudatused töötab välja Kultuuriministerium.

Tööstusomand

Enne ELiga liitumist on vaja teha õigusaktides mõned tehnilised täiendused, näiteks lisa-takse vahetult enne Eesti ühinemist ELiga kaubamärgiseadusesse ja tööstusdisaini kaitse seadusesse sätteid, mis võimaldavad rakendada määruseid 40/1994/EÜ ja 6/2002/EÜ. Samuti tuleb viia ELi õigusaktide ja teiste rahvusvaheliste kokkulepetega kooskõlla Euroopa patentide väljaandmise konventsiooni alusel edastatud tööstusomandi õiguskaitse taotluste menetlemise eest võetavate tasude kehtestamise põhimõtted ja kord. Seni on ELi õigusaktidega vastavusse viidud ainult Euroopa patentide jõushoidmiseks tasutavate lõivude Euroopa Patendiametile ülekandmise kord. Määrusega 40/94/EÜ kehtestatud ühen-duse kaubamärgisüsteemiga liitumisel hakkavad Patendiametile laekuma ühenduse kaubamärgi otsingutasud. Samuti nähakse tegelikel kulutustel põhinevat otseselt Patendiameti ja rahvusvahelise organisatsiooni vahel ette patendikoostöölepingu, Madridi kokkuleppe protokoll ja Haagi kokkuleppe Genfi redaktsiooniga. Kehtiv riigilõivude keh-testamise ja kogumise regulatsioon ei võimalda eelnimetatud kokkuleppeid selles suhtes täita. Muudatused valmistab 1. jaanuariks 2004 ette Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministerium koostöös Patendiametiga.

Äriühinguõigus

2003. a jooksul on kavas ette valmistada äriseadustiku muudatused, et rakendada määrust 2157/2001/EÜ Euroopa äriühingu (SE) põhikirja kohta (määrus jõustub 1. oktoobril 2004). Seadusemuudatused töötab välja Justiitsministerium.

5. MÕJUD

Arvestades äriühinguõiguse valdkonna eripära, ei too ühinemislepingu jõustumine ning sel-lega võetud kohustuste täitmine kaasa otseseid sotsiaalseid mõjusid ega mõjusid riigi julge-olekule, rahvusvahelistele suhetele ning regionaalarengule.

Ühinemislepingu mõjude hindamisel tuleb arvestada ka asjaoluga, et Eesti Vabariik on äriühinguõiguse valdkonnas juba valdavalt asunud *acquis*'st tulenevaid kohustusi täitma, seetõttu ei too ühinemislepingu jõustumine kaasa ka põhimõttelist laadi muudatusi praeguses tegevuses.

Majanduslikke mõjusid saab hinnata üksnes kaudselt. Äriühinguõiguse ja raamatupidamise ning audiitorluse alavaldkondades tagab ELiga liitumine ja *acquis*' põhimõtete rakendamine siinsete ettevõtjate suurema usaldusvääruse ning nende tegevuse läbipaistvuse ühtse üleuroopalise õigusliku režiimi kohaldumise kaudu. Tööstusomandi ning autoriõiguse alavaldkondades on ELi eesmärk tagada asjakohaste õiguste kaitstuse kõrge tase, millega ühtlasi kaitstakse asjakohaste õiguste omanike huve, ajendades nendes valdkondades tegema rohkem investeringuid. Eesti tööstusomandi õiguste ja autoriõiguste omanikele on õiguste realiseerimine tagatud üleuroopalise õiguskaitseüsteemi ning koostöö kaudu.

6. RAKENDAMINE

Äriühinguõiguse valdkonna *acquis*' rakendamiseks on loodud täielik institutsionaalne baas.

Äriühinguõigus

Alavaldkonna rakendusküsimused on eelkõige seotud äriühingute registreerimise, asjaomaste registrikannete tegemise ja äriühingu tegevuse kohta informatsiooni kogumise, avalikkusele kättesaadavaks tegemise ning registrimenetluse kaudu äriühingute tegevuse üle järelevalve teostamisega. Nimetatud ülesandeid täidavad esimese astme kohtute juurde moodustatud registriosakonnad, kes peavad ka äriühingute registrit. Registrimenetluses tehtud otsuste täitmise üle teostatakse järelevalvet äriseadustikus ettenähtud edasikaebemenetluse kaudu. Äriregistri ja muude registriosakondade haldussuutlikkuse tagamine on Justiitsministeeriumi ülesanne. Äriregister tegutseb ning teostab järelevalvet äriseadustiku kohaselt. ELiga liitumine ei too kaasa vajadust teha äriregistri töös organisatsioonilisi muudatusi. Loodud institutsionaalne baas on piisav *acquis*' rakendamiseks vajalike ülesannete täitmiseks.

Raamatupidamine

Rakendusküsimused on valdavalt seotud raamatupidamise seaduse alusel juhendite väljaandmise ning raamatupidamisalase tegevuse suunamisega, millega tegeleb Vabariigi Valitsuse moodustatud komisjonina tegutsev Raamatupidamise Toimikond.

Audiitortegevus

Audiitortegevuse seaduse kohaselt teostab avalik-õigusliku juriidilise isikuna tegutsev audiitorkogu järelevalvet audiitorite üle ning audiitorkogu järele valvab rahandusminister. Audiitortegevuse valdkonnas töötab Rahandusministeerium koostöös audiitorkoguga praegu välja audiitortegevuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles täpsustatakse audiitorkogu ning riigi poolset järelevalvet ja milles arvestatakse Euroopa Komisjoni 16. mai 2002. aasta soovitusel esitatud nõudeid audiitori sõltumatuse kohta. Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 2003. aasta esimesel poolaastal. Loodud institutsionaalne baas on piisav, et täita *acquis*' rakendamiseks vajalikke ülesandeid, üksikud vajakajäämised audiitortegevuse valdkonnas kõrvaldatakse eespool nimetatud seadusemuudatustega, mida valmistab ette Rahandusministeerium.

Tööstusomand

Rakendamise eest vastutavad Patendiamet ning Patendiraamatukogu. Patendiameti ülesanne on tagada vajalikud toimingud tööstusomandialase õiguskaitse saamiseks ning Patendiraamatukogu ülesanne on tõsta tööstusomandi kaitse valdkonnas teadlikkust. Patendiamet teeb õiguskaitse andmisel kaubamärkide ja patentide ekspertiise, registreerib kasulikke mudeleid, Euroopa patente, mikrolülituste topoloogiaid, tööstusdisainilahendusi ja geograafilisi tähiseid. Neid funktsioone täpsustavad tööstusomandit reguleerivad eriseadused (patendiseadus, kasuliku mudeli seadus, tööstusdisaini kaitse seadus, kaubamärgiseadus, geograafilise tähise kaitse seadus, mikrolülituse topoloogia kaitse seadus).

ELiga liitumise tõttu ei ole vaja teha Patendiameti ega Patendiraamatukogu töös olulisi organisatsioonilisi muudatusi. ELiga ühinemisel lülitub Patendiamet liikmesriikide ühtsesse kaubamärkide ja tööstusdisainilahenduste õiguskaitse andmise süsteemi, mis eeldab kaubamärgiosakonnas asjakohase struktuuriüksuse moodustamist. Vastavalt 25. detsembril 1999. aastal allakirjutatud koostöömemorandumile teeb Patendiamet juba praegu koostööd Siseturu Ühtlustamise Ametiga (menetluse praktika, kaubamärkide- ja õiguslase teabe vahetus ning asjakohase infosüsteemi loomine). Euroopa patentide väljaandmise konventsiooniga ühinemisel liitus Patendiamet liikmesriike hõlmava Euroopa patentide väljaandmise ühtse süsteemiga, mille tulemusena ta hakkab pidama Eesti Vabariigis kehtivate Euroopa patentide siseriiklikku registrit ning avaldama nende Euroopa patentide täiskirjeldusi, milles Eesti Vabariik on märgitud riik. See suurendab vastuvõtuosakonna, patendiosakonna, infoosakonna ja registreerimise büroo töömahtu. Tervikuna on loodud institutsionaalne baas küllaldane, et ülesannete täitmisel *acquis'* d tõhusalt rakendada.

Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused

Rakendamise eest vastutab Kultuuriministeerium (autoriõiguse seadus ja Kultuuriministeeriumi põhimäärus). Institutsionaalne baas *acquis'* rakendamiseks on olemas, ministeeriumis on sel eesmärgil loodud meedia- ja autoriõiguse osakond. Edasisi organisatsioonilisi muudatusi ELiga liitumise tõttu ei ole kavandatud. Autoriõigust puudutavaid väärteguseid menetleb kohtuvälise menetlejana Kultuuriministeerium, kuriteguseid menetletakse üldises korras. Institutsionaalne baas *acquis'* rakendamiseks vajalike ülesannete täitmiseks on seetõttu olemas. Probleemseks on senini peetud seaduste rakendamise tõhusust, eelkõige seoses õiguskaitseorganite piraatlusevastase võitlusega. Probleemi lahendamisele aitab eelduste kohaselt oluliselt kaasa Kultuuriministeeriumi algatatud asjakohane PHARE 2002 programm.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole äriühinguõiguse valdkonna sätteid, mis jõustuksid Eesti suhtes hilisemal kuupäeval kui leping. Samuti ei näe ühinemisleping ette äriühinguõiguse valdkonnaga seonduvaid üleminekuperioode või üksikute *acquis'* osade jõustumist hilisemal kuupäeval kui ühinemisleping.

6. JAGU

Konkurents

1. ALAJAGU

Konkurents

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja konkurentsivaldkonna osa on koostanud Konkurentsiameti välis- ja avalike suhete osakonna juhataja asetäitja kohusetäitja Katrin Tasa.

Põhiliste konkurentsi reguleerivate õigusaktide aluseks on EÜ asutamislepingu 6. jaotise järgmised artiklid: artikkel 81 – keelatud lepingud ja kooskõlastatud tegevuse keeld, artikkel 82 – turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld, artikkel 31 – riiklikud monopolid, artikkel 86 – avalikud ettevõtjad ning eri- ja ainuõigused ning artiklid 87–89 riigiabi kohta. Artiklid 83–85 sätestavad konkurentsieeskirjade rakendamise ning nende alusel on kehtestatud järgmised määrused. Koondumiste kontroll on sätestatud Euroopa Liidu Nõukogu määrusega 4064/89/EMÜ, selle rakendamine komisjoni määrusega 447/98/EÜ ning artiklite 81 ja 82 rakendamise olulisemad protseduurid nõukogu määrusega 17/62/EMÜ. Mõningaid erisusi on kehtestatud põllumajandusele ja transpordile.

2. EESMÄRK

Konkurentsipoliitikat on reguleeritud juba ühenduste algusaastatest ning selle eesmärk on tagada siseturul toimiv ja tõhus konkurents, millega kaitstakse ka kaupade ja teenuste vaba liikumist. Seega on konkurentsireeglite eesmärk kõrvaldada konkurentsipiirangud.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Asutamislepingu artikli 81 lõikega 1 keelustatakse ettevõtjatevahelised piiravad kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja kooskõlastatud tegevus, mis võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ning mille eesmärk või tagajärg on takistada, piirata või moonutada konkurentsi. Eriti on keelatud lepingud, mis otseselt või kaudselt määravad kindlaks ostu- või müügihinna või muud kauplemistingimused; piiravad või kontrollivad tootmist, turgu, tehnilist arengut või investeeringuid; jagavad turge ja varustusallikaid; rakendavad erinevaid tingimusi

võrdväärsete tehingute puhul konkurentidega, pannes nad sellega ebasoodsasse olukorda; seavad lepingute sõlmimise tingimuseks teiste osaliste poolt selliste lisakohustuste võtmise, mis oma laadilt või kaubandusliku kasutamise poolest ei ole asjakohase lepinguga seotud. Artikli 81 lõike 1 loetelu ei ole ammendav. Keeld kehtib nii horisontaalsetele kokkulepetele (kui kokkuleppe pooled tegutsevad tootmise või turustamise samal tasemel konkurentidena) kui ka vertikaalsetele kokkulepetele (kui kokkuleppe pooled tegutsevad nii tootmise kui ka turustamise erinevatel tasanditel). Horisontaalne konkurentsi kahjustav kokkulepe on näiteks tootjate hinnakokkulepe (kartell), mis on vastuolus artikli 81 lõikega 1. Vertikaalne konkurentsi kahjustav kokkulepe on näiteks tootjapoolne edasimüügihinna määramine hulgimüüjale, mis on samuti vastuolus artikli 81 lõikega 1. Artikli 81 lõike 1 põhjal keelatud kokkulepped või otsused on algusest peale tühised vastavalt artikli 81 lõikele 2.

Keeldu ei kohaldata kokkulepetele, mis vastavad EÜ asutamislepingu artikli 81 lõikele 3. Euroopa Komisjon võib anda artikli 81 lõike 3 kohaste ettevõtjatevaheliste lepingute, kokkulepete ja otsuste ning kooskõlastatud tegevuse suhtes individuaalseid erandeid või grupierandeid. Individuaalse erandi saamiseks tuleb pöörduda Euroopa Komisjoni poole vastavalt nõukogu määrusele 17/62/EMÜ, mis reguleerib individuaalerandi taotlemist. Eranditaotlusele vastab komisjon kahte liiki otsustega: kas annab erandi või otsustab, et taotletav kokkulepe ei vaja erandit (*negative clearance*). Paljudel juhtudel vastab komisjon kirjaga, et kokkulepe ei vaja erandit (*comfort letter*). Nõukogu määruse 17/62/EMÜ kohaselt on praegu artikli 81 lõike 3 alusel individuaalerandite andmine ainult komisjoni pädevuses. Nõukogu määruse 1/2003/EÜ kohaselt on alates 1. maist 2004 konkurentsi kahjustavate kokkulepete hindamine vastavalt artikli 81 lõikele 3 komisjoni, liikmesriikide konkurentsi-asutuste ja kohtute ühispädevuses.

Grupierand on üldine luba teatud liiki lepingute, kooskõlastatud tegevuse ja otsuse kohta. Grupierandid antakse määruse vormis ning neid kohaldatakse seetõttu vahetult kõigis liikmesriikides. Kui kokkulepe, kooskõlastatud tegevus või otsus kahjustab konkurentsi artikli 81 lõike 1 tähenduses, kuid vastab kindlatele tingimustele (grupierand), loetakse, et kokkuleppest tulenevad eelised kaaluvad üles konkurentsi kahjustava mõju ning nimetatud kokkulepe ei ole keelatud. Grupierandit ei pea ettevõtjad komisjonilt taotlema, vaid saavad ise järgida oma kokkulepete vastavust grupierandi määrustele. Praegu kehtivad ELis grupierandid järgmistele kokkulepete liikidele: vertikaalsetele kokkulepetele (komisjoni määrus 2790/1999/EÜ), mootorsõidukite turustus- ja teeninduskokkulepetele (komisjoni määrus 1400/2002/EÜ), tehosiirde kokkulepetele (komisjoni määrus 240/96/EÜ), spetsialiseerumiskokkulepetele (komisjoni määrus 2658/2000/EÜ), teadus- ja arenduskoostöö kokkulepetele (komisjoni määrus 2659/2000/EÜ), kindlustuskokkulepetele (komisjoni määrus 358/2003/EÜ), meresõidu laevaettevõtjate vahelistele kokkulepetele (konsortsium) (komisjoni määrus 823/2000/EÜ), lennuliinide ühise planeerimise ning lennuliinide piletite reserveerimise süsteemi kokkulepetele (komisjoni määrus 1617/93/EMÜ). Enamikus grupierandite määrustes on kindlaks määratud teatud turuosa ületamise keeld, mis tähendab seda, et kui ettevõtjate turuosa on suurem määru- ses nimetatud määrust, siis kokkuleppele, tegevusele või otsusele grupierand ei laiene. Sellisel juhul on ettevõtjatel võimalik taotleda individuaalset erandit.

Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 36 kohaldatakse konkrentsieeskirju käsitleva peatüki sätteid põllumajandussaaduste tootmise ja nendega kauplemise kohta ainult selles ulatuses, nagu nõukogu määrab, ning võttes arvesse ühise põllumajanduspoliitika eesmarke. Nõukogu määruse 26/62/EMÜ järgi ei kohaldata asutamislepingu artikli 81 lõiget 1 talupidajate või talupidajate ühingute kokkulepetele, otsustele ja tegevusele, mis puudutab EÜ asutamislepingu lisa 2 nimetatud põllumajandustoodete tootmist ja turustamist või ühtsete vahendite kasutamist

põllumajandustoodete ladustamisel, käsitlemisel või töötlemisel, välja arvatud ühise hinna määramine.

Kuna Euroopa Komisjon on leidnud, et väike- ja keskmise suurusega ettevõtjate kokkulepped, tegevus ja otsused mõjutavad väga harva liikmesriikidevahelist kaubandust, on komisjon andnud teatise (2001/C 368/07), mille kohaselt nende ettevõtjate kokkulepete puhul, kelle turuosa jääb alla 10 % (horisontaalkokkulepped) või 15% (verikaalkokkulepped), võib artikli 81 lõike 1 jätta kohaldamata.

Eesti konkurentsiseaduse (RT 2001,56,332; 93,565; 2002, 61, 375; 63, 387; 82, 480; 87, 505; 102, 600; 2003,23,133) § 4 sätestab konkurentsi kahjustavate kokkulepete, kooskõlastatud tegevuse ja otsuste keelu. Konkurentsiseaduse kohaselt on võimalik konkurentsi kahjustavate kokkulepete suhtes anda erand, kui kokkulepe, tegevus või otsus vastab § 6 tingimustele. Eranditaotluse menetlemise kord on reguleeritud konkurentsiseaduse 3. peatükis. Täpsustatud nõuded eranditaotluse kohta on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega nr 2 “Eranditaotluse esitamise kord” (RTL 2002, 128, 1866).

Samuti on Eesti konkurentsiseaduses (§ 4 lõige 2) sätestatud erand põllumajandustootjate kokkulepete, tegevuse ja nende ühenduste otsuste suhtes, mis käsitlevad põllumajandus-saaduste tootmist ja müüki ning ühiste vahendite kasutamist.

Vähese tähtsusega kokkulepe, tegevus või otsus on reguleeritud konkurentsiseaduse §-ga 5.

Eestis kehtivatest grupieranditest ja nende regulatsioonist pärast Eesti liitumist ELiga on esitatud ülevaade seletuskirja 3. alajaotuses “Eelnõust tulenevate kohustuste vastavus Eesti ja ELi õigusele kõnealuses valdkonnas”.

EÜ asutamislepingu artikliga 82 keelustatakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt. ELi konkurentsiõiguses loetakse turgu valitsevaks ettevõtjat, kelle seisund võimaldab tal kaubaturul tegutseda konkurentidest ja tarbijatest sõltumatult. Keelatud ei ole mitte turgu valitseva seisundi omamine, vaid selle kuritarvitamine. EÜ asutamislepingu artiklis 82 on esitatud näidisloetelu turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kohta, selliseks kuritarvituseks võib näiteks olla ebaõiglaste ostu- või müügitingimuste kehtestamine. Artikliga keelatakse ühisturul või selle olulisel osal turgu valitsevat seisundit kuritarvitada. Seega, kui ettevõtja ei tegutse terve ühisturu piires, vaid ainult teatud osal, näiteks ühe liikmesriigi territooriumil või selle osal, ka siis kohaldatakse artiklis 82 ettenähtud turgu valitseva ettevõtja seisundi kuritarvitamise keeldu.

Eesti konkurentsiseaduses käsitleb turgu valitsevat ettevõtjat 4. peatükk. Konkurentsiseaduses on esitatud nii turgu valitseva ettevõtja mõiste kui ka turgu valitseva ettevõtja seisundi kuritarvitamise näidisloetelu.

ELis reguleerib koondumiste kontrolli nõukogu määrus 4064/89/EMÜ, mille kohaselt ei ole ühisturu põhimõttega kooskõlas koondumine, mis loob või tugevdab turgu valitsevat seisundit, mille tagajärjel on tõhus konkurents ühisturul või selle olulisel osal märgatavalt takistatud. Koondumist kontrollib Euroopa Komisjon juhul, kui on samal ajal täidetud järgmised tingimused:

- koondumise osaliste konsolideeritud ülemaailmsed käibed kokku ületavad 5 000 miljonit eurot;
- koondumise vähemalt kahe osalise kogukäive ühenduse ulatuses ületab kummalgi 250 miljonit eurot;

või

- koondumise osaliste ülemaailmne kogukäive ületab 2500 miljonit eurot;
- vähemalt kolmes liikmesriigis koondumise osaliste kogukäive ületab 100 miljonit eurot;
- vähemalt kolmes liikmesriigis on punkti b tähenduses koondumise vähemalt kahe osalise kogukäive kummalgi üle 25 miljoni euro;
- ühenduse ulatuses on koondumise vähemalt kahe osalise kogukäive kummalgi üle 250 miljoni euro.

Ühinemisakti II lisa sisaldab Euroopa Komisjoni 1. märtsi 1998. aasta määruse 447/98/EÜ teatamiste, ajalimiitide ja kuulamiste kohta muudatust, mis on sätestatud nõukogu määruses 4064/89/EMÜ ettevõtjate koondumiste kohta, kuna uute liikmesriikide lisandumisega ei tule esitada koopiad mitte enam 23 eksemplaris, vaid 33 eksemplaris ja teatud juhtudel mitte 29 koopiat, vaid 39.

Eesti konkurentsiseadus koondumiste kontrolli kohta on koostatud vastavalt ELi õigusaktidele. Konkurentsiseaduse 5. peatükk reguleerib koondumiste kontrolli, kui koondumise osaliste eelnenud majandusaasta ülemaailmsed käibed kokku ületavad 500 miljonit krooni ja koondumise vähemalt kahe osalise ülemaailmne käive ületab kummalgi 100 miljonit krooni ning vähemalt ühe sellise ettevõtja või ettevõtja või tema osa, kelle üle omandatakse valitsevat mõju, äritegevus toimub Eestis. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrustega on kehtestatud juhendid koondumise teate esitamise (RTL 2002, 128, 1867) ja koondumise osaliste käibe arvutamise (RTL 2002, 128, 1865) kohta. Konkurentsiseadus sätestab koondumise mõiste, osalised ja kontrolli kohaldamise tingimused, koondumise menetlemise protseduuri ning juhud, kui koondumist ei kontrollita.

Et vältida konkurentsi kahjustamist turgu valitseva seisundi tekkimise või tugevnemise tõttu, võib nii Euroopa Komisjon kui ka Konkurentsiamet kehtestada koondumiseks loa andmise otsuses (lähtudes koondumiste osaliste ettepanekust) koondumiste osalistele tingimused ja panna kohustused. Samuti võib anda koondumise loa tingimusteta või koondumise keelata.

Avalikud ettevõtted, eri- või ainuõigusega ettevõtjad ning kaubanduslikud riigimonopolid.

EÜ asutamislepingu artiklis 31 käsitletakse kaubanduslikke riigimonopole. Kuna lisaks mitmesugustele kaubanduspiirangutele võivad ühisturu vabakaubandust häirida ka riigimonopolid, siis artikli 31 kohaselt peavad liikmesriigid kohandama oma kaubanduslikke riigimonopole, et tagada liikmesriikide kodanike võrdne kohtlemine, ning vältima uute monopolide tekkimist. Artiklit 31 kohaldatakse liikmesriikides vahetult.

Eestis ei ole asutamislepingu artikli 31 tähenduses kaubanduslikke monopole alates 1. novembrist 1998, mil kaotas kehtivuse valitsuse määrus vanametalli kokkuostu ja ekspordi ainuõiguse kohta. Energiasektoris on monopoolse seisundiga ettevõtteid, mis olid riigi omandis, kuid neil ei ole seadusega antud riikliku monopoli staatust.

Artiklile 31 vastavat Eesti õigusakti ei ole. Samas sätestab konkurentsiseaduse § 2 lõige 2, et kui avalik-õiguslikku funktsiooni täitev isik, riik või kohaliku omavalitsuse üksus osaleb kaubaturul, kohaldatakse talle ettevõtjate kohta käivaid konkurentsiseaduse sätteid.

EÜ asutamislepingu artiklis 86 kehtestatakse reeglid avalikele ettevõtjatele ning eri- või ainuõigusega ettevõtjatele. Üldiselt kehtivad neile EÜ asutamislepingus kehtestatud reeglid, sealhulgas konkurentsieeskirjad, välja arvatud juhul, kui see takistab neil ettevõtjatel täita ülesandeid üldsuse huvides.

Ettevõtjatele, kes osutavad üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid või kes on fiskaalmonopolid, kehtivad konkurentsireeglid niivõrd, kui see ei takista neil täita oma ülesandeid. Komisjon võib vajaduse korral artikli 86 kohaldamisel anda liikmesriikidele direktiive või otsuseid.

Eestil ei ole artikli 86 rakendamisega probleeme, kuna ettevõtjatele ei ole antud eri- või ainuõigust, mis oleks EÜ asutamislepingu eeskirjadega vastuolus. Eri- või ainuõigusega ettevõtjatele kehtivaid reegleid käsitletakse konkurentsiseaduse 4. peatükis. Vabariigi Valitsuse määrusega on kehtestatud “Eri- või ainuõiguse andmiseks avaliku konkursi korraldamise kord” (RT I 2001,78, 469; 2002, 88, 510). Postiseaduse (RT I 2001, 64, 367; 2002, 61, 375; 63, 387) § 45 lõike 2 kohaselt on postmarkide väljalaskmise ainuõigus kuni 31. detsembrini 2006 ASil Eesti Post. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse § 7 lõike 2 järgi määratakse vee-ettevõtja kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega konkurentsiseaduse § 14 lõike 2 kohaselt Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras avaliku konkursi alusel. Nimetatud korra § 5 kohaselt antakse eri- või ainuõigus üldjuhul kuni 5 aastaks, kuid Vabariigi Valitsus võib teha sellest erandeid. Selles valdkonnas on eri- või ainuõigust antud kuni 15 aastaks.

Transpordivaldkonnas kehtivad EÜ asutamislepingus esitatud konkurentsireeglid, millel on aga ajaloolistel põhjustel erinevad menetlusreeglid. Põhiliseks menetlust sätestavaks õigusaktiks konkurentsivaldkonnas on nõukogu määrus 17/62/EMÜ, mida nõukogu määruse 141/62/EMÜ kohaselt ei rakendata transpordisektorile. Praegu kehtib selles valdkonnas kolm erinevat menetlussüsteemi. Konkurentsireeglite rakendamise kohta sisemaatranspordi valdkonnas kehtib komisjoni määrus 1017/68/EMÜ, meretranspordi valdkonnas komisjoni määrus 4056/86/EMÜ ja õhustranspordi valdkonnas komisjoni määrus 3975/87/EMÜ. Euroopa Komisjon on määrusega 2843/98/EÜ kehtestanud ühtse avalduste ja teatamiste vormi kogu transpordisektorile.

EÜ asutamislepingu artikli 16 kohaselt hoolitsevad ühendus ja liikmesriigid oma volituste piires, et üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutataks põhimõtete ja tingimuste alusel, mis võimaldavad ettevõtetal täita oma ülesandeid, ilma et see piiraks artiklite 73, 86 ja 87 kohaldamist.

ELis vastutab konkurentsipoliitika elluviimise eest Euroopa Komisjon. Artikli 83 lõike 1 kohaselt artiklites 81 ja 82 esitatud põhimõtete rakendamiseks on nõukogul õigus kehtestada määruseid või direktiive. Komisjon teeb kõigepealt õigusakti vastuvõtmise ettepaneku, seejärel konsulteeritakse Euroopa Parlamendiga ning õigusakti võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega. Artikli 83 lõikes 2 loetletakse määruste või direktiivide eesmärgid. Artikliga 84 reguleeritakse olukorda, kus artikli 83 alusel vastuvõetud sätete jõustumiseni otsustavad liikmesriikide pädevad ametiasutused konkurentsi kahjustavate kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuse ning turgu valitseva seisundi kuritarvitamise üle vastavalt oma riigi seadustele ja artiklitele 81 ja 82.

Artikli 85 kohaselt on komisjonil õigus omal algatusel või avalduse põhjal koostöös liikmesriikide pädevate ametiasutustega uurida artiklites 81 ja 82 sätestatud põhimõtete rikkumisi. Komisjonil on õigus võtta tarvitusele meetmeid rikkumise lõpetamiseks ning kui rikkumist ei lõpetata, teeb komisjon rikkumise kohta põhjendatud otsuse. Komisjon võib volitada liikmesriike võtma olukorra parandamiseks meetmeid (artikli 82 lõige 2).

Komisjoni pädevuse EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 rakendamisel määrab nõukogu määrus 17/62/EMÜ. Konkurentsivastase tegevuse ilmnemisel võib komisjon kaebuse alusel või omal initsiatiivil alustada menetlust. Menetluse käigus on komisjonil õigus nõuda informatsiooni nii liikmesriikide ametiasutustelt kui ka ettevõtjatelt või nende ühendustelt.

Informatsiooni esitamata jätmise või ebaõige informatsiooni esitamise korral on komisjonil õigus määrata trahve. Komisjoni uurimisvolitused on väga laiad, alates ettevõtja dokumentide kontrollist ja lõpetades õigusega siseneda ettevõtja kõikidesse ruumidesse. Komisjoni volitusel võivad uurimistoiminguid teha ka liikmesriikide pädevad asutused. Kui komisjon leiab, et on rikutud EÜ asutamislepingu artikleid 81 või 82, võib ta otsusega nõuda rikkumise lõpetamist või määrata trahvi. Liikmesriigid on pädevad kohaldama artikli 81 lõiget 1 ja artiklit 82, kui komisjon ei ole alustanud ise juhtumite uurimist. Komisjon teeb tihedat koostööd liikmeriikide pädevate asutustega. Komisjoni otsuse peale võib edasi kaevata EÜ esimese astme kohtusse või Euroopa Kohtusse.

Nõukogu määrusega 1/2003/EÜ muudeti nõukogu määrust 17/62/EMÜ. Nõukogu määrus 1/2003/EÜ hakkab kehtima 1. mail 2004. Uue määruse eesmärk on kohaldada konkurentsireegleid ühetaoliselt kõikides liikmesriikides ning selleks teevad komisjon ja liikmesriikide pädevad asutused tihedat koostööd loodava Euroopa Konkurentsivõrgu (*European Competition Network, ECN*) raames. Määrusega sätestatakse artiklite 81 ja 82 rakendamine komisjoni, liikmesriikide konkurentsiasutuste ja riigi kohtute poolt. Osa komisjoni pädevusse kuulunud juhtumeid hakatakse menetlema liikmesriikides siseriiklike menetlusreeglite järgi. Kaotatakse komisjoni ainupädevus artikli 81 lõike 3 rakendamisel.

Lähtudes ELiga liitumisläbirääkimiste konkurentsi peatüki sõelumise tulemustest, on Eesti suuteline konkurentsi *acquis'* täies mahus üle võtma ja seda rakendama ELiga ühinemise päevast alates.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Ühinemisakti II lisa sisaldab komisjoni määrust 240/96/EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki tehnosiirde kokkulepetele, komisjoni määrust 2790/99/EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki vertikaalsetele kokkulepetele ja kooskõlastatud tegevustele, komisjoni määrust 2658/2000/EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki spetsialiseerumiskokkulepetele, komisjoni määrust 2659/2000/EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki uurimis- ja arenduskokkulepetele, komisjoni määrust 823/2000/EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta liinilaevandusettevõtjate teatavat liiki kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tegevuste suhtes (konsortium) ning komisjoni määrust 1400/2002/EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 3 kohaldamise kohta vertikaalsetele kokkulepetele ja kooskõlastatud tegevustele mootorsõidukite valdkonnas. Kõikidesse nimetatud määrustesse lisatakse vastavalt ühinemisakti II lisale sätteid, mille järgi ei kohaldata artikli 81 lõikes 1 ettenähtud keeldu asjakohases määruses nimetatud valdkondade kokkulepetele ega kooskõlastatud tegevusele või otsustele, kui vastuolus olevad kokkulepped viiakse 6 kuu jooksul pärast Eesti liitumist ELiga kooskõlla nimetatud määrustega.

Nõukogu 19. juuli 1968. aasta määruses 1017/68/EMÜ konkurentsieeskirjade raudtee-, maantee- ja siseveekogude transpordile kohaldamise kohta tehakse muudatus, mille järgi ei kohaldata EÜ asutamislepingu artikli 81 lõiget 1 Eesti ELiga ühinemisest arvates kuu kuu jooksul, kui kokkulepped, tegevus või otsused viiakse kooskõlla nimetatud määrusega. Vabastus ei kehti, kui kokkulepped, otsused või kooskõlastatud tegevus kuulusid juba liitumise ajal Euroopa Majanduspiirkonna lepingu artikli 53 lõike 1 reguleerimisalasse.

Nõukogu 22. detsembri 1986. aasta määruses 4056/86/EMÜ asutamislepingu artiklite 85 (praegune artikkel 81) ja 86 (praegune artikkel 82) meretranspordis rakendamise eeskirjade kohta tehakse muudatus, mille kohaselt EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 1 keeldu ei kohaldata kokkulepetele, otsustele ega kooskõlastatud tegevusele, mis kehtivad Eesti liitumise ajal ja kuuluvad artikli 81 lõike 1 keeldu alla, kui kokkulepe, otsus või kooskõlastatud tegevus viiakse kooskõlla nimetatud määrusega 6 kuu jooksul. Vabastus ei kehti, kui kokkulepped, otsused või kooskõlastatud tegevus liitumise ajal juba kuulusid Euroopa Majanduspiirkonna lepingu artikli 53 lõike 1 reguleerimisalasse.

Komisjoni 25. juuni 1993 määrus 1617/93/EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõike 3 (praegune artikkel 81) kohaldamise kohta kokkulepetele, otsustele ja kooskõlastatud tegevusele, mis käsitlevad sõiduplaanide ühist planeerimist ning kooskõlastamist, ühistegutsemist, konsultatsioone regulaarlennuliinide sõitjate- ja lastiveotariifide kohta ning teenindusaegade jaotamist lennuväljadel, tehakse muudatus, mille järgi ei kohaldata EÜ asutamislepingu artikli 81 lõike 1 keeldu kokkulepetele, otsustele ega kooskõlastatud tegevusele, kui need viiakse nimetatud määrusega kooskõlla Eesti liitumisest arvates 6 kuu jooksul. Vabastus ei kehti, kui kokkulepped, otsused või kooskõlastatud tegevus liitumise ajal juba kuulusid Euroopa Majanduspiirkonna lepingu artikli 53 lõike 1 reguleerimisalasse.

Praegu kehtivad Eestis Vabariigi Valitsuse määrusega ettenähtud grupierandid vertikaalsetele kokkulepetele (RT I 2002, 52, 330), horisontaalsetele kokkulepetele (RT I 2002, 52, 331), mootorsõidukite turustus- ja teeninduskokkulepetele (RT I 2001, 78, 461), tehnosiirde kokkulepetele (RT I 2001, 78,463) ja kindlustuskokkulepetele (RT I 2001, 78, 462). Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 249 lõikele 2 kohaldatakse EÜ määrust üldiselt, see on siduv ja vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides. Määrusi ei või üle kanda siseriiklikesse õigusaktidesse, seetõttu töötab Justiitsministeerium välja õigusakti, millega tunnistatakse nimetatud grupierandid Eestis kehtetuks. Eesti grupierandite aluseks olevad EÜ grupierandid, mida on nimetatud ühinemisakti II lisas, kohaldatakse pärast Eesti liitumist vahetult.

5. MÕJUD

Pärast liitumist peab Eesti Konkurentsiamet tegema tihedat koostööd Euroopa Komisjoniga ja teiste liikmesriikidega, et täita nõukogu määruse 1/2003/EÜ kohaselt asutamislepingu artiklite 81 ja 82 vahetu kohaldamise kohustust. Nimetatud määruses sätestatakse komisjoni ja liikmesriikide vahelise Euroopa Konkurentsivõrgu (ECN) loomine artiklite 81 ja 82 rikkumiste menetlemiseks. Koostöö seisneb komisjoni teabenõuetele vastamises, komisjoni tehtavate uuringute toetamises ning ECNile Konkurentsiameti poolt lahendatavate juhtumite kohta operatiivselt teabe esitamises.

Alates liitumisest võib Eesti ettevõtjate EÜ asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsialaseid rikkumisi hakata uurima Euroopa Komisjon, kelle õigused ja kohustused on kindlaks määratud nõukogu määruses 1/2003/EÜ.

6. RAKENDAMINE

Liikmesriikide kaubandusküsimused konkurentsivaldkonnas on Euroopa Komisjoni pädevuses. Artiklite 81 ja 82 rakendamine on teatud juhtudel (liikmesriikidevahelise kaubanduse korral) liikmesriikide konkurentsiametite ja kohtute ning komisjoni ühispädevuses. Seega Eesti liitumisel ELiga on Eesti kohtud ja Konkurentsiamet kohustatud lepingu artikleid 81 ja

82 vahetult kohaldama. Komisjoni, liikmesriikide pädevate ametiasutuste ja kohtute koostöö üldpõhimõtted artiklite 81 ja 82 rakendamisel on sätestatud nõukogu määruses 1/2003/EÜ. 2003. aasta jooksul on komisjonil plaanis täpsustada ülesannete jaotamist oma määrustega.

Konkurentsi kahjustava siseriikliku tegevuse suhtes kohaldatakse Eesti konkurentsiseadust. Vastavalt konkurentsiseaduse §-le 54 teostab Konkurentsiamet riikliku järelevalvet konkurentsiseaduse täitmise üle. Seega vastutab konkurentsiseaduse rakendamise eest Konkurentsiamet. Konkurentsiseaduse kohaselt on Konkurentsiametil konkurentsiolukorra analüüsimiseks õigus kasutada haldusmenetlust vastavalt konkurentsiseaduse 8. peatükile. 1. septembrist 2002 menetletakse konkurentsialaseid süütegusid kuritegudena, karistused rikkumise eest on sätestatud karistusseadustiku eriosa §-des 399–402 ning Konkurentsiametil on kohtueelse uurimis- asutuse õigused. Konkurentsiametis töötab praegu konkurentsijuhtumite uurimiseks ja konkurentsiseaduse rakendamiseks piisav arv nõutava kvalifikatsiooniga ametnikke.

7. JÕUSTUMINE

Eesti on valmis rakendama liitumisest alates ELi konkurentsi valdkonna õigustikku täies mahus.

2. ALAJAGU

Riigiabi

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi finantsteenuste osakonna konkurentsi ja riigiabi talituse juhataja Aime Võsu (611 3215).

Riigiabina käsitatakse madala intressiga laene, otseseid rahalisi toetusi, madalama hinnaga müüki, maksusoodustusi, laenugarantiisid jms tingimusel, et need avaldavad mõju liikmesriikide majandustegevusele. Valdkonda reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklid 87–89 ning nende põhjal väljatöötatud määrused, juhised, raamdokumendid ja teatised.

2. EESMÄRK

Riigid võivad oma tegevusega kahjustada või soodustada ettevõtete konkurentsiseisu, toetades teatud firmasid. Seetõttu hõlmab ELi konkurentsipoliitika ka riigiabi küsimusi.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

EÜ asutamislepingu artikli 87 lõikes 1 ei ole riigiabi määratletud, vaid on esitatud neli tingimust, mis peavad olema ühel ajal täidetud, et käsitada abi riigiabina. Samuti on sätestatud riigiabi ühisturuga kokkusobimatuse põhimõte, nimelt “on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.”

Sama artikli lõiked 2 ja 3 näevad ette lõike 1 erandid.

EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 2 kohaselt on ühisturuga kooskõlas üksiktarbijate sotsiaalabi, kui seda antakse toodete päritolu alusel diskrimineerimata, ning abi loodusõnnetuste ja erakorraliste sündmuste tekitatud kahju korvamiseks. Kolmas erand puudutab Saksamaa Liitvabariigis Saksamaa jagamisest põhjustatud kahjustuste likvideerimiseks antavat abi.

EÜ asutamislepingu artikli 87 lõikes 3 on sätestatud 6 abiliiki, mis on ühisturuga kooskõlas, nagu abi majandusarengu edendamiseks piirkondades, kus elatustase on erakordselt madal või kus valitseb suur tööpuudus, abi kultuuri edendamiseks ja kultuuripärandi säilitamiseks jne.

Eespool nimetatud erandid ei tähenda, et liikmesriikidel on õigus abi anda või seda muuta sellest Euroopa Komisjonile eelnevalt teatamata. Euroopa Komisjonil on ainuõigus otsustada, kas riigiabi vastab artikli 87 lõigetele 2 ja 3, millised on selle rakendamise piirid ning kas abi on ühisturuga kooskõlas.

Riigiabi andmise üldpõhimõte on riigiabi eelnev kontroll, s.o enne riigiabi järelevalve- ja kontrolliorganile (Euroopa Komisjon) teatamist ning temalt luba saamata ei tohi liikmesriik riigiabi andmist alustada (EÜ asutamislepingu artikkel 88). Nimetatud artikli kohaselt kontrollib Euroopa Komisjon koostöös liikmesriikidega ka kõiki abiprogramme ja võib teha otsuse abi lõpetada või muuta selle andmise tingimusi, kui abi ei ole ühisturuga kooskõlas.

Kuni ELiga liitumiseni peab Eesti riigiabi andmisel juhinduma Euroopa lepingu artiklist 63 ja riigiabi rakenduseeskirjadest, st et Eesti riigiabi hindamisel lähtutakse Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni kehtestatud õigusaktidest, sealhulgas teisest õigusest.

Riigiabi andmise põhitingimused on sätestatud konkurentsiseaduse (RT I 2001, 56, 332; 93, 565; 2002, 61, 375; 63, 387; 82, 480; 87, 505; 102, 600) 6. peatükis “Riigiabi” (§-d 30–49) ning seaduse alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse ja rahandusministri määrustes. Riigiabi järelevalveorgan on kuni liitumiseni Rahandusministeerium.

Euroopa lepingu artikli 63 lõike 5 kohaselt (konkurentsiseaduse § 30 lõige 5) ei kehti ELiga liitumiseni põllumajandus- ja kalandussektori riigiabile eelnimetatud põhimõtted, nimetatud sektoritele antakse riigiabi siseriiklike õigusaktide kohaselt.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Pärast ELiga liitumist kohaldatakse riigiabi *acquis*'d Eestile vahetult, riigiabi järelevalveasutuseks saab Euroopa Komisjon. See tähendab, et riigiabi andmisest tuleb vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 88 lõikele 3 ette teatada Euroopa Komisjonile ja komisjon otsustab, kas kavandatav riigiabi on EÜ riigiabi reguleerivate õigusaktidega kooskõlas ja lubatav.

Seoses EÜ riigiabialaste õigusaktide vahetu kohaldamisega tunnistatakse Eestis praegu kehtivad riigiabi reguleerivad 12 Vabariigi Valitsuse määrust kehtetuks ja muudetakse konkurentsiseaduse riigiabi peatükki.

EÜ asutamislepingu artikli 88 rakendamise kohta on nõukogu kehtestanud 22. märtsi 1999. aasta määruse 659/1999/EÜ.

Nimetatud määruses defineeritakse *olemasolev riigiabi*. Ühinemisakti IV lisa kohaselt loetakse uute liikmesriikide, sealhulgas Eesti puhul olemasolevaks riigiabiks järgmine abi:

- riigiabi meetmed (programmid ja individuaalne riigiabi), mis jõustusid enne 10. detsembrit 1994;
- ühinemisakti IV lisa liites (olemasolevate riigiabi meetmete nimekiri) loetletud meetmed (märkus: nimekirja lisatavate riigiabi meetmete esitamiseks oli aega 7. oktoobrini 2002). Eesti esitas sellesse nimekirja 3 riigiabi programmi;
- riigiabi meetmed, mille on enne liitumist kandidaatriigi riigiabi järelevalveorgan hinnanud riigiabi reeglitega kooskõlas olevaks ja mille kohta Euroopa Komisjon ei ole esitanud vastuväiteid. Perioodil 7. oktoobrist 2002 kuni liitumiseni kehtib riigiabi andmise loa vahepealne menetlus (*interim procedure*).

Vahepealne menetlus tähendab, et Rahandusministeerium saadab kõigi nimetatud ajavahemikus loa saanud riigiabi programmide ja individuaalse riigiabi kirjeldused Euroopa Komisjoni Konkurentsi Peadirektoraadile. Konkurentsi Peadirektoraat vaatab saadetud meetmete kirjeldused 3 kuu jooksul läbi ja võib vajaduse korral saada lisateavet. Kui komisjonil ei ole vastuväiteid riigiabi ühisturuga kooskõla kohta, on komisjon riigiabi heaks kiitnud.

Nii ühinemislepingu lisas nimetatud riigiabi meetmeid kui ka vahepealse menetluse ajal kehtima hakanud meetmeid, mille kohta Euroopa Komisjon ei ole vastuväiteid esitanud, võib Eesti jätkata pärast liitumist kuni riigiabi andmise loas sätestatud tähtajani.

Vastuväidete korral teeb komisjon ettepaneku peatada meetme rakendamine ja otsustab alustada sama uurimismenetlust, mida rakendatakse liikmesriikide suhtes vastavalt nõukogu määrusele 659/1999/EÜ, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamise kohta. Kui komisjon otsustab enne liitumist, et abi ei ole ühenduse reeglitega kooskõlas, jõustub otsus liitumise kuupäevast alates.

Põllumajandussektorile kuni liitumiseni antavale riigiabile kehtib vastavalt ühinemislepingu IV lisa 4. peatüki punktile 4 eriprotseduur, mille kohaselt loetakse olemasolevaks abiks meetmeid, mille liituv riik on jõustanud enne liitumist ja mis kehtivad pärast liitumist ning millest on teatatud Euroopa Komisjonile 4 kuu jooksul pärast liitumist. Olemasolevaks riigiabiks loetakse eelnimetatud abimeetmeid liitumisest arvates kuni kolmanda aasta lõpuni.

Euroopa Komisjoni töökoormuse vähendamiseks ja liikmesriikide otsustuspädevuse suurendamiseks on komisjon vastu võtnud riigiabi nn grupierandite määrused. Praegu kehtivad ELis järgmised grupierandite määrused: komisjoni 12. jaanuari 2001. aasta määrus 69/2001/EÜ EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamisest vähesel määral abi kohta, komisjoni 12. jaanuari 2001. aasta määrus 70/2001/EÜ EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamisest väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele antavale riigiabile, komisjoni 12. jaanuari 2001. aasta määrus 68/2001/EÜ EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamisest koolitusabile ning komisjoni 12. detsembri 2002. aasta määrus 2204/2002/EÜ EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamisest tööhõivealasele riigiabile. Grupierandite kehtestamine tähendab, et kui kavandatud riigiabi vastab grupierandi määrusele, ei ole selle andmiseks vaja küsida komisjonilt eelnevalt luba, küll tuleb komisjoni kindla tähtaja jooksul riigiabist teavitada ja esitada hiljem aruanne vastavalt kehtestatud korrale.

Tulevikus võib komisjon kehtestada uusi grupierandeid tulenevalt nõukogu 7. mai 1998. aasta määrusest nr 994/98/EÜ EÜ asutamislepingu artiklite 92 ja 93 horisontaalse abi teatavate kategooriate suhtes kohaldamise kohta.

5. RAKENDAMINE

Enne liitumist peab Eesti välja töötama riigiabi lubade esitamise, aruannete koondamise ja esitamise ning teavitamise riigisisese koordineerimissüsteemi grupierandite alusel antud riigiabi kohta. Koordineerimissüsteem on kavandatud kehtestada konkurentsiseaduse riigiabi peatükis. Konkurentsiseaduse muutmise seaduse eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele on ette nähtud Rahandusministeeriumi 2003. aasta tööplaanis 2003. aasta IV kvartalis.

6. JÕUSTUMINE

Riigiabi koordineerimissüsteemi loomisega ei kaasne lisakulutusi, sest seda on võimalik teha Rahandusministeeriumi konkurentsi ja riigiabi talituse baasil.

7. JAGU

Põllumajandus

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Põllumajandusministeeriumi põllumajanduse ja maaelu arengu ase- kantsler Toomas Kevvai, Põllumajandusministeeriumi toidu ja kaubanduse ase- kantsler Andres Oopkaup, Põllumajandusministeeriumi põllumajandusosakonna juhataja Mai Talvik, Põllu- majandusministeeriumi maaelu arengu osakonna juhataja Krista Kõiv ning Põllumajandus- ministeeriumi avalike ja välissuhete osakonna eurokoordinatsiooni büroo juhataja kohusetäitja Madis Reinup.

Läbirääkimiste seisukohtade koostamises osalesid järgmised ELiga läbirääkimisteks moodus- tatud delegatsiooni töögrupid:

- põllumajanduspoliitika töögrupp;
- põllumajanduse struktuuritoetuste töögrupp;
- veterinaaria ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse töögrupp.

Põllumajanduspoliitika ja maaelu arengu küsimustes kaasati töögruppide tegevusse Põllu- majandustootjate Keskliit, Eesti Talupidajate Keskliit, Eesti Põllumajandus- Kaubandus- koda, Eesti Linnukasvatavate Liit, Eesti Lihaliit ja Eesti Piimaliit.

2. EESMÄRK

Põllumajandus ja maaelu areng

EÜ ühine põllumajanduspoliitika on liikmesriikide üks esimesi ühispoliitikaid, mida on ka koos rahastatud.

ELi ühise põllumajanduspoliitika rakendamise õigusliku aluse moodustavad EÜ asutamis- lepingu artiklid 32–38. Ühine põllumajanduspoliitika on loodud artikli 33 lõikes 1 nimetatud eesmärkide täitmiseks ning ühise põllumajandustoodete turu toimimise ja arengu tagamiseks.

Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 33 lõikele 1 on ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid järgmised:

- suurendada põllumajanduse tootlikkust, edendades tehnilist progressi ja tagades põllu- majandusliku tootmise ratsionaalse arengu ja tootmistegurite, eriti tööjõu optimaalse ra- kendamise;

- tagada maakogukondades rahuldav elatustase, suurendades eelkõige põllumajanduses töötavate inimeste sissetulekut;
- stabiliseerida turud;
- tagada toiduainetega varustamine;
- tagada mõistlikud tarbijahinnad.

Sama artikli lõikes 2 sätestatakse, et ühise põllumajanduspoliitika raames arvestatakse põllumajandustegevuse eripära, mis tuleneb liikmesriikide erinevast sotsiaalsest struktuurist ja looduslikest erinevustest. Asjakohaseid kohandamisi viiakse vajaduse korral ellu järk-järgult, arvestades, et põllumajandus on liikmesriikides rahvamajandusega tihedalt seotud valdkond.

Ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks on välja töötatud ühine põllumajandusturu korraldus, mis artikli 34 lõike 1 kohaselt võib olla kas konkurentsieeskiri, riikide turukorralduste koordineerimine või Euroopa turukorraldus. Artikli 34 lõike 2 kohaselt hõlmab põllumajandusturu korraldus hindade reguleerimist, toetusi põllumajandussaaduste tootmiseks ja turustamiseks ning toodangu ladustamiskulude katteks, fikseeritud hindadega riiklikku kokkuostu ning ühenduse liikmesriikide ühist impordi ja ekspordi reguleerimist. Ühine põllumajandusturu korraldus eeldab liikmesriikide tootjate ja tarbijate võrdset kohtlemist ning selle raames teostatav ühine hinnapolitiitika peab tuginema ühesugustele kriteeriumidele ja arvutusmeetoditele.

1962. aastal loodi Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF*), et ergutada struktuurimuutusi.

Fond toetab vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 33 järgmisi ühise põllumajanduspoliitika reforme:

- põllumajanduse ja metsanduse struktuurset tugevdamist ja ümberkorraldamist;
- ebasobivate tootmistingimuste kõrvaldamist;
- lisategevuse arendamist maal;
- loomapidamistingimuste ja -hügieeni parandamist, turustamise ja töötlemise parandamist, talunike töötingimuste parandamist;
- taludes rahuldava elustandardi loomist koos ehitiste struktuuri parandamisega;
- investeringuid tootmiskulude vähendamiseks ning toodangu kvaliteedi parandamiseks;
- investeringuid maaregioonide infrastruktuuri;
- keskkonna- ja maastikukaitset.

Fondil on kaks sektsiooni: EÜ asutamislepingu artikli 34 lõike 1 alusel loodud tagatisrahastu, millest rahastatakse ühist põllumajanduspoliitikat, ning arendusrahastu, millega aidatakse kaasa struktuurimuudatustele maapiirkonnas.

Tagatisrahastust rahastatakse interventsiooni ja eksporditoetusi, otsetoetusi ning ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevaid toetusi (toetused põllumajanduskeskkonnale, vähemsoodsaatele piirkondadele¹⁰, põllumaade metsastamisele, ühenduse nõuetega vastavusse viimisele

¹⁰ Vähemsoodsa piirkonnad on vabariigi keskmisest oluliselt madalamate näitajatega (maafondi kvaliteet, majandustulemused ja rahvastikutihedus) piirkonnad, mis määratakse kindlaks nõukogu määruses nr 1257/99/EÜ kehtestatud kriteeriumide alusel.

ja elatustalu kohanemisele ning täiendav otsetoetus). Nende toetuste rakendamise eelduseks on maaelu arengukava. Praegu valmistatakse ette maaelu arengukava aastateks 2004–2006. Dokumendi koostamist korraldab ja koordineerib Põllumajandusministeerium koostöös teiste ametiasutustega.

ELi ühine põllumajanduspoliitika on suures osas reguleeritud liikmesriikidele tervikuna siduvate ja vahetult kohaldatavate määrustega.

Ühise põllumajanduspoliitika põhielemendid

Täielik vabakaubandus

Ühine põllumajanduspoliitika tähendab täielikku vabakaubandust ELi liikmesriikide vahel, ei rakendata tollibarjääre ega muid turgu moonutavaid meetmeid. Seega kaovad Eesti liitumisel ELiga teistesse liikmesriikidesse eksportimise piirangud; ELi liikmesriikidest Eestisse imporditavatele kaupadele ei rakendata ekspordisubsiidiume.

Ühised nõuded

Ühise siseturu toimimiseks on oluline, et kehtivad ühised nõuded toiduohutusele, veterinaariale, taimetervisele, keskkonnakaitsele ning loomade heaolule. Praeguseks rakendatakse Eestis kõiki neid nõudeid, võimaldades Eesti ettevõtetel kohe pärast liitumist osaleda edukalt ühisturul.

Nimetatud nõuete Eestis kehtestamise aluseks on loomatauditõrje seadus, veterinaartegevuse seadus, toiduseadus, taimekaitse seadus, söödaseadus, väetisseadus, seemne- ja taimse paljundusmaterjali seadus, sordikaitse seadus ning mahepõllumajandusseadus.

Ühine hinnatoetuspoliitika

Ühise põllumajandustoodete hinnatoetuspoliitikaga soovitakse tagada põllumajandustootjatele stabiilne ja rahuldav sissetulek ning hüvitada põllumajandussaaduste eksportijatele ELi kõrgematest siseturuhindadest põhjustatud madalam konkurentsivõime maailmaturul. Hinnatoetused tagatakse impordimaksude, eksporditoetuste, riikliku fikseeritud hindadega kokkuostu ning eraladustamise toetamise kaudu. Kuigi hinnatoetus on ELi ühise põllumajanduspoliitika viimaste reformidega oluliselt minetanud oma tähtsust ning ELi siseturu hindu on järk-järgult lähendatud maailmaturuhindadele, on sellel siiski veel märgatav mõju sellistes valdkondades nagu piimatootmine, veiselihatootmine ja suhkrutootmine.

Ühine rahaliste toetuste rakendamine

Rahalised toetused võib jagada kolme rühma: otsetoetused, põllumajanduspoliitikaga kaasnevad meetmed ning arengutoetused. Nimetatud toetusi rahastatakse põhiliselt ELi ühisest eelarvest.

Otsetoetusi antakse selliste põllumajandussaaduste tootmiseks, mille ELi turuhindu on viimasel aastakümnel oluliselt alandatud. Need on toetused põllukultuuride (teravili, kaunvili ja õlikultuurid) ning veiseliha ja lambaliha tootmiseks.

Põllumajanduspoliitikaga kaasnevad meetmed on näiteks vähemsoodsates piirkondades põllumajanduse arendamise programmid ja toetused ning väheväärtuslike põllumaade metsastamise toetamine.

Uutele liikmesriikidele võimaldatakse näiteks täiendavat ELi nõuetega kohanemise abi põllumajandustootjatele ning väiketaludele. Meetmed ja nende rakendamise ulatus valib Eesti.

Ainukeseks nn kohustuslikuks meetmeks on keskkonnaprogrammi rakendamine. ELi eelarveeraldised selleks otstarbeks on liituvatele riikidele mõnevõrra suuremadki kui praeguste liikmesriikidele. Eestil on võimalus kasutada nimetatud tegevusele esimestel aastatel ümardatult 700 miljonit krooni aastas, millest 20% peab tulema Eesti eelarvest. Nimetatud meetmete rakendamine tähendaks põllumajanduse stabiilsemat ning keskkonnahoidlikumat arengut.

Arengumeetmed on oma laadilt sarnased SAPARDi investeeringutoetustega ning neid rahastatakse struktuurifondidest (Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusrahastu). Põhilised on investeeringutoetused põllumajandusele ja töötlevale tööstusele.

Veterinaaria ja fütosanitaaria

ELi ühised veterinaaria- ja fütosanitaariareglid on vajalikud sise- ja väliskaubanduse hõlbustamiseks. Seejuures tagatakse nii inimeste kui ka loomade tervishoid ja loomade heaolu ning tarbijale toiduohutus ja kvaliteet. Eeskirjad peavad tagama kõrged standardid kogu toiduohutuse ahelas “laudast lauani”.

Eraldi on kehtestatud reeglid elusloomade tervise ja heaolu kohta ning loomsete toodete ettevalmistamise, töötlemise, veo, inspekteerimise ja turustamise kohta. Fütosanitaaria alavaldkonnas seemnete ja taimse paljundusmaterjali, taimetervise, loomasööda, taimekaitsevahendite, väetiste, pestitsiidijääkide, sordikaitse, taimekasvatava õiguste ja mahepõllumajanduse kohta. Õigusaktide rakendamise eest vastutavad komisjon ja liikmesriikide pädevad asutused, Eestis Veterinaar- ja Toiduamet ning Taimetoodanguinspeksioon. Vastutus jaotub järgmiselt:

- komisjon vastutab üldise koordineerimise, inspekteerimise ja revideerimise ning õigusaktide kehtestamise eest, et tagada Euroopa turul ühtsete standardite rakendamine. Komisjon koostab ka nende riikide nimekirja, kes tohivad ELi eksportida, kinnitades nõuetekohaste struktuuride, kontrolliprotseduuride ja tervishoiustandardite olemasolu veterinaaria ja fütosanitaaria valdkonnas, ning loomsete toodete puhul heakskiidetud ettevõtete nimekirja;
- liikmesriigid vastutavad kolmandatest riikidest imporditavate kaupade kontrollimise eest piiril ning kontrolliprotseduuride täitmise eest. Samuti vastutavad nad ELi õigusaktides ette nähtud ühendusesisese kaubanduse standardite järgimise eest. Kolmandatesse riikidesse eksportimisel vastutavad liikmesriigid põhiliselt tootmistingimuste kontrolli ja veterinaarsertifikaatide väljaandmise eest.

Veterinaaria

Veterinaaria on ELis üks õiguslikult enamreguleeritud valdkondi, mida käsitleb 5 määrust, 67 põhidirektiivi ja ligi 700 otsust. Eestis on valdkond ühtlustatud veterinaarkorralduse seaduse, loomatauditõrje seaduse, loomakaitse seaduse ja toiduseaduse ning nende alamaktidega.

EL on veterinaaria valdkonnas kehtestanud horisontaalsed ning vertikaalsed nõuded. Horisontaalsed nõuded on siseturu ja kolmandate maadega kauplemise ühtsed kontrolliprotseduurid, tõendamise nõuded, veterinaarsüsteemi rahastamise kord, liikmesriikide pädevate asutuste koostöö põhimõtted, loomahaiguste esinemise korral ühtne teavitamise kord ning loomade ja loomsete saadustega kauplemise kord. Vertikaalsed nõuded on kehtestatud loomaliikide ja loomsete saaduste kaupa ning nende eesmärk on kehtestada ühtsed nõuded loomahaiguste ennetamise ja tõrje ning loomade heaolu kohta (nõuded rahvatervise

tagamiseks loomse toidu käitlemisel ettevõtetes, nõuded loomsete jäätmete, keelatud ainete ja ravimite jääkide kohta jt).

Seoses hullulehmatõve (transmissiivsete spongiformsete entsefalopaatia, TSE) kriisiga Euroopas 2000. aastal ja tulenevalt vajadusest lahendada nii põllumajandusliku tootmise kui ka tarbija ohutuse küsimused, otsustas nõukogu moodustada veterinaaria *acquis*' alla uue alavaldkonna ja koondada sinna kõik hullulehmatõve kontrolli meetmed. Tõhustamiseks veelgi vastuvõetud otsuste ellurakendamist koondati kõik erinevaid abinõusid kehtestavad komisjoni otsused nõukogu 15. mai 2001. aasta määrusesse 999/2001/EÜ.

Fütosanitaaria

Fütosanitaaria valdkond jaguneb taimetervise, taimekaitsevahendite, seemne ja taimse paljundusmaterjali, sordikaitse, söötade, väetiste ja mahepõllumajanduse alavaldkonnaks.

Üldjoontes on Eesti õigus *acquis*'ga kooskõlas, kuid kuna ELis fütosanitaariaalaseid õigusakte pidevalt täiendatakse, tuleb ka Eesti õigusakte kaasajastada.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Eesti rakendab põllumajanduspoliitika *acquis*'d ELiga ühinemisest alates vastavalt ühinemisakti tingimustele.

Ühinemisakt sisaldab põllumajanduse, maaelu arengu, fütosanitaaria ja veterinaaria valdkonnas üleminekuperioode, erandeid ja tehnilisi kohandusi. Teistes ühise põllumajanduspoliitika küsimustes on Eesti ELiga ühinemisest alates kohustatud rakendama *acquis*'d täies ulatuses (ühinemisakti artikkel 2).

Põllumajandus

Otsetoetused

Otsetoetuste kohta kehtib kõikidele liituvatele riikidele üleminekuperiood. Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 27 alapunkti b artikli 1a kohaselt kasvavad põllumajanduse otsetoetuste maksed võrreldes ELis makstavate otsetoetustega vastavalt järgmisele ajakavale: 2004. aastal 25%, 2005. aastal 30%, 2006. aastal 35%, 2007. aastal 40%, 2008. aastal 50%, 2009. aastal 60%, 2010. aastal 70 %, 2011. aastal 80%, 2012. aastal 90% ning 2013. aastal 100%.

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 27 alapunkti b artikli 1c kohaselt võib Eesti riiklike lisamaksetega täiendavalt maksta põllumajanduse otsetoetusi kuni ELis makstavate otsetoetuste järgmiste tasemeteni: 2004. aastal 55%, 2005. aastal 60% ning 2006. aastal 65%. Alates 2007. aastast võib Eesti maksta riiklike lisamakseid, mis tõstavad otsetoetuste taset ELi algse üleminekuperioodi ajakavaga võrreldes 30% võrra (2007. aastal 70%, 2008. aastal 80%, 2009. aastal 90% ning 2010. aastal 100%).

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 26 alapunkti 1 artikli 33h kohaselt võib ajavahemikus 2004–2006 riiklike lisamaksete maksmiseks kuni otsemaksete graafiku ELi 40% tasemeni eraldada rahalisi vahendeid kuni 20% ELi Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust, mida Eestil tuleb kaasfinantseerida 20% ulatuses.

Riiklikud lisamaksud lühendaksid maaelu arengu meetmete arvelt otsetoetuste ülemineku- perioodi kolme aasta võrra.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Otsetoetused ühinemisakti II lisa jao A punkti 27b artikli 1a kohaselt									
25%	30%	35%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Riiklik lisamakse ühinemisakti II lisa jao A punkti 26b artikli 1c kohaselt									
55%	60%	65%	70%	80%	90%	100%			

Riiklik lisamakse annab Eesti tootjatele ELi ühisturul võimalikult hea konkurentsiseisu.

Teravilja baassaagikus – 2,4 t/ha

1992. aasta ELi ühtse põllumajanduspoliitika reformiga võeti kasutusele teravilja tootjatele rakendatav otsetoetuste süsteem. Selleks kinnitati liikmesriikidele lisaks baaskülvipinnale ka teravilja keskmine saagikus. Keskmine saagikus arvutatakse eelneva 5 aasta alusel, jättes välja perioodi suurima ja väikseima saagiga aasta.

Esiialgu oli Eesti keskmine saagikus ELi poolt aluseks võetud perioodil 1995–1999 1,77 t/ha. Läbirääkimistel õnnestus kokku leppida baassaagikuse näitaja 2,4 t/ha, mis on esitatud ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 23 alapunktis i. Baassaagikuse näitaja alusel arvutatakse teraviljatoetuse määr.

Teravilja baaspind – 362 827 ha

1992. aasta ELi ühtse põllumajanduspoliitika reformi järel võeti kasutusele teravilja tootjatele põllukultuuride otsetoetuste süsteem. Selleks kinnitati liikmesriikidele nn baaskülvipind vastavalt iga riigi kolme reformieelse aasta keskmisele külvipinnale. Baaskülvipinna hulka arvatakse teravilja, proteiinikultuuride (hernes, uba), õlikultuuride (raps, rüps) külvipind ning kesa ja tootmisest kohustuslikult kõrvalejätetud maa, st maa, mida tootmiseks ei kasutata ning mille eest on riik maksnud toetust (*set-aside* maa). Eesti asjakohane näitaja oli 2001. aastal 327 390 ha. Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 23 alapunkti i alusel on Eesti teravilja baaspinnaks kehtestatud 362 827 ha.

Piimakvoot - 624 483 tonni aastas

Vastavalt ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punktidele 13 on Eesti piimakvoot 624 483 tonni aastas, sellest tööstustele müügiks 537 118 tonni ja otsemüügiks 87 365 tonni. Aastast 2006 lisandub reserv 21 885 tonni, seega kokku 646 368 tonni aastas.

Piima turustamise mahud on ELis piiratud kvootidega, mis määratakse baasperioodi keskmise tootmise alusel. EL pakkus esialgu Eestile piimakvoodiks 562 633 tonni aastas.

Eestis toodeti 2002. aastal 620 716 tonni piima, millest läks piimatööstusesse realiseerimiseks 495 329 tonni ning otsemüügiks hinnanguliselt 45 000 tonni.

Ühinemisakti VI lisa 4. peatüki punkti 3 kohaselt on Eestil õigus maksta siseriiklikku piimalehma kasvatamise tulutoetust kvoodiaastal 2004/2005 samal tasemel nagu enne liitumist. Kvoodiaastal 2005/2006 hakkab EL maksma piimalehma kasvatamise tulutoetust. Eestil on õigus jätkata siseriiklikult piimalehma kasvatamise tulutoetuse maksmist ELi asjakohaste toetuste rakendamiseni.

Vastavalt ühinemisakti VI lisa 4. peatüki punktidele 2 on Eestil EÜ ammlemade definitsiooni kohaldamise suhtes ette nähtud 3aastane üleminekupeerioid kuni 31. detsembrini 2006. See võimaldab maksta ammlemadele ettenähtud toetusi ka piimalehmadele, kui nad on ristatud lihatõugu loomadega. Üleminekupeerioid tagab ammlemadele ettenähtud toetuste andmise

Eestis maksimaalselt suurele loomade arvule. Nimetatud toetus aitab eriti neid Eesti piimatootjaid, kes soovivad piimatootmiselt ümber orienteeruda lihatootmisele.

Tapatoetusega kaetud veiste arv – 107 813, vasikate arv – 30 000

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 24 alapunktis b on määratud tapatoetusega kaetud veiste arvuks 107 813 ning vasikate arvuks 30 000.

2001. aastal tapeti Eestis 85 500 veist, kellest oli hinnanguliselt täiskasvanud veiseid 63 400 ning vasikaid 22 100.

Toetustega kaetud ammlehmade arv – 13 416

Vastavalt ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 24 alapunktile h on toetustega kaetud ammlehmi 13 416. 2001. aasta lõpuks oli Eestis ammlehmi 800. Selleks, et muuta kvaliteetveiseliha tootmine tasuvamaks, toetab EL vasikaid imetavate lihatõugu lehmade kasvatamist.

Eritoetust saavate nuumpullide arv – 18 800

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 24 alapunkti g kohaselt on eritoetust saavaid nuumpulle 18 800. 2001. aasta lõpuks oli Eestis pulle 26 500.

Toetustega kaetud uttede arv – 48 000

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 33 alapunkti c kohaselt on toetustega kaetud uttesid 48 000. 2001. aasta lõpuks oli Eestis uttesid 22 000.

Veiseliha lisatoetus – 1 134 510 eurot

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 24 alapunkti i kohaselt on veiseliha lisatoetus 1 134 510 eurot. Iga-aastane veiseliha lisatoetus arvutatakse veiseliha tootmise näitajate põhjal baasperiodil.

Lambaliha lisatoetus – 51 000 eurot

Vastavalt ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 33 alapunktile d on lambaliha lisatoetuseks ette nähtud 51 000 eurot. Iga-aastane lambaliha lisatoetus arvutatakse utetoetust saavate loomade arvu põhjal.

Lina töötlemistoetus – pikakiuline lina 30 tonni ja lühikiuline lina 42 tonni

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 31 alapunktides a ja b on kindlaks määratud, et garanteeritud riiklik kogus linakiu töötlemistoetuseks on 30 tonni pikakiulise lina puhul ja 42 tonni lühikiulise lina puhul.

Linakiu tootmismahud ei ole ELis piiratud, küll aga on piiratud toetusega kaetud kogused. Eestis toodeti 2001. aastal lühikest ja pikka linakiudu kokku 105 tonni. Töötlemistoetust Eestis ei maksta.

Kartulitärklise kvoot – 250 tonni

Kartulitärklise kvoodiks on vastavalt ühinemisakti II lisa 6. peatüki punkti 15 alapunktile a nähtud ette 250 tonni. Kartulitärklise tootmismahud on ELis piiratud kvootidega, mis määratakse baasperiodi keskmise tootmise alusel. 2001. aastal toodeti Eestis 78 tonni kartulitärklist.

Maaelu areng

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 26 alapunkti 1 artikli 33m lõike 3 kohaselt on Eestil erandina teistest liituvatest riikidest õigus anda toetust põllumajanduslikust kasutusest väljas olnud põllumajandusmaa metsastamiseks, tingimusel et selline maa on olnud eelmise viie aasta jooksul kasutuses. Toetusega võib katta metsa istutamise ja hooldamise kulutusi, kuid mitte sissetulekukaotust.

Eesti looduskeskkonna, majandusolukorrast tingitud maakasutusstruktuuri muutuste ning maakasutuse vähenemise tõttu vajab toetust ka selliste maade metsastamine, mis on põllumajanduskasutusest välja langenud ega oma potentsiaali taaskasutusele võtmiseks. Toetuse maksmise võimaluse kasutamine sõltub maaelu arengukavas 2004–2006 ettenähtud meetmetest.

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 26 alapunkti 1 artikli 33b lõige 4 reguleerib, et toetus elatustalude restruktureerimiseks on 1000 eurot aastas.

Eestil on võimalus maksta maksimaalselt 5 aastat kestvat ajutist sissetulekutoetust, et abistada elatustalusid ümberstruktureerimise perioodil. Toetuse maksmine sõltub maaelu arengukavas 2004–2006 ettenähtud meetmetest.

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 26 alapunkti 1 artikli 33c lõikes 3 on sätestatud, et toetus põllumajandustootjatele ELi nõuetega kohanemiseks on järk-järgult vähenev ühikutoetus (maksimaalne summa 200 eurot/ha) või hektaritoetus 5 aasta jooksul pärast liitumist.

Eestil on võimalus maksimaalselt 5 aasta jooksul maksta ajutist toetust, et hüvitada põllumajandustootjate kulutusi ELi keskkonna-, hügieeni-, loomakaitse-, toiduohutuse- ja kutseohutusnõuete ülevõtmiseks. Toetuse maksmine sõltub maaelu arengukavas 2004–2006 ettenähtud meetmetest.

Täiendavalt on maaelu arenguks võimalik rakendada riikliku arengukava raames kavandavaid meetmeid.

EÜ programmi LEADER+ asjakohase meetme raames saab Eesti maksta toetusi nii tegevusrühmade toetamiseks kui ka uute tegevusrühmade moodustamiseks vastavalt ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 26 alapunkti 1 artiklile 33f.

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 26 alapunkti 1 artiklis 33 g on sätestatud, et põllumajandustootjatele suunatud nõustamis- ja selgitamisteenuste raames saab Eesti maksta toetusi nii nõuande-, teabelevi ja tugiteenuste süsteemi väljaarendamiseks kui ka nimetatud teenuste pakkumiseks.

Mahepõllumajandus

Ühinemisakti VI lisa 7. peatüki punkti 1 kohaselt võib Eesti kasutada turvast mahepõllumajanduses piiranguteta 18 kuu pikkuse üleminekuperioodi jooksul Eesti liitumisest alates. Selle aja jooksul saab Eesti edasise lahenduse leidmiseks tõstatada küsimuse asjakohase komitoloogia protseduuri alusel. Kuna Eestis on suured turbaressursid, on turba kasutamine mahepõllumajanduses seni lubatud piiranguteta.

Samas on kehtestatud, et Eesti võib kasutada kaaliumpermanganaati pinnase ja kõikide kultuuride töötlemiseks 18 kuu pikkuse üleminekuperioodi jooksul Eesti liitumisest alates. Selle aja jooksul võib Eesti edasise lahenduse leidmiseks tõstatada küsimuse asjakohase komitoloogia protseduuri alusel. Eestis on kaaliumpermanganaadi vesilahust kasutatud traditsiooniliselt taimepatogeenide tõrjeks pinnase ja seemnete töötlemisel.

Samuti tuleneb ühinemisakti VI lisa 7. peatüki punktist 1 Eestile ülemineku periood kuni 1. jaanuarini 2006, et arendada välja mahepõllumajanduslik seemnekasvatust.

Ülemineku periood on vajalik sordivõrdluskatsete tegemiseks (teravili, kartul jms), et selgitada välja Eesti tingimustes mahepõllumajandusele sobivaimad sordid, kui määravaks on võimalikult lühike kasvuperiood ja suur talvekindlus, ning arendada välja maheseemne ja paljundusmaterjali tootmine.

Põllukultuurid

Eestile kinnitatakse teravilja, proteiinikultuuride ja õlikultuuride viimaseks kevadkülvi lõpetamise ja toetustaotluste esitamise tähtajaks iga aasta 15. juuni.

Komisjoni määruse 2316/1999/EÜ kohaselt on kevadkülvi lõpetamise ja toetusetaotluse esitamise tähtaja määramine liikmesriigi pädevuses. Tähtaja määramiseks esitab Eesti komisjonile taotluse.

Eestis kasvatatud odra minimaalseks tera jämeduseks määratakse interventsiooni kokkuostus 2,0 millimeetrit. Teemat käsitletakse edasi vastavalt ühinemisakti artiklis 57 sätestatud protseduurile enne ELiga liitumist.

Ühte kvaliteedinõuet ei ole Eestis kasvatatava odra puhul bioloogilistel põhjustel võimalik täita, kuna Eestis kasvatatakse nagu Soomes ja Rootsis odra varaseid kuueta hulisi sorte, mis on aga peeneteralised.

Puu- ja köögiviljad

EL nõustus Eesti põhjendustega määrata loodavate tootjaorganisatsioonide suuruseks 10 liiget ja turukõlbliku toodangu aasta läbimüügiks 0,25 miljonit eurot või suuruseks 5 liiget ja turukõlbliku toodangu aasta läbimüügiks 0,5 miljonit eurot. Teemat käsitletakse edasi vastavalt ühinemisakti artiklis 57 sätestatud protseduurile enne ELiga liitumist.

ELi määrusega on ette antud kaks tootjaorganisatsiooni suurust: vähema läbimüügi korral on organisatsioonil rohkem liikmeid (st väiksemad tootjad) ja suurema läbimüügiga organisatsioonil vähem liikmeid (st suuremad tootjad). Organisatsioon saab toetusi, kui ta vastab ELi nõuetele organisatsiooni suuruse ja läbimüügi kohta. Kui liikmeid on 10, peab organisatsioon aastas müüma 0,25 miljoni euro eest toodangut. Kui liikmeid on 5, peab toodangu läbimüük olema 0,5 miljonit eurot.

Eesti riigi väiksust ja toodangu mahtu arvestades ei ole võimalik koondada, nagu EL sätestab (värske puu- ja köögiviljasektori baasmäärus 2200/96/EÜ ja selle rakendusakt tootjaorganisatsioonide tunnustamiseks nr 412/97/EÜ), 40 tootjat ühte organisatsiooni ega müüa liikmete teatud nomenklatuuri kohast toodangut 1,5 miljon euro (ca 23,5 miljonit Eesti krooni) väärtuses.

Enne ELiga liitumist lisatakse komisjoni määruse 920/89/EMÜ III lisa loeteludesse (tabelid 1 ja 3) ühinemisakti artiklis 57 sätestatud protseduuri kohaselt järgmised Eestis kasvatatavad õunasordid:

- ebaihtlase kattevärvusega õunasortide loetellu (tabel 1, grupp B) 8 sorti: “Krameri tuviõun”, “Kulikovskoje”, “Meelis”, “Melba”, “Talvenauding”, “Tellisaare”, “Tiina”, “Veteran”;
- laiguliselt ja õrnalt värvunud õunasortide loetellu (tabel 1, grupp C) 3 sorti: “Koit”, “Sügisdessert”, “Sügisjoonik”;

- suureviljaliste õunasortide loetellu (tabel 3) 7 sorti: “Koit”, “Meelis”, “Orlovski sinap”, “Sidrunkollane taliõun”, “Sügisdessert”, “Sügisjook”, “Tiina”.

Eesti kliima ei võimalda viljadel igal aastal nii intensiivselt värvuda kui lõunapoolsetes liikmesriikides, samuti ei kasva viljad nii suureks, kuid ülalloetletud sordid vastavad määrusega sätestatud kriteeriumidele.

Eestis kasvatatavad 4 ploomisorti (“Ave”, “Edinburgh”, “Liisu”, “Tartu punane”) lisatakse suureviljaliste ploomisortide loetellu (komisjoni määruse 1168/1999/EMÜ lisa). Teemat käsitletakse edasi vastavalt ühinemisakti artiklis 57 sätestatud protseduurile enne ELiga liitumist.

Eesti kliimas ei kasva ploomid igal aastal nii suureks kui lõunapoolsetes liikmesmaades, kuid nimetatud sordid vastavad määrusega sätestatud kriteeriumidele.

Veterinaaria

Eesti taotlust Aujeszky haiguse puhul lisagarantiide kehtestamise kohta käsitletakse edasi vastavalt ühinemisakti artiklis 57 sätestatud protseduurile enne ELiga liitumist.

Aujeszky haigus on sigadele nakkuv viirusinfektsioon, mida ei ole Eestis kunagi esinenud. Eesti soovib rakendada Eestisse imporditavatele loomadele 30 päeva pikkust karantiini.

Füto-sanitaaria

Eesti taotlust teraviljaseemnes ja söödakultuuride seemnes tuulekaera 0-määra sisalduse kehtestamise kohta käsitletakse edasi vastavalt ühinemisakti artiklis 57 sätestatud protseduurile enne ELiga liitumist.

Tuulekaera leviku tõkestamiseks ei ole põllumajandusministri määruste kohaselt tuulekaera esinemine sertifitseeritud seemnes lubatud. Eesti soovib järgida seda ELi reeglitest rangemat nõuet ka ELi liikmena.

Eesti taotlust lülitada mitmeaastane liblikõieline ida-kitsehernes “Galega orientalis” söödakultuuride loetellu käsitletakse edasi vastavalt ühinemisakti artiklis 57 sätestatud protseduurile enne ELiga liitumist.

Söödakultuuride loetellu lisamine lihtsustab seemnete turustamist ELi liikmesriikides.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Harmoniseerimiseks vajalik õigusloome tööplaani on detailselt kirjeldatud Vabariigi Valitsuse tegevuskavas 2002–2003, mida täiendab ELiga ühinemisvalmiduse saavutamise kava 2003.

Põllumajandus ja maaelu areng

Kuna ELi ühist põllumajanduspoliitikat reguleeritakse valdavalt määrustega, saab seda ellu viia alates liitumisest ning selleks valmistatakse ette ELi ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. Nimetatud seadus peab sisaldama volitusnorme, mis annavad Vabariigi Valitsusele või põllumajandusministrile õiguse kehtestada õigusakte EÜ määrustes liikmesriigile antud pädevuse piires.

ELi õiguse kohaselt tuleb liikmesriigil välja töötada ELi määruste rakendusaktid järgmiste turukorraldusabinõude ja maaelu arendamise meetmete kohta:

- kolmandatesse riikidesse ekspordi meetmed;
- riikliku sekkumise meetmed põllumajandusturgude stabiliseerimiseks, sealhulgas tuleb kehtestada:
 - impordilitsentsid;
 - ekspordilitsentsid;
 - interventsioonikokkuostu meetmed;
 - eraladustamise kord;
 - tootmiskvoodid;
 - otsetoetused;
 - sisse- ja väljaveo tagatised;
 - tarbimistoetused;
- ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu arendamise meetmed;
- veterinaar- ja taimetervise meetmed.

Meetmete rakendamiseks kehtestatud õigusaktid peavad sisaldama pädevate asutuste, sealhulgas makseagentuuri ja teiste toetuste andmisega seotud asutuste õigusi ja kohustusi ning nende poolt läbiviidava haldusmenetluse erisusi, toetustaotluste rahuldamata jätmise aluseid, riiklikku järelevalvet ning vastutust. Õigusaktidega tuleb kehtestada järelevalveasutuste (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet) pädevus ja kohustused, mis tulenevad liikmesriikide erisustest ja ettekirjutuste tegemise korrast.

Eesti on siseriiklike meetmetega, näiteks otsetoetused, tarbimistoetused (koolipiim), kvoodid (piimakvoot), võimaluse piires lähendanud oma põllumajanduspoliitikat ELi põllumajanduspoliitikale. Maaelu meetmete rakendamisele on tugev alus pandud SAPARDi programmiga. SAPARDi programmi raames loodud struktuure kasutatakse nii riikliku arengukava meetmete, kui ka maaelu arengukava meetmete rakendamiseks. Mitmed põhimõtted ja tingimused, mis on SAPARDi programmi kaudu taotlejatele tuttavaks saanud, jätkuvad ka uute toetuste raames.

Veterinaaria ja fütosanitaaria

Eesti õigus veterinaaria ja fütosanitaaria valdkonnas vastab üldjoontes ELi nõuetele, kuid täieliku kooskõla saavutamiseks on vaja vastu võtta mitmeid alamakte.

Veterinaaria valdkonnas tuleb enne ELiga liitumist võtta üle direktiivid, mis reguleerivad ELi siseturul kehtivaid kontrollimeetmeid ja veterinaaria rahastamise korda. Selleks valmistatakse ette loomade ja loomsete saaduste kaubanduse veterinaarkontrolli seadus, milles järgitakse järgmisi veterinaarkontrolli põhimõtteid:

- tunnistatakse kehtetuks eriloa nõue loomade ja loomsete saaduste importimiseks;
- impordina käsitatakse liitumisest alates ainult sissevedu ELi mitteliikmesriikidest;

- ELi siseturul toimuval kauplemisel on põhivastutus nõuetekohasel lähtekoha kontrollil (Eesti kaupade puhul VTA kontroll), mida toetab pisteline mittediskrimineeriv kontroll veol ja sihtkohal (liikmesriigid kontrollivad kaupa sihtkohas).

Ühtlasi tehakse muudatused loomatauditõrje seaduses ja toiduseaduses.

Põllumajandusministeerium on teinud õigusaktide analüüsi, et selgitada muudatused, mida on vaja teha, et viia veterinaarjärelevalve finantseerimise nõuetega vastavusse (direktiiv 85/73/EMÜ). Põllumajandusministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga valmistab 2003. aastal ette asjakohased õigusaktide muutmise ettepanekud. Liikmesriikide pädevate asutuste elektroonilise andmevahetussüsteemi (ANIMO) sisseseadmisega (veterinaarselt kontrollitud kaupade liikumise jälgimiseks) luuakse eeldus rakendada ELi riikidest pärinevate loomade ja loomsete saadustega kauplemisel lähte- ja sihtkohakontrolli põhimõtteid.

Piiril teostatakse veterinaar- ja toidujärelevalvet ELi põhimõtteid järgides. 2003. aasta on otsustavaks piiripunktides järelevalvevõimaluste loomisel. Nõuetekohased veterinaarkontrolli tingimused on praegu Luhamaa, Paljassaare ja Paldiski Lõunasadama piiripunktides. Otsuse jätkata ELi välispiiripunktina on teinud ka Muuga Sadam. Teiste piiripunktide haldajad peavad otsustama, kas on põhjendatud teha kulutusi, et jätkata ELi veterinaarkontrolli välispiiripunktina, või luua kuni ELiga liitumiseni ajutised järelevalvevõimalused. Piiril järelevalvet teostav Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus peab lõpule viima järelevalveametnikele tegevusjuhendite koostamise ja piiripunktide varustamise tehniliste vahenditega. Järelevalve paremaks korraldamiseks parandatakse teabevahetust piiripunktide ja halduskeskuste veterinaarteenistuste vahel.

Lisaks nimetatud olulisematele muudatustele jätkub valdkonna uute, põhiliselt 2001. ja 2002. aastal vastuvõetud direktiivide ja rakendusotsuste ülevõtmine.

Vertikaalsete meetmete lühiülevaade alavaldkonniti

Põllumajandusloomade identifitseerimine ja registreerimine

Eesti põllumajandusloomade märgistamine vastab ELi nõuetele. Põllumajandusloomade registrit haldab Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet. Eesti arendab loomade identifitseerimise ja registreerimise elektroonilise andmebaasi tasemele, mis võimaldab jälgida loomade liikumist ühtse riikliku andmebaasi abil. Eriti oluliseks peetakse veiste liikumise jälgitavust, veise päritolu käsitlev teave peab olema kättesaadav igale veiseliha tarbijale. Kuni elektroonilise andmebaasi täieliku tööle hakkamiseni kajastub veise liikumine ühest karjast teise veisepassis.

Loomahaiguste kontrolli meetmed

Eesti rakendab ELiga ühtseid loomahaiguste kontrollimise meetmeid. Eestis ei esine A-haigusi (eriti ohtlikud loomataudid) ning Eesti rakendab mittevaksineerimise poliitikat. Selleks et kaitsta oma taudivaba staatust, on Eesti esitanud Euroopa Komisjonile analüüsi Aujeszky haiguse kohta ja taotlenud lisagarantiisid ELi siseturul elussigade ja sigadelt pärinevate saadustega kauplemiseks.

Loomakaitse

Eesti on võtnud üle ja rakendab vasikate, sigade ja munakanade pidamise EÜ miinimumnõudeid ning loomade veo ja põllumajandusloomade tapmise EÜ standardeid.

Rahvatervise meetmed

Eesti rakendab ELiga ühtseid rahvatervise meetmeid, mis on kehtestatud eesmärgiga kaitsta inimese tervist. Suuremas osas käsitlevad need loomsete toiduainete (piim, liha, kala, munad jt) käitlemist enne toodete turuleviimist, loomade ravimiseks keelatud aineid, ravimisest tingitud ravimijääkide piirnorme ning mikrobioloogilisi standardeid ja muid selliseid nõudeid ning nende täitmise kontrolli.

Transmissiivsete spongiformsete entsefalopaatiate (TSE, hullulehmatõbi) kontrolli meetmed

Eesti teeb ettevalmistusi ELi TSE kontrollimeetmete täielikuks rakendamiseks. Põhinõuded ja Eesti valmisolek neid rakendada on järgmised:

- täielik loomse proteiini sööda keeld põllumajandusloomadele. Mäletsejaliste suhtes jõustus keeld 1. veebruaril 2001; täielik söödakeeld jõustub Eestis 1. juulil 2003;
- selliste eri riskiastmega materjalide eraldamine tapamajas ja nende kõrvaldamine inimese ja looma toiduahelast, mis võivad sisaldada haigust edasikandvat priooni (SRM). SRMi eraldamine jõustus lõplikult 1. jaanuaril 2003;
- taudikahtluse ja haiguse diagnoosimise meetmed. Meetmeid rakendatakse ELiga samadel alustel alates 1. jaanuarist 2003;
- haiguse aktiivne seire riigi veiste, lammaste ja kitsede populatsioonis. Algatatud on PHARE projekt, mis võimaldab nõuetekohase seire alustamist hiljemalt 2003. aasta II poolaastal; Eestis on eraldatud projekti kaasfinantseerimiseks 11,34 miljonit krooni;
- SRMi nõuetekohane hävitamine. Eesti on alustanud nõuetekohase jäätmekäitlustehase ehitamist ning viib jäätmete käitlemise vastavusse hiljemalt liitumise päevaks.

Jäätmekäitlus

Eestis kasutatakse praegu loomsete jäätmete käitlemiseks 70% ulatuses jäätmete matmist ning 30% ulatuses jäätmete ümbertöötamist. ELi õigustiku kohaselt võib loomseid jäätmeid mätta ainult erijuhul. Kuna Eestis puudub praegu nõuetekohane kõrge riskiastmega loomsete jäätmete (surnud loomad, toidukõlbmatuks tunnistatud loomsed saadused, eri riskiastmega jäätmed jms) käitlusettevõtte, kasutatakse matmist laialdaselt. Seda on teravalt kritiseerinud ka EL. Nõuetekohase jäätmeid ümbertöötava ettevõtte rajamist on alustatud PHARE projektina Väike-Maarjasse.

Fütosanitaaria

Valdkond on reguleeritud taimekaitseseaduse, sordikaitseseaduse, söödaseaduse, seemne- ja taimse paljundusmaterjali seaduse, mahepõllumajandusseaduse, väetiseseaduse ning nende alamaktidega.

Taimetervis

ELis on valdkond reguleeritud valdavalt direktiividega, Eestis taimekaitseseaduse ning selle rakendusaktidega taimede ja taimsete saaduste tootmise ja sisseveo nõuete ning ohtlike kahjustajate leviku tõkestamise kohta.

Taimekaitsevahendid

ELis on valdkond reguleeritud valdavalt direktiividega, Eestis taimekaitseaduse ning selle rakendusaktidega taimekaitsevahendite registreerimise, turustamise, kasutamise ja sisseveo nõuete ning taimekaitseadmete kasutamise kohta. Lisaks reguleerivad valdkonda toidu-seadus, kemikaaliseadus, veeseadus ja muud inimese tervise ja keskkonna ohutust käsitlevad õigusaktid.

Seeme ja paljundusmaterjal

ELis on valdkond reguleeritud valdavalt direktiividega, Eestis seemne ja taimse paljundusmaterjali seaduse ja taimekaitseaduse ning nende rakendusaktidega sortide kasutamise, seemne ja paljundusmaterjali tootmise, sertifitseerimise ja kontrollimise ning turustamise ja sisseveo nõuete kohta.

Sordikaitse

ELis on valdkond reguleeritud valdavalt määrustega, Eestis sordikaitseaduse ja selle rakendusaktidega sordi nõuete, selle kaitse alla võtmise taotlemise ja kaitse alla võtmise korra ja tingimuste ning kaitsealuse sordi omaniku õiguste ja kohuste kohta.

Sööt

ELis on valdkond reguleeritud valdavalt direktiividega, Eestis söödaseaduse ning selle rakendusaktidega sööda kvaliteedi- ja ohutusnõuete kohta sööda tootmisel, turustamisel ja sisseveol.

Väetis

ELis on valdkond reguleeritud valdavalt direktiividega, Eestis väetiseaduse ning selle rakendusaktidega kvaliteedi- ja ohutusnõuete kohta väetiste tootmisel, turustamisel ja sisseveol.

Mahepõllumajandus

ELis on valdkond reguleeritud valdavalt määrustega, Eestis mahepõllumajanduse seaduse ning selle rakendusaktidega mahepõllumajandussaaduste ja -toodete tootmise, töötlemise, turustamise ning sisse- ja väljaveo nõuete kohta.

Vertikaalsete meetmete ülevaade

Taimetervise register viiakse kooskõlla ELi nõuetega liitumise päevaks. Taimetervise registrit haldab Taimetoodangu Inspeksioon. Muutuvad registri kande alused, mis võimaldavad paremini jälgida taimetervist ja tõkestada ohtlike taimekahjustajate levikut. Loodud on fütosanitaarse sertifikaadi ja taimepassi väljastamise ja toimimise süsteem. Taimetervise registrisse kuuluvate toodete turustamiseks kehtestatakse õigusaktid kauba asukoha tuvastamise kohta kasvukohast letini. Tõhustatakse Taimse Materjali Kontrolli Keskuse ja Taimetoodangu Inspeksiooni teabevahetust taimekahjustajate ja taime tervise seisundite kohta, et rakendada taimekahjustajate levikut vältivaid meetmeid.

Söötade kontroll

Söädaseadus viiakse kooskõlla ELi nõuetega liitumise päevaks. Kontrolli tootjate üle tõhustatakse. Tõhustatakse järelvalveasutuste (Taimetoodangu Inspeksiooni ning Veterinaar- ja Toiduameti) koostööd. Vajadust mööda tehakse söädaseaduse alusel koostööd ka teiste ametiasutustega (nt Tolliamet ja Politseiamet).

Taimetervis ja taimekaitsevahendid

Taimekaitseadus harmoneeritakse ELi õigustikuga liitumise päevaks. Õigusaktidesse lisatakse mõned uued mõisted ning kehtestatakse Euroopa Komisjoni teavitamise kord taimetervis ja -kaitse kohta taimekahjustajate sissevedu, registreerimist ja tõrjumist ning taimekaitsevahendite katsetamist ja registreerimist käsitlevates küsimustes. Taimekaitsevahendeid registreeritakse ja kontrollitakse taimekaitseaduse alusel. Registreerib ja järelvalvet teostab Taimetoodangu Inspeksioon. Registreerimata taimekaitsevahendite kasutamine ja maaletoomine on keelatud.

ELi toimainete registreerimise korra alusel (direktiiv 91/414/EMÜ) rakendatakse Eestis ELi toimainete nimekirja. Toimaineid registreerib EL.

Taimekaitseadusega on kehtestatud puidukuivatite tunnustamise ja sertifitseeritud kartuli registreerimise nõuded.

5. MÕJUD

Turukorralduse meetmete rakendamine

ELiga võrdsed tingimused võimaldavad kõrvaldada subsideeritud impordi mõju siseturu hindadele ja põllumajandussaaduste turgu stabiliseerida. Selle tulemusel suurenevad põllumajanduse sissetulekud esialgsete hinnangute järgi põhiliselt veisekasvatuses 1,55 korda. Näiteks põhjustas toiduainete maailmaturu konjunktuuri halvenemine 2002. aastal põllumajandusettevõtete ja talude tulu vähenemise Eestis 10,3%, ELi liikmesriikides Eurostati andmetel 3%.

Põllumajandussaaduste hindade madalal hoidmine on toonud kasu ebatõhusalt töötavale tööstusele, peamiselt piimatööstusele. Piimatööstuse moderniseerimiseks on tehtud piima tootjahindade allasurumisest saadud lisatulu arvel põhjendamatult suuri ja ebaotstarbekaid investeeringuid. Spetsialiseerumise tase Eesti piimatööstuses on liikmesmaade samalaadsete ettevõtetega võrreldes madal. Näiteks toodavad viis suuremat piimatööstusettevõtet üheksat erinevat toodet, sealjuures on paljud hinnalised seadmed alakoormatud. Nõuetele täielikult vastavaks tunnistatud piimatööstusettevõtete töötlemisvõimsustest kasutatakse 70% ja ettevõtetes, kus nõuetele vastavus on hinnanguliselt 60%, kasutatakse tootmisvõimsusest 40%.

Liikmesriikide kogemuste põhjal soodustavad ELi turukorraldusmeetmed põllumajandus- tootjate ja töötleva tööstuse majandussuhete korrastamist ning lisandväärtuse jaotumist.

Maaelu arengu toetused

Kandidaatriikide toetuste maht ületab komisjoni hinnangul 50% ulatuses liikmesriikidele planeeritud toetusi. Maaelu arengu toetused, mis on ette nähtud väikese sissetulekuga talude toetamiseks, agrokeskonna parandamiseks ja ELi nõuetega kohanemiseks, võimaldavad ühtlustada maapiirkondade erinevate sihtrühmade ning regionide sissetulekuid ja elatus- taset.

2001. aastal oli põllumajandusliku raamatupidamise andmebaasi (FADN) andmetel väiketootjate, kelle majapidamiste osatähtsus moodustab kaks kolmandikku põllumajandusettevõtete ja talude koguarvust, netolisandväärtus ühe tööjõu kohta 33570 krooni aastas ning suurtes taludes ja põllumajandusettevõtetes 92810 krooni aastas. Maaelu toetusmeetmete arvel on võimalik anda väiketaludele lisaks otsetoetustele väiketalude kohanemisabi.

Investeeringute toetused

Põllumajanduse põhivaradesse tehti aastatel 1996–2001 investeeringuid brutolisandväärtuse suhtes 11,5%, mis ei taga jätkusuutlikkust ja on 2,5 korda vähem kui ELi keskmine (24–26%). Prognooside kohaselt võimaldavad SAPARDi ja RAKi toetused suurendada investeeringuid põhivarasse lisandväärtuse suhtes 2005. aastaks 19–20%ni. Siiski ei taga 2005–2006 aasta prognoositavad investeeringute mahud aastatel 1991–2000 tekkinud kapitalinappust ja vananenud tehnoloogia väljavahetamist.

Otsetoetused

Põllumajanduse madal rentaablus on peamiselt põhjustatud sellest, et põllumajandusettevõtetel ei ole piisavalt käibevahendeid. Näiteks oli põllumajanduse maksevõimekordaja, mis iseloomustab likviidsete käibevahende ja lühiajaliste kohustuste suhet, 1999–2001. aastal riigi keskmisega võrreldes 54–59%. Käibevahende nappuse tõttu anti näiteks 2002. aastal teraviljadele mineraalväetisi majandusliku tasuvuse piirmääraga võrreldes kolmandiku võrra vähem. See on minimaalne väetamistase, millest kõrgemal muutub teraviljakasvatust tulutoovaks.

Otsetoetused 55–65% ELi tasemest võimaldavad parandada käibevahendite seisu, tõsta tootmise rentaablust ning ühtlustada põllumajanduse ja teiste majandussektorite palgatasemete erinevusi.

Tootmiskvoodid

Tootmiskvoodid tagavad põllumajanduse stabiilse arengu, välja arvatud eritoetuse õiguste kvoodi suhtes. Mitmes sektoris, sealhulgas lamba- ja lihasekasvatuse, annavad kvoodid võimaluse tootmist laiendada. 2003. aasta algul esitatud piimatootjate kvooditaotlused mõnevõrra ületasid nii tegelikke tootmismahute kui ka ELi poolt kvoodiaastaks 2004/2005 pakutud kvoote. Kvoote korrigeeritakse aasta jooksul laekuvate aruannete, st tegeliku tootmismahu alusel.

6. RAKENDAMINE

Põllumajandusministeerium

Ministeeriumi põhiülesanne on nõustada Vabariigi Valitsust põllumajandus- ja maaeluküsimustes, esitada asjakohaseid ettepanekuid ning viia ellu põllumajandus- ja maaelupoliitikat.

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet on Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis loodi 20. juulil 2000.

Amet korraldab riiklike põllumajanduse ja maaelu arengu toetuste andmist ning ELi SAPARDi programmi toetuste haldamist ning vastutab põllumajanduse riiklike registre ja andmekogude (näiteks loomaregister) pidamise ning registriandmete töötlemise ja analüüsimise eest.

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet korraldab ka ühise põllumajanduspoliitika meetmete rakendamist koostöös Tolliameti (välja- ja sissevedu) ning Taimetoodangu Inspeksiooni ja Veterinaar- ja Toiduametiga (toetuste kontroll).

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet vastutab järgmiste ühise põllumajanduspoliitika turukorraldusmeetmete rakendamise eest:

- eksport kolmandatesse riikidesse;
- sekkumised põllumajandusturgude stabiliseerimiseks (sealhulgas meetmed impordilitsentside, ekspordilitsentside, interventsioonikokkuostu, eraladustamise, tootmiskvoote, otsetoetuste, tagatiste ja tarbimistoetuste kohta);
- ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu arengu meetmed;
- veterinaar- ja taimetervise meetmed.

Taimetoodangu Inspeksioon

Füto-sanitaaria valdkonnas teostab järelevalvet Taimetoodangu Inspeksioon Põllumajandusministeeriumi haldusalas.

Taimetoodangu Inspeksioon teostab järelevalvet taimekaitse, taimetervise, seemne ja taimse paljundusmaterjali sertifitseerimise ja kontrolli, sordikaitse, väetiste, söötade, mahepõllunduse ja aiandussaaduste kvaliteedi kontrolli üle.

Veterinaar- ja Toiduamet

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas tegutsev Veterinaar- ja Toiduamet korraldab veterinaariat, toiduohutust ja loomakaitset reguleerivate õigusaktide rakendamist.

Veterinaaria valdkonna järelevalvet koordineerib ja kontrollib Veterinaar- ja Toiduameti loomatervishoiu ja loomakaitse osakond ning toiduhügieeni osakond. Veterinaar- ja Toiduameti pädevuses on tunnustada ELi eksportivaid ettevõtteid ning kord aastas neid inspekteerida.

Taimse Materjali Kontrolli Keskus

Põllumajandusministeeriumi hallatav Taimse Materjali Kontrolli Keskus vastutab sordivõrdlus- ja järelkontrollikatsete tegemise eest ning Taimetoodangu Inspeksioonile järelevalve tagamiseks ning seemnete sertifitseerimiseks vajalike laboratoorsete analüüside tegemise, põllumajandustava käsitlevate uuringute ja teaduslike põldkatsete korraldamise eest. Taimse Materjali Kontrolli Keskus teeb ka turukorraldusmeetmete rakendamiseks vajalikke analüüse.

Veterinaar- ja Toidulaboratoorium

Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi põhitegevus on laboratoorselt diagnoosida loomade, lindude, kalade ja mesilaste haigusi ning laboratoorselt kontrollida loomse päritoluga toorme, toiduainete ja söötade ohutust ja kvaliteeti. Lisaks sellele osaleb Veterinaar- ja Toidulaboratoorium seireuuringutes ja järelevalveprogrammides, et kindlaks määrata nakkushaiguste leviku ulatust koduloomade, -lindude ja ulukite populatsioonides ning saasteainete ja ravimijääkide esinemist loomsetes toiduainetes.

7. JÕUSTUMINE

Suurem osa põllumajanduse, sealhulgas maaelu-, fütosanitaaria- ja veterinaariaalasest ELi õigustikust hakkab Eesti suhtes kehtima alates liitumisest.

Eestile on kehtestatud järgmised üleminekuperioodid.

Põllumajanduse otsetoetuste maksed kasvavad võrreldes ELis makstavate otsetoetustega vastavalt järgmisele ajakavale: 2004. aastal 25%, 2005. aastal 30%, 2006. aastal 35%, 2007. aastal 40%, 2008. aastal 50%, 2009. aastal 60%, 2010. aastal 70 %, 2011. aastal 80%, 2012. aastal 90%, 2013. aastal 100%.

Samasugune üleminekuperiood kehtestati kõikidele liituvatele riikidele.

Eestil on üleminekuperiood kuni 1. jaanuarini 2006 mahepõllumajandusliku seemnekasvatuse väljaarendamiseks.

Ammlehmade määratlemise suhtes on 3aastane üleminekuperiood 2004–2006 (2006. aasta toetuste väljamaksmine lõpeb 2007. aasta 30. juunil), et võimaldada maksta ammlehma toetust ka piimatõugu lehmadele, kui nad on ristatud lihatõugu loomadega.

Ühinemisakti II lisa 6. peatüki jao A punkti 26 alapunkti 1 artikli 33m lõike 3 kohaselt on Eestil erandina teistest liituvatest riikidest õigus anda toetust põllumajanduslikust kasutusest väljas olnud põllumajandusmaa metsastamiseks, tingimusel et selline maa on olnud eelmise viie aasta jooksul kasutuses. Toetusega võib katta metsa istutamise ja hooldamise kulutusi, kuid mitte sissetulekukaotust.

8. JAGU

Kalandus

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Põllumajandusministeeriumi kalamajandusosakonna juhataja kohusetäitja ja ELiga liitumisläbirääkimiste delegatsiooni kalanduse töögrupi juht Andres Jagor, Keskkonnaministeeriumi kalavarude osakonna juhataja kt Ain Soome ja õigusosakonna jurist Annemari Vene ning Välisministeeriumi Euroopa integratsiooni osakonna liitumisläbirääkimiste büroo II sekretär Anne Härmaste.

Liitumisläbirääkimistesse kaasati valitsusväliste ekspertidena Eesti Kalurite Liidu, Eesti Kalaliidu ja Eesti Kalakasvatajate Liidu ning Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituudi esindajaid.

Ühise põllumajanduspoliitika, sealhulgas ühise kalanduspoliitika põhimõtted on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklites 32–38. Artikli 32 lõike 1 kohaselt tähendavad põllumajandustooted põllundus-, loomakasvatus- ja kalandustooteid ning nende toodete esmatöötlemis-saadusi.

Artiklis 33 sätestatakse ühise kalanduspoliitika peaeesmärgina korraldada ühise ressursi kasutamist ning selle kaudu tagada toiduga varustatus. Artiklid 34 ja 35 käsitlevad ühist turukorraldust ja artikkel 36 struktuuripoliitikat. Artikkel 37 on aluseks kalandusalastele teistele õigusaktidele, kehtestades õigusaktide vastuvõtmise menetluse.

EL korraldab kalandust ühise kalanduspoliitika kaudu. Ühine kalanduspoliitika koosneb peamiselt neljast omavahel tihedalt seotud valdkonnast: kalavarude kasutamine ja kaitse, struktuuripoliitika, turukorralduspoliitika ja kalandusalane välispoliitika, mis hõlmab ka kalanduskokkuleppeid mitteliikmesriikidega ja läbirääkimisi rahvusvahelistes organisatsioonides.

Kalanduse aluseks on kalavarude kasutamise ja kaitse poliitika. Sellealane *acquis* sisaldab:

- eri kalaliikide püügile kehtestatavate koguseliste või ajaliste püügipiirangute rakendamist;
- kalapüügi keeluaegade ja keelupiirkondade kehtestamist;
- kalapüügivahenditele ja -viisidele tehniliste piirangute kehtestamist;
- eri püügipiirkondades rakendatavate kontrollregulatsioonide kehtestamist.

ELi kalavarude kasutamise ja kaitse poliitika viiakse ellu koostöös rahvusvaheliste kalandusorganisatsioonidega ja kolmandate riikidega. Sellise koostöö tulemuseks on kas riikidevahelised (EL ja partnerriik) kalavarude kaitsemeetmete kehtestamise kokkulepped, kalapüügivõimaluste vahetamise lepingud või liberaliseeritud kaubanduslepingud.

ELi turukorralduspoliitika põhieesmärk on tagada kala- ja kalasaaduste tootjatele stabiilne ja õiglane sissetulek. Nii on loodud õiguslik alus tootjaorganisatsioonide (kalurite ja kalakasvatajate ühendused) asutamiseks, tunnustamiseks ja kontrolliks. Samuti on loodud kalaturu hinnakorralduse alused, hindade kehtestamise süsteem ja riiklik hindade tagamise süsteem.

Kalanduse turukorralduspoliitika põhineb nõukogu määrusel 104/2000/EÜ, mille alusel on omakorda kehtestatud mitmeid määruseid, mis käsitlevad:

- tootjaorganisatsioonide (tulu taotlev kalurite või kalakasvatajate ühendus) kohustusi, õigusi, tunnustamise tingimusi, järelevalve korraldamise tingimusi ja toetusi;
- ühise turukorralduse meetmeid kalandusturu tasakaalustamiseks;
- ühtsete turustandardite juurutamist;
- miinimumhinna kehtestamist, kontrolli ja toetust;
- ülekandetehingute kehtestamise tingimusi, kontrolli ja toetusi.

Vaatamata sellele, et määruseid kohaldatakse vahetult, kavandatakse välja töötada kalaturu korraldamise seadus, mis võimaldaks juba enne liitumist rakendada Eestis EÜ kalanduspoliitika põhimõtteid.

Ühtse kalanduspoliitika raames on kehtestatud ühtsed turustandardid (nt kala suurus- ja kvaliteedikategooriad), mille rakendamiseks ja seireks on vaja luua spetsiaalsed haldusstruktuurid nii sadamates kui ka hulgimüügiturgudel. Tootjate ühenduste asutamise korral on oluline luua nende tunnustamise süsteem. Ühenduse siseturul kehtivat hinnakorraldust toetatakse miinimumhinna ja interventsiooni mehhanismidega.

Nõukogu määruse 1263/99/EÜ kohaselt on struktuuripoliitika eesmärk arendada kalanduspoliitikat järgmiselt:

- toetada kalavarude ja nende kasutamise pikaajalise tasakaalu saavutamist;
- kujundada jätkusuutlike ettevõtete konkurentsivõimelist struktuuri ja toetada nende arengut;
- parandada turu varustatust ja anda kalasaadustele lisaväärtust;
- toetada raskustes olevaid kalandusest sõltuvaid piirkondi.

Ühenduse struktuuripoliitika raames antakse kalandussektoris liikmesriikidele rahalist toetust ELi struktuurifondidest, täpsemalt Kalanduse Arendusrahastust (*Financial Instrument of Fisheries Guidance*, FIFG). Selleks on kalandus lisatud ühtsesse programmdokumenti (riiklik arengukava), mille liikmesriigid koostavad struktuurivahendite haldamiseks. Struktuuripoliitika rakendamiseks on liikmesriigil oluline pidada kalalaevade registrit, milles on andmed laevade pikkuse ja tonnaaži kohta. Kalandusele antav riigiabi peab vastama ühenduse kalanduse riigiabi reeglitele.

2. EESMÄRK

Ühise kalanduspoliitika põhieesmärk on rahvusvahelise koostöö kaudu tõhustada kalavarude kaitset ja leida täiendavaid püügivõimalusi. EÜ tasandil reguleeritakse praegu ainult merekalapüüki, kalapüük sisevetel on jäetud liikmesriikide pädevusse. Kuigi EÜ asutamislepingu

järgi on ühendusel pädevus, et reguleerida kalapüüki sisevetel, ei ole EÜ sellekohaseid õigusakte veel kehtestanud.

Olulisemad määrused, millega reguleeritakse kalavarude kaitset ja kasutamist, on nõukogu 20. detsembri 2002. aasta määrus 2371/2002/EÜ kalavarude kaitse ja jätkusuutliku kasutamise kohta vastavalt ühisele kalanduspoliitikale ning nõukogu 12. oktoobri 1993. aasta määrus 2847/93/EMÜ ühise kalanduspoliitika suhtes kohaldatava kontrollsüsteemi loomise kohta.

Kuigi kalavarude majandamine ja kaitse on lahutamatu seotud, võib neid eristada reguleerimismeetodite alusel.

EÜ korraldab kalavaru majandamist kvootide kehtestamise ning lubade ja litsentside väljaandmise kaudu, määrates igal aastal kindlaks kalakogused (*Total Allowable Catch*, TAC), mida võib püüda. Need jaotatakse liikmesriikide vahel vastavalt määrusega kindlaksmääratud osakutele. Piiratud püügivõimaluste kasutamiseks võib kindlaks määrata ka väljaantavate kalapüügilitsentside arvu. Püügivõimaluse saamisel on määravaks riigi ajalooline püük asjakohases piirkonnas.

Ühise kalanduspoliitika põhimõtete kohaselt peab ühenduse kaluritel olema võrdne juurdepääs liikmesriikide vetele. Vastavalt määruse 2371/2002/EÜ artiklile 17 võivad kuni 12 meremiili kaugusel territoriaalmere lähtejoonest kala püüda vaid asjakohase liikmesriigi lipu all sõitvad laevad, kuid ka selles piirkonnas ajalooliselt püüdnud riikide kalurid.

Ühendus kaitseb kalavarusid tehniliste piirangute, sealhulgas püügivahendite ja -viiside esitavate nõuete abil. Meetmete võtmise eesmärk on kasutada kalavaru jätkusuutlikult, et tagada kalanduse kui majandusharu piisav areng ning võimaldada kalavarul looduslikult taastuda ja pikaajaliselt säilida.

Tehnilistest meetmetest kasutatakse püügivahendi väikseima silmasuuruse kindlaksmääramist (kalade noorjärkude väljapüügi piiramiseks), püügi keelamist teatud ajal või kohas, merekeskkonda ja kalavaru enam kahjustavate püügivahendite kasutamise keelamist, säästlike püügiviiside soodustamist, kala alammõõdu kehtestamist jne. Eesmärgiks on saavutada kalavaru ökosüsteemipõhine kaitse, mis arvestaks kalaliikide vastastikuseid seoseid ning seoseid ümbritseva keskkonnaga.

Püügikoormuse (püügipäevad, tonnid, keeluajad) piiramise kõrval reguleeritakse püüki kalalaevastiku suuruse piiramise kaudu. Siin haakub kalavarude kaitse ja kasutamise alavaldkond struktuuripoliitika alavaldkonnaga. Tasakaalu saavutamiseks kalapüügivõimsuse ja kasutada olevate püügivõimaluste vahel kasutab EL ka struktuuripoliitika vahendeid ning toetab kalalaevastiku vähendamist laevade purukslõikamise teel või kalapüügi lõpetamist muul viisil struktuuriabi kaudu.

Kalavaru kasutamise ja kaitse korraldamisel tuginetakse kalapüüdjatelt saadavatele andmetele, asjakohaste andmete edastamise kord on ELis reguleeritud väga põhjalikult.

Tulenevalt kalanduse rahvusvahelisest laadist sõltub kalanduse reguleerimine nii ühenduse kui ka Eesti tasandil paljuski rahvusvahelistest konventsioonidest ja kokkulepetest. Avamerel reguleerivad kalapüüki rahvusvahelised või piirkondlikud kalandusorganisatsioonid, mille liikmeks on ka EÜ. Seetõttu on kalandusalase välissuhtlemise alavaldkond võrdlemisi lai ja mitmekesine.

Eesti arvestab ka praegu eelnimetatud põhimõtete ja eesmärkidega. Eesmärkide saavutamiseks kasutatavad EÜ abinõud sarnanevad paljuski Eesti omadega. Liitumiseelselt on Eesti õigusakte harmoneeritud *acquis*'ga. Kuna selle valdkonna määruseid kohaldatakse enamasti vahetult, siis on siseriiklikult vajalik kehtestada nende rakendusaktid.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Kuna Eesti ei taotlenud kalanduse valdkonnas üleminekuperioode ega erandeid, sätestatakse ühinemisakti artiklis 2 üldine kohustus rakendada kalanduse valdkonnas alates ELiga ühinemisest kõiki ühenduse õigusakte.

Vastavalt ühinemisakti artikli 6 lõikele 9 haldab ühendus uute liikmesriikide poolt kolmandate riikidega sõlmitud kalanduslepinguid alates liitumisest. Kalandusalased välissuhted (nagu ka muud väliskaubandussuhted ja lepingud kolmandate riikidega) on alates liitumisest ühenduse ainupädevuses. Kui ühendusel ei ole liidu laienemise ajal kalanduslepingut kolmanda riigiga, kellega on sõlminud kalanduslepingu ELiga liituv riik, jääb selle riigi kolmanda riigiga sõlmitud kalandusleping jõusse kehtivusaja lõpuni. Sellel ajaperioodil otsustab nõukogu, kas lepingut on võimalik pikendada ning kalapüüki selle lepingu alusel jätkata.

Artikli 6 lõike 12 kohaselt peavad liikmesriigid ühinemiskuupäeval või võimalikult kiiresti pärast seda lõpetama rahvusvahelised kalanduslepingud ja astuma välja rahvusvahelistest kalandusorganisatsioonidest, milles osaleb ka ühendus, välja arvatud juhul, kui nende liikmesus seondub muude küsimustega kui kalandus. See säte arvestab põhimõtet, et pärast liitumist esindab Eestit välissuhetes ühendus. Selliseid rahvusvahelisi kalandusorganisatsioone on liitumise ajal 3:

- Loode-Atlandi Kalandusorganisatsioon (*North-West Atlantic Fisheries Organisation, NAFO*). Vahetult pärast ELiga liitumist esitab Eesti vastavalt NAFO protseduurireeglitele avalduse NAFO liikmestaatuse tagasivõtmise kohta. ELiga liitumisest alates esindab Eesti huve NAFOs EÜ. Eestil on praegu NAFOs krevetipüügikvoodid ning püügiõigus blokk-kvoodi ja nn teiste kvoodi (*others quota*) raames, samuti on Eestil õigus püüda reguleerimata kalaliike;
- Kirde-Atlandi Kalanduskomisjon (*North-East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC*). Selle organisatsiooni liige Eesti veel ei ole, kuid saab selleks loodetavasti käesoleva aasta jooksul. Eestil on praegu vaatleja staatus ja nn muu riigi õigus teatud kalaliikide püügiks;
- Rahvusvaheline Läänemere Kalanduskomisjon (*International Baltic Sea Fisheries Commission, IBSFC*). Alates liitumisest esindab Eestit nimetatud organisatsioonis EÜ ning Eesti kvoot liidetakse EÜ kvoodiga. Samas säilib võimalus vahetada püügikvoote ELi liikmesriikide vahel ning Eesti saab avaldada oma seisukohti ja kaitsta oma huve ELi ühisseisukohtade kujundamisel.

Pärast Läänemere-äärsete riikide liitumist ELiga saab IBSFC töö sisuks EÜ ja Venemaa koostöö kalavarude kaitseks ja haldamiseks Läänemerel.

Tehnilised kohandused

Ühinemisakti II lisa 7. peatüki punktide 1, 3, 4 ja 5 kohaselt lisatakse asjakohastesse komisjoni määrustesse eestikeelsed mõisted või Eestit tähistavad koodid.

II lisa 7. peatüki punkti 2 kohaselt täiendatakse nõukogu määrust 2406/96/EÜ räime suuruskategooriate kohta. Senistele räime suuruskategooriate lisatakse väiksemad kategooriad, nii et Eesti saab jätkata tavapärasest väiksema räime püüki inimtoiduks traditsiooniliselt püügalalt.

II lisa 7. peatükk sisaldab veel ühte Eestile olulist tehnilist kohandust. Enne ühinemist muudetakse määrust 88/98/EÜ, mis täpsustab kaitsemeetmeid Liivi lahes järgmiselt:

- nende laevade mootori võimsus, millel on lubatud kala püüda Liivi lahes, ei tohi ületada 221 kW;
- laevad, millel on lubatud kala püüda Liivi lahes, kantakse nimekirja; nimekirja koostamise eesmärk on tagada, et mootorivõimsusena (kW) väljendatud üldine püügivõimsus ei ületaks Liivi lahes aastate 2000–2001 püügivõimsust.

Ühinemislepingu kohaselt võetakse vastu üksikasjalikud eeskirjad nimekirja koostamise ja Liivi lahes püügikoormuse seiresüsteemi kohta ühenduse kalapüügi- ja akvakultuurisüsteemi loova määruse 3760/92/EMÜ artiklis 18 ettenähtud korras.

Meetmete eesmärgiks on kaitsta Liivi lahe kalavaru püügivõimsuse suurendamise eest ja säilitada kehtiv püügivõimsus. Samuti sätestatakse, et püüki saavad teostada vaid selles piirkonnas ajalooliselt püügil olnud laevad – seega üksnes Eesti ja Läti laevad. Ilma nimetatud kohanduse- ta kehtiks Liivi lahe suhtes ülejäänud ühenduse vetega võrdne juurdepääsusüsteem.

Ühinemisakti VI lisa 5. peatüki järgi kohaldatakse Eesti suhtes kalanduse valdkonnas nõukogu määrust 3760/92/EMÜ, millega luuakse ühenduse kalanduse ja akvakultuurisüsteem, vastavalt lepingu eritingimustele. Selles määratakse kindlaks Eestile eraldatav osa ühenduse püügivõimalustest püügilimiidiga reguleeritavate kalavarude suhtes liikide ja piirkondade kaupa.

Uute liikmesriikide juurdepääs ühenduse kalavarudele määratakse suhtelise tasakaalu põhimõttel, mis seisneb ELi liikmesriigi kohta kindla kalavaru protsendi kindlaksmääramises ja säilitamises. Seda üldpõhimõtet rakendatakse kõigile kalavarudele, mille kalastamist reguleeritakse püügikvootidega.

Riikide osakuid püügivõimaluste määramisel piirkondlikus kalandusorganisatsioonis üldiselt ei muudeta. Üldjuhul kehtestatakse need riigi liitumisel kalandusorganisatsiooniga ning muutuvad, kui muudetakse püügivõimaluste määramise põhimõtteid. Konkreetse kalavaru igaaastase kvoodi suurus võib aga muutuda igal aastal, vastavalt sellele, kui suure kogupüügivõimaluse organisatsioon mingile kalavarule kinnitab.

Suhtelise tasakaalu kindlaksmääramisel lähtutakse referentsperioodist. Selle all vaadeldakse üldiselt viimast viit aastat, mille kohta on olemas täielikud püügiandmed (s.o 1997–2001), kuid järgitakse ka eri kalandusorganisatsioonide reegleid.

Eelnevat arvestades määratakse Eesti püügivõimalused ELis kindlaks järgmiselt:

- Rahvusvahelises Läänemere Kalanduskomisjonis on Eesti osakud püsinud muutumatu- na alates 1993. aastast. Organisatsioonis kehtib kvoodivõti, mis lepiti kokku regulat- siooni kehtestamisel ning mis ei ole sellest ajast muutunud. IBSFC kvoodivõti on ühine- mislepingust arvatud ümber EÜ kvoodivõtmeks, mille alusel määratakse kindlaks Eesti kvoot ühenduse siseselt. Pärast liitumist jääb Eesti olukord tegelikult samaks. Võrreldes praeguste Eesti osakuprotsentidega IBSFCis on Eesti osakuprotsendid ELis tulevikus suuremad. Erinevus tekib sellest, et kui praegu on osakuprotsent arvestatud kõigi IBSFC liikmete kvoodi alusel, siis ELi laienemise järel arvestatakse osakut ainult ELi kvoodist (st Venemaa osakuga IBSFCis ei arvestata). Kuigi aluseks võetav kvoodinumber on väik- sem, jääb Eesti kvoot suuremate osakuprotsentide tõttu samaks.
- Loode-Atlandi Kalandusorganisatsiooni (NAFO) osaku määramisel võetakse aluseks ELiga liitumise eelne seis. Osaku määrab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekul.

Peale Eesti individuaalse krevetikvoodi püügipiirkondades 3L ja 3M on Eestil NAFOs püügiõigus ka blokk-kvoodi raames (Eestile, Venemaale, Leedule ja Lätile eraldatud ühine kvoot). Lisaks võivad Eesti laevad NAFOs püüda nn teiste kvoodi raames (kvoot liikmesriikidele, millele ei ole asjakohase kalaliigi individuaalset kvooti eraldatud) ning reguleerimata kalaliike.

Püügivõimalused NAFO raames liitumise järel oluliselt ei muutu:

- individuaalsete kvootide osak EÜ kvoodist jääb samaks kui praegu;
- Eesti püügivõimaluste kujunemine blokk-kvoodi raames sõltub ühenduse ja Vene Föderatsiooni vahelistest läbirääkimistest. Sellisel juhul kujuneb Eesti osak ELis ühenduse poolt blokk-kvoodi jagamisel saadud osakust. Blokk-kvoodist EÜ osaks muutuvat kvoodiosa saavad kasutada üksnes Eesti, Läti ja Leedu;
- nn teiste kvoodi jagamine või Eesti edasine võimalus seda kasutada sõltub täielikult EÜ ja teiste NAFO liikmesriikide läbirääkimistest.

Kohandus võimaldab Eestil jätkata ELi liikmena oma praegust kalastamist ühenduse ja piirkondlike kalastusorganisatsioonide vetes.

Deklaratsioonid

Kalandusega seoses on lõppaktile lisatud 3 deklaratsiooni.

1) Lõppakti III osa jagu C sisaldab praeguste liikmesriikide ühisdeklaratsiooni nr 9 “Deklaratsioon Eesti ja Leedu kalapüügi kohta Teravmägede piirkonnas”, mis sätestab EÜ kohustuse jätkata kalavarude arukat majandamist, mis põhineb Teravmägede ümbruse kalavarude püsival säilitamisel ja optimaalsel kasutamisel, ning deklareerib oma soovi jätkata EÜ ning Eesti ja Leedu praegu kohaldatavat majandamise süsteemi.

Eesti kalapüük Norra kaitsevööndis Teravmägede (Svalbardi, Spitsbergen) piirkonnas põhineb 1920. aastal Pariisis sõlmitud Spitsbergeni kohta käival lepingul, mille kohaselt allakirjutanud tunnistavad Norra suveräänsust Teravmägede arhipelaagile. Nimetatud lepingu artikli 2 kohaselt on “kõigi lepinguosaliste laevadele ja kodanikkudele võrdselt lubatud kalastamise ja jahi õiguse kasutamine artiklis 1 mainitud regioonides ning nende territoriaalsetes vetes.” Norrale on antud õigus kehtestada kalavarude kaitse meetmeid. Eesti on ühinenud nimetatud lepinguga 1930. aastal.

EÜ ei tunnusta Norra ühepoolset kehtestatud jurisdiktsiooni Teravmägede piirkonnas, kuid järgib praktikas Norra kehtestatud püügikvoote. Eesti ei ole vaidlustanud Norra ainupädevust Teravmägede piirkonna kalavarude haldamisel. Eesti püügiõigus toimib 1996. aastal Norra kehtestatud eeskirja alusel, mida on muudetud 1997. aastal ning mille kohaselt Eestile kehtestati krevetipüügipäevade arvaks 377 päeva ja korruga püügil viibivate laevade arvaks 3.

ELiga liitumise järel säilivad Eestil praegused püügipäevad, millest tuleb teavitada komisjoni. EÜ võtab igal aastal vastu iseseisva kalastamise plaani ja informeerib sellest Norrat ning edastab Norrale nende laevade nimekirja (sealhulgas Eesti laevad, mis lisatakse EÜ nimekirja pärast Eesti liitumist ELiga), kellele Norra väljastab kalastusload. Kuna lepingulise aluse puudumisel ei olnud võimalik ühinemislepingusse Eesti jaoks kalapüügiosakut kanda, on lisatud eeltoodud deklaratsioon.

Deklaratsiooni eesmärk on kinnitada, et Eesti püügivõimalused Teravmägede püügipiirkonnas säilivad ka pärast liitumist.

2) Lõppakti III osa jagu H sisaldab Eesti deklaratsiooni nr 28 “Eesti Vabariigi deklaratsioon kalanduse kohta”. Eesti deklareerib, et on teadlik sellest, et Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vahelise Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalavarude säilitamise ja kasutamise alase koostöö kokkuleppe haldamise tagab Eesti tihedas koostöös komisjoniga, seni kui ühendusel puuduvad siseveekogude kalavarude majandamist käsitlevad teised õigusaktid.

Praegu on Eestil Vene Föderatsiooniga 2 kehtivat kalapüügilepingut:

- leping Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vahel kalapüügist ja sellealastest koostööst Läänemerele;
- leping Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vahel kalapüügist ja sellealastest koostööst Peipsi-, Lämmi- ja Pihkva järvel.

Eesti ühepoolne deklaratsioon nr 28 käsitleb viimast lepingut. Kuna EÜs ei ole praegu siseveekogudel kalastamine reguleeritud, jääb lepingu reguleerimisala Eesti pädevusse. Eesti haldab lepingut ka ELi liikmesriigina ja peab koostöös komisjoniga Venemaaga läbirääkimisi. Komisjon osaleb Eesti ja Venemaa vahelistel kohtumistel vaatlejana. Eesti reguleerib vastavalt subsidiaarsusprintsipi kalapüüki (püügiload jms) oma seadustega. Deklaratsiooni eesmärk on kinnitada Eesti pädevuse säilimist nimetatud lepingu mõttes.

3) lõppakti III osa jagu H sisaldab Eesti deklaratsiooni nr 29 “Eesti Vabariigi deklaratsioon Kirde-Atlandi Kalanduskomisjoni (NEAFC) kohta”.

Deklaratsioonis kinnitab Eesti ühenduse ainupädevust Eesti huvide esindamisel NEAFCis alates ühinemisest ning deklareerib järgmist: “Kui ühinemiskuupäeval ei ole Eesti NEAFCi liige, loodab Eesti, et ühendus püüab liita ühenduse osale mitteosaleva riigi koostöökvoodi, mida Eesti kasutab ja mis on NEAFCis registreeritud.”

Kuna Eesti ei ole praegu NEAFCi liige, ei ole Eestil õigust NEAFCi suhtelise tasakaalu osakule. Eesti liitumisel ELiga on ELil ainupädevus NEAFCis suhtlemiseks.

Eesti laevad võivad praegu NEAFCi reguleeritava alal püüda koostöökvoodi raames koos teiste NEAFCiga koostööd tegevate riikidega (Eesti, Jaapan, Kanada, Leedu ja Läti) mereahvenat. Samuti võivad Eesti laevad püüda kalaliike, mida NEAFC ei reguleeri.

Kui Eesti liitub NEAFCiga enne ELiga ühinemist, taotleb Eesti NEAFCilt püügivõimaluste eraldamist samadel alustel nagu teistes rahvusvahelistes organisatsioonides, mille liige Eesti on.

Kui Eesti saab NEAFCi liikmeks pärast ühinemislepingu allkirjastamist, kuid enne selle jõustumist, hakkab ühendus Eestit esindama NEAFCis alates Eesti liitumisest ELiga. Eesti enne liitumist kehtivad NEAFCi püügiõigused lisatakse ühenduse üldkvoodile, säilitades Eestile tema õigused.

Kui Eesti ei saa NEAFCi liikmeks enne ELiga liitumist, siis alates Eesti liitumisest ELiga esindab Eestit NEAFCis EÜ. Sel juhul taotleb Eesti, et komisjon lahendaks koostöökvoodi jagamise küsimuse Eesti nimel, st räägib NEAFCiga läbi võimaliku koostöökvoodi osa eraldamise Eesti arvelt ELile, mida saavad kasutada üksnes Eesti kui ELi liikmesriigi laevad. Komisjon tugineb kvoodi määramise ettepanekute tegemisel Eesti ajaloolisele püügile, mida tunnustab ka NEAFC. Ühiskvoodi puhul sõltub püütav kogus suuresti teiste püüdjarikide tegevusest, mille tõttu võib väljapüütav kogus aasta-aastalt varieeruda.

Vabariigi Valitsus kiitis NEAFCiga liitumise heaks juulis 2002 ning Eesti edastas asjakohase kirjaliku taotluse konventsiooni depositaarile (Ühendkuningriigi valitsusele) 2002. aasta sügisel. Praeguseks on Eesti taotlus heaks kiidetud ning ette on valmistatud Kirde-Atlandi mitmepoolse kalanduskoostöö konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu.

Eeltoodud deklaratsiooni eesmärk on kinnitada Eesti soovi säilitada NEAFCi püügivõimalused juhaks, kui Eestil ei õnnestu NEAFCiga ühineda enne ELiga liitumist, ning tagada liitumise järel Eestile õigustatud püügivõimalused.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti kalanduse valdkonna õigusaktid vastavad üldjoontes EÜ nõuetele. Kuna kalandust reguleerib EÜ valdavalt määrustega, ei ole vaja Eesti õigusakte ühtlustada, vaid luua võimalused neid rakendada.

Täiendamist vajab kalapüügiseadus, kus peamise muudatusena tuleb anda võimalus sulgeda kalalaevade register ja seega ka reguleerida Eesti kalalaevastiku suurust kalalaevaregistri kaudu. Praegu on nimetatud register avatud, st sinna võib registreerida ükskõik missuguse üldnõuetele vastava laeva.

ELi nõue on, et püügivõimsus peab olema kooskõlas püügivõimalustega. Selleks on vaja vähendada ühenduse laevastikku. EÜ seatud vähendamiseesmärkide järgimine on liikmesriigi ülesanne, samuti on liikmesriigi valida vähendamise viis. Üheks võimalikuks viisiks on kalalaevaregister sulgeda ning registreerida laev ainult siis, kui sama võimsusega laev registrist kustutatakse.

Kalapüügiseadus vajab veel muutmist, näiteks tuleb satelliitjälgimisseadme laeval hoidmise nõue kehtestada kõigile Eesti lipu all sõitvatele laevadele. Vastavalt ELi määrusele 2371/2002/EÜ laieneb see kohustus EÜ laevadele üldpikkusega üle 18 m alates 1. jaanuarist 2004 ja laevadele üldpikkusega üle 15 m alates 1. jaanuarist 2005. Praegu kehtiv seadus kohustab satelliitjälgimissüsteemi pardal hoidma vaid väljaspool Eesti vett püüdvaid Eesti laevu.

Samuti on kavas vastu võtta Vabariigi Valitsuse määrus “Kalalaevatunnistuse väljaandmise ning kehtetuks tunnistamise kord ja kalalaevatunnistuse vorm”. Sellega arvestatakse määrust 3690/93/EÜ.

Struktuuripoliitika harmoneeritakse kalandusmeetmete rakendamise riikliku arengukava kaudu. Rakendamiseks koostatakse struktuurifondide kasutuselevõtu seaduse eelnõu, mis harmoneerib ka kalandusmeetmed.

Turupoliitika rakendamiseks koostatakse kalaturu korraldamise seadus, millega harmoneeritakse tootjaühenduste tunnustamine ja kontroll ning hinnakorraldus Eesti kaluritele oluliste kalaliikide suhtes.

Liitumiselsete kohustuste täitmiseks on EÜ kalapüüki reguleeriva õiguse olulisemad sätted Eesti õigusaktidega ühtlustatud. Sellega on tagatud õigusaktide vastavusnõuete rakendamine (ressursid, oskused, kogemus) liitumisel. Samas on vaja kehtetuks tunnistada määrust kordavad sätted, kuna määruste ülevõtmine liikmesriigi siseriiklikku õigusesse ei ole lubatud. Seega tuleb korrigeerida suuremat osa Eesti kalandusalaseid õigusakte. Asjakohased eelnõud on kavas ette valmistada 2003. aasta jooksul.

5. MÕJUD

ELi ühise kalanduspoliitika rakendamisel on Eestile üsna suur mõju. Muudatuste ulatus sõltub siiski valdkonnast.

Ühenduse rakendatavad kalapüügi reguleerimise viisid (püügipiirangud, kvoodid, alammõõdud jms) ei ole Eesti jaoks uued. Nii Eesti kui ka EÜ on Läänemere Kalanduskomisjoni (IBSFC) liikmed ning mõlemad peavad järgima IBSFC soovitusi. EÜ määrad, mis reguleerivad kalapüüki Läänemeres, on valdavalt sama sisuga nagu praegu Eesti kalurite suhtes kehtiv kalapüügieeskiri. Rannalähedast ja siseveepüüki ühendus ei reguleeri, mille tõttu jäävad nõuded seal samaks kui praegu.

Samalaadne on olukord kaugpüügiga: Eesti püük toimub valdavalt rahvusvaheliste lepingute alusel, mille osaline on ka ühendus ning mille nõudeid ta seega järgib.

Eestis on välja kujunenud oma kalapüügilubade süsteem, mis liitumisel sulandub ELi kalapüügilubade süsteemi – ka siin hakkavad erinevused olema üsna väikesed. Samaks jääb riiklike kvootide süsteem, kuigi kui varem eraldasid Eestile iga-aastase püügikvoodi rahvusvahelised organisatsioonid, siis pärast liitumist eraldab EL. Kvoodi siseriiklik jagamine on liikmesriigi otsustada, mille tõttu EÜ õigusaktide ülevõtmine ei too kaasa vajadust Eestis praegu kehtivat kvoodijaotuse süsteemi muuta.

Eesti püügivõimalused jäävad suurel määral samaks. Küll aga avarduvad Eesti laevade võimalus püüda ühenduse vetes, mida siiani on tehtud vaid iga-aastaste lepingute alusel. Kalanduslepinguid haldab Eesti asemel EÜ, mille tõttu muutuvad Eesti võimalused kaitsta oma huve rahvusvahelistes kalandusorganisatsioonides ja rahvusvaheliste lepingute alusel. Varasematelt rahvusvahelise tasandi läbirääkimistelt kandub ELiga liitumisel raskus liikmesriikidevahelistele läbirääkimistele ELi ühiseisukoha kujundamiseks, ühiseisukoha esitab rahvusvahelisel tasandil ühenduse nimel komisjon.

Suuremaid muutusi võib prognoosida seoses struktuuriabi saamise võimalusega. Eeldatavasti lahkuvad mitmed laevad toetust saades kalapüügilt ning selle tõttu väheneb Eesti kalalaevastiku püügivõimsus. Püügivõimsuse vähenemisega kaasneb võimsuse ja võimaluste tasakaalustumine, mis annab tuge tugevamate püügifirmade tekkeks ja olukorra stabiliseerumiseks.

Kalandusvaldkonna eripära arvestades ei too ELiga liitumine kaasa otseseid negatiivseid sotsiaalseid ega majanduslikke mõjusid. Positiivse mõjuna kaasneb võimalus kasutada ELi struktuuriabifondi Kalanduse Arendusrahastu (FIFG). Fondist on koos avaliku sektori poolse finantseerimisega võimalik saada kalandusele toetust 218 miljonit krooni aastas (aastatel 2004–2006), mis on suurem summa kui senised riiklikud toetusrahad.

6. RAKENDAMINE

Vabariigi Valitsuse 26. aprilli 2001. aasta otsusega on kehtestatud järgmine kalandusalane haldamise kord:

- Keskkonnaministeerium korraldab kalavarude uuringuid ja arvestust (kvoodi määramine), korraldab kalavarude taastootmist ja rakendab tehnilisi kaitsemeetmeid kalavarude pikaajaliseks säästvaks majandamiseks, töötab välja ja rakendab kalalaevade ühenduse vetele ja varudele kohaldamise meetmeid (s.o laevade utiliseerimine, kolmandatesse maadesse üleviimine, laeva otstarbe muutmine), koordineerib riikidevahelisi kalanduskokkuleppeid varude kasutamise kohta;

- Keskkonnainspeksioon korraldab järelevalvet maal ja merel, haldab püügivõimsuste kontrolli süsteemi;
- Põllumajandusministeerium haldab ühtsete turustandardite kasutamise süsteemi, korraldab tootjaorganisatsioonide tegevust, haldab kalasaaduste siseturu hinnakorralduse süsteemi, koordineerib kalakaubanduslepinguid kolmandate riikidega ning administreerib struktuuriabi;
- Veterinaar- ja Toiduamet korraldab järelevalvet kalakäitlemisettevõtete ja kalakasvatuste üle ning teostab piiripunktides järelevalvet kala- ja kalasaaduste turustamisnõuete täitmise üle.

ELiga liitumine ei too kaasa organisatsioonilisi muudatusi. Küll aga on loodud institutsionaalse baasi tugevdamiseks ja *acquis'* tõhusaks rakendamiseks vaja suurendada Eesti kalandusadministratsiooni.

Seoses Eesti liberaalse majanduspoliitikaga ei ole senini tegeldud turukorraldusega või on seda tehtud väga vähesel määral, seda ka kalanduse valdkonnas. Valmiva kalasaaduste turukorraldamise seadusega rakendatakse ELi põhimõtetele tuginev turukorralduse süsteem. Selle hõlbustamiseks on Põllumajandusministeerium koostöös Hispaaniaga algatanud PHARE 2002. aasta projekti, mis käivitub mais 2003.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis ei ole kalanduse valdkonna kohta sätteid, mis jõustuksid Eesti suhtes hilisemal kuupäeval kui leping. Samuti ei näe ühinemisakt ette kalanduse valdkonnaga seotud üleminekuperioode ega üksikute *acquis'* osade jõustumist hilisemal päeval kui ühinemisakt.

9. JAGU

Transport

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud ELiga liitumisläbirääkimiste transpordi töögrupi juht Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi transpordi arengu ja logistika osakonna juhataja Anti Moppel ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi transpordiarengu ja logistika osakonna arengu- ja koostöötalituse peaspetsialist Aveli Karja. Liitumisläbirääkimistesse kaasati ka Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon ja Autoettevõtete Liit.

EÜ asutamislepingu artikli 3 kohaselt on ühtne transpordipoliitika ühisturu kujundamise üks tähtsamaid aluseid. Selle poliitika ellurakendamine põhineb EÜ asutamislepingu artiklitel 70–80 transpordipoliitika kohta. Üleeuroopalise transpordivõrgu infrastruktuur on reguleeritud EÜ asutamislepingu artiklites 154–156.

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks rakendavad liikmesriigid ühtset transpordipoliitikat. EÜ asutamislepingu artiklite 70–80 alusel on ühenduse eesmärgid transpordi valdkonnas järgmised:

- saavutada ühtne turg, kehtestades turulepääsu liberaliseerimise ja diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsioonitõendite vastastikuse tunnustamise reeglid (artikli 71 punkt a);
- kõrvaldada ühtlustatud standardite abil erinevused, mis põhjustavad konkurentsi kahjustamist (artiklid 72, 75, 76);
- kehtestada eritingimused riigiabi ja avalikkusele teenuste osutamise kohustuste vallas (artiklid 72 ja 73);
- parandada transpordi ohutust (artikli 71 lõige c);
- tegelda transpordi keskkonnamõjuga (artikkel 174 keskkonnapoliitika jaotise all).

Transpordi *acquis* jaguneb transpordi horisontaalsete küsimuste, maanteetranspordi, merenduse, raudteetranspordi ja lennunduse alavaldkonnaks.

Maanteetransport

Siseturu loomise tähtsaim põhimõte on teenuste osutamise vabaduse tagamine ning mitte-diskrimineerimine kodakondsuse või asutamiskoha alusel (EÜ asutamislepingu artiklid 75 ja

76). Liikmesriikide rahvusvaheline turg annab ühenduse piires õiguse teha liikmesriikide vahel maanteevedusid, kui vedaja vastab ametialale kehtestatud tingimustele. Maantee-transportipoliitika näeb ette ka parandada maanteede ohutust ning maantee-transporti kvaliteeti.

Raudteetransport

Erinevalt maantee-transportist ei ole raudteeveo turg ELi liikmesriikide vahel avatud. Selle sektori taaselustamine aastaks 2010 on ELi transportipoliitika üks põhieesmärke.

Meretransport

Selles alavaldkonnas on ELi poliitika põhieesmärgid tagada ohutus ja teenuste osutamise vabadus ning soodustada meretranspordi ja siseveeteede kasutamist. ELi sisese mereteede ühenduse elavdamiseks on vaja parandada ühendust sadamate, raudtee ja siseveeteede vahel ning tõsta sadamateenuste kvaliteeti. Meretranspordi osakaalu suurendamine võib aidata leevendada maanteede ülekoormust ning korvata raudteetranspordi puudujääke.

Lennutransport

Lennutranspordi oluline eesmärk on luua tasakaal õhutranspordi kasvu ja looduskeskkonna vahel, kavas on muuta lennuliiklust reguleerivaid seadusi, et tekiks nn ühine taevas.

Horisontaalsed meetmed

Horisontaalsed meetmed on põhiliseks vahendiks üleeuroopalise transportivõrgu arendamisel, mille kujundamise põhimõte on sätestatud EÜ asutamislepingu XV jaotisega (artiklid 154–156). Artiklis 154 kohustatakse ühendust kaasa aitama üleeuroopalise transportivõrgu infrastruktuuri rajamisele ja arendamisele nii transpordi kui ka telekommunikatsioonide ja energeetika valdkonnas.

2001. aasta komisjoni valge raamat käsitleb Euroopa transportipoliitika arengut aastani 2010 ning pakub meetmeid, et tasakaalustatult arendada eri transportiliike ning toime tulla ummikutega ja transpordi kahjulike mõjudega (keskkonnamõjud, liiklusõnnetused). EL toetab transportinõudluse ohjeldamist, üleminekut maantee- ja õhutranspordilt keskkonnahoidlikumatele transportiliikidele ning üleeuroopalise transportivõrgu arendamise kontseptsiooni, sealjuures eelistatakse infrastruktuuri arendamisel raudteede, veeteede, ühistranspordi ja intermodaalse transpordi arengut.

Praegu pööratakse transpordi sektoris erilist tähelepanu õiglase ja tõhusa hinnakujunduse asjakohaste kontseptsioonide arendamisele, mereohutuse parandamisele ja raudteetranspordis kaubandusliku lähenemisviisi edendamisele.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Selle valdkonna ELi õigus on ühtlustatud autoveoseaduse, ühistranspordiseaduse, liiklusseaduse, raskeveokimaksu seaduse, teeseaduse, raudteeseaduse, meresõiduohutuse seaduse, sadamaseaduse, kaubandusliku meresõidu koodeksi, laeva lipuõiguse ja laeva-registri seaduse ning lennundusseadusega ning nendest tulenevate määrustega.

Sisetransport

Ühinemisakti II lisa 8. peatüki jaoga A täiendatakse nõukogu määruse 1108/70/EMÜ II lisa. Täiendus käsitleb Eesti vasteid raudtee peavõrkude ja sellega ühendatud avalikuks kasutamiseks määratud võrkude suhtes. Maanteede puhul on nimetatud maanteeliikide eestikeelsed vasted.

Meretransport

Ühinemisakti II lisa 8. peatüki jaoga B täiendatakse komisjoni määrust. Eestit selle valdkonnas täiendused ei käsitle.

Maanteetransport

Ühinemisakti II lisa 8. peatüki jaoga C täiendatakse selle alavaldkonna direktiive ja määruseid (näiteks lisatakse õigusaktidesse juhilubade ja tunnusmärkide eestikeelsed mõisted, raskeveokimaksu eestikeelne mõiste ning Eestis enne ELiga liitumist väljastatud maanteeveo-ettevõtjate tunnistuste ELi nõuetega võrdsustamise tingimused).

Raudteetransport

Ühinemisakti II lisa 8. peatüki jaoga D lisatakse selle alavaldkonna direktiividesse ja määrustesse Eestit käsitlevad viited ning üleeuroopalisse raudteevõrku kuuluvate liinide kaardid.

Siseveeteed

Ühinemisakti II lisa 8. peatüki jaoga E lisatakse selle alavaldkonna direktiividesse ja määrustesse Eestit käsitlevad viited.

Üleeuroopaline transpordivõrk

Ühinemisakti II lisa 8. peatüki jaoga F täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse 1692/96/EÜ I lisa uute liikmesriikide üleeuroopalisse transpordivõrku kuuluvate maantee-liinide, raudteevõrgu, siseveeteede, sadamate, lennujaamade ja kombineeritud transpordivõrgu kaartidega. Tunnustatud üleeuroopalised võrgud on pärast ELiga ühinemist struktuurifondide rahastamisotsuste (investeeringud infrastruktuuri arengusse, uuringutesse jms) aluseks. Näiteks rahastab Ühtekuuluvusfond üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist.

Lennundus

Ühinemisakti II lisa 8. peatüki jaoga G täiendatakse direktiive ja määruseid. Lennujaamade nimekirja lisatakse uute liikmesriikide lennujaamad ning lennuliikluse korraldamise üksuste andmed.

Ühinemisakti artikli 24 ja lepingu VI lisa 8. peatüki kohaselt kehtestatakse Eesti suhtes transpordipoliitikat, täpsemalt kabotaažvedusid käsitlev üleminekuperiood, mida selgitatakse edaspidi.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Üldjoontes vastab Eesti õigus transpordi *acquis*'le. Mõnes alavaldkonnas on vaja täieliku kooskõla saavutamiseks vastu võtta õigusakte, mida tehakse 1. jaanuariks 2004.

Maanteetransport

Enne 1. jaanuari 2004 tuleb ette valmistada liiklusseaduse eelnõu, millega ühtlustatakse komisjoni otsus 2000/275/EÜ teatud kategooria juhilubade vastastikuse tunnustamise kohta ning nõukogu ja liikmesriikide esindajate ühisresolutsioon (EÜT C172 09.07.1991, lk 1) ühenduse liiklusohutuse programmi elluviimise kohta.

Raudteetransport

Enne 1. jaanuari 2004 tuleb ette valmistada rahvusvaheliste raudteevedude konventsiooniga (COTIF) ühinemise seaduse eelnõu. Eelnõuga ühtlustatakse Eesti õigus rahvusvaheliste raudteevedude konventsiooniga (konventsiooni osad: rahvusvahelise kaubaveo eeskiri - CIM; rahvusvaheline reisi- ja pagasiveo eeskiri - CIV; ohtlike kaupade veo eeskiri - RID) ning nõukogu direktiiviga 96/49/EÜ (muudetud direktiiviga 2000/62/EÜ) ohtlike kaupade raudteevedusid käsitlevate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta. Samuti tuleb 1. jaanuariks 2004 valmistada ette raudteede vastastikuse koostöövõime seadus, et ühtlustada direktiiv 96/48/EÜ üleeuroopalise kiirraudteesüsteemi vastastikuse opereeritavuse kohta ning direktiiv 2001/16/EÜ tavaraudteesüsteemi vastastikuse koostoime kohta.

Meretransport

Enne 1. jaanuari 2004 võetakse vastu ELi direktiivide 2002/25/EÜ, 2002/35/EÜ ja 96/98/EÜ ühtlustamiseks vajalikud meresõiduohutuse seadusest tulenevad alamaktid. Selleks, et viia Eesti õigusega vastavusse komisjoni direktiiv 2002/75/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiiv 96/98/EÜ laevavarustuse kohta, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/96/EÜ, mis kehtestab puistlastilaevade ohutu laadimise ja lossimise ühtlustatud nõuded ning menetlused, tuleb teha vajalikud muudatused meresõiduohutuse seadusesse ja sadamaseadusesse.

Lennundus

Selle alavaldkonna õigusaktid vastavad ELi õigusele ning olulisi seadusemuudatusi kavandatud ei ole. Vastavalt nõukogu määrusele 3922/91/EMÜ tehniliste nõuete ja haldusprotseduuride tsiviillennunduses ühtlustamise kohta (määruse lisas on esitatud JAR 21 ning JAR 145 nõuded) tuleb 2003. aasta I poolaasta jooksul muuta majandus- ja kommunikatsiooniministri määrust "Õhusõiduki ehitamiseks, valmistamiseks ja hooldamiseks sertifikaadi väljaandmise tingimused".

Muudatused töötab välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Vastavalt ühinemisakti VI lisa 6. peatükile, mis käsitleb transpordipoliitika üleminekuperioode, avab EL kabotaažvedude tegemiseks liikmesriikide maanteevedude turud Eesti maanteetranspordi vedajatele järk-järgult. Rakendatakse vastastikust üleminekumehhanismi kestusega 2 aastat üldist üleminekuperioodi pluss 2 aastat bilateraalset üleminekuperioodi (valikuliselt) pluss 1 aasta üleminekuperioodi (valikuliselt, põhjendatuna) pärast Eesti liitumist ELiga.

Nimetatud üleminekuperioodi jooksul ei saa praegustes ega uutes liikmesriikides asutatud transpordiettevõtted osutada siseriiklikke maanteetransporditeenuseid Eestis ja Eesti vedajad ei saa osutada siseriiklikke maanteetransporditeenuseid teistes liikmesriikides.

Enne teise aasta lõppu pärast Eesti ühinemist ELiga peavad praegused või uued liikmesriigid, kelle suhtes üleminekuperiood kehtis, teatama komisjonile, kas nad kavatsevad pikendada üleminekuperioodi veel maksimaalselt kaheks aastaks või rakendavad sellest alates täielikult *acquis*'d. *Acquis*' rakendamise korral kaotab üleminekuperiood kehtivuse.

Lisaks eelnevale võib mis tahes liikmesriik kabotaažvedude turu oluliste häirete või nende ohu korral teatada komisjonile, et pikendab kabotaažvedude üleminekuperioodi erandina veel ühe aasta võrra. Kui teatist ei esitata, rakendatakse *acquis*'d ning üleminekuperiood kaotab kehtivuse.

Üksnes *acquis*'d rakendavates liikmesriikides asutatud transpordiettevõtted võivad teha kabotaažvedusid liikmesriikides, kes on samuti otsustanud täies ulatuses rakendada *acquis*'d.

Sel ajal kui liikmesriik piirab kabotaažvedusid, võivad kõik *acquis*'d rakendavad liikmesriigid kohaldada kaitsemeetmete klauslit (*safeguard mechanisms*), kui järsult kasvanud kabotaažvedude tõttu tekivad olulised häired asjaomase riigi siseturul või selle osal. Näiteks kui pakumine ületab oluliselt nõudluse või seatakse ohtu maanteetranspordi ettevõtete rahaline tasakaal või suure hulga transpordiettevõtete säilimine. Kaitsemeetmete klausel võiks olla kabotaažvedusid käsitleva määruse 3118/93/EMÜ artiklis 7 sisalduva kaitsemeetmete klausli erivariant. Sel ajal kui on võimalik rakendada kaitsemeetmeid, võivad liikmesriigid kiireloomulistel ja erakorralistel juhtudel ajutiselt katkestada *acquis*' täieliku rakendamise, mille järel on nad kohustatud esitama komisjonile põhjendatud teatise. Nimetatud kaitsemeetmete klauslit võivad kohaldada üksnes liikmesriigid, kelle vahel eelnevalt kehtis üleminekuperiood.

Nimetatud üleminekuperioodide rakendamise ajal võivad praegused ja uued liikmesriigid järk-järgult kasvavas mahus vahetada kahe- ja mitmepoolsete kokkulepete alusel kabotaažilube koos täieliku turu liberaliseerimise võimalusega. Nimetatud üleminekuperioodide kehtestamine ei tohiks viia riigisisestele kabotaažiturgudele juurdepääsu suuremale piiramisele, kui see kehtib ühinemislepingu allakirjutamise ajal.

Nimetatud üleminekumehhanism võimaldab Eestil esimese kaheaastase üleminekuperioodi jooksul:

- teha oma õigusaktides vajalikud muudatused sisevedude turu täieliku avanemise kohta;
- tagada siseriiklikke autovedusid tegevate ettevõtete tasakaalustatud ja ühtlustatud areng;
- vältida siseturu avanemisest tingitud võimalike raskuste tekkimist.

5. MÕJUD

ELiga liitumisel avaneb võimalus kasutada Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi vahendeid transpordi infrastruktuuri arendamiseks, mis toob kaasa sektori elavnemise (rekonstrueeritud ja korrastatud transpordivõrgu osadel suurenevad sõidukite ja reisijate arv ning kaubavood, kasvab liiklussagedus, luuakse uusi töökohti). Transpordi *acquis*' rakendamine toob kaasa muutusi alavaldkondade töös ja neid võib kirjeldada järgmiselt.

Maanteetransport

ELiga liitumine toob kaasa rahvusvahelise maanteetranspordi turu avanemise. Kahtlemata on Eesti vedajad eelkõige sellest huvitatud. Pärast Eesti liitumist ELiga hakkavad Eesti ja liikmesriikide vahelised autoveod toimuma ühinemisakti kohaselt. Eesti ja ELi liikmesriikide vahel sõlmitud kahe- ja mitmepoolsed autoveokokkulepped jäävad kehtima valdkondades, mida ühinemisleping ei reguleeri.

Eesti vedajad hakkavad tegema autovedusid Eesti ja ELi ning ELi liikmesriikide vahel veo-veo korral määruses 881/92/EMÜ kehtestatud ühenduse veoloa alusel ning sõitjateveo kor-

ral määruses 684/92/EMÜ (muudetud määrusega 11/98/EÜ) kehtestatud ühenduse veoloa alusel. Veoturu avanemine annab Eesti vedajatele piiramatud võimalused teha autovedusid ELi liikmesriikide vahel.

Praegu kasutusel olevad kahepoolsed veoload ja CEMTi veoload võimaldavad küll teha vedusid, kuid piiratud hulgal. Turu avanemisega kvantitatiivsed piirangud kaovad ja vedajale jäävad kehtima ainult kvalitatiivsed piirangud, mis tulenevad direktiividest 96/26/EÜ ja 98/76/EÜ. Nendes direktiivides sätestatud nõudeid täidab Eesti täielikult alates 1. jaanuarist 2003.

Raudteetransport

Raudteetranspordi turg avaneb, võimaldades ELi liikmesriikide raudtee-ettevõtjatel tulla Eesti raudteevõrgule opereerima. Seoses rahvusvahelise raudteevõrgu konventsiooni ratifitseerimisega hakkavad kehtima ohtlike kaupade veo eeskiri, rahvusvahelise reisi- ja pagasiveo eeskiri ning rahvusvahelise kaubaveo eeskiri. Olulisemad mõjud raudtee valdkonnas toob endaga kaasa raudtee *acquis*' uus pakett, mis jõustub ilmselt pärast Eesti liitumist ELiga. Raudtee *acquis*' uue paketi suured eesmärgid on suurendada raudteesektoris ohutusnõudeid, laiendada koostalitlusvõimet kogu raudteevõrgule (võib kaasa tuua tehnilist laadi meetmeid koostalitlusvõime parandamiseks), soovetakse avada täielikult nii rahvusvaheline kui ka siseriiklik raudteeveo turg ning tulevikus ka sõitjateveo turg.

Meretransport ja lennundus

Merenduse ja lennunduse alavaldkonnad on rahvusvahelist laadi ning seetõttu ei too ELiga liitumine kaasa olulisi mõjusid. Sektori edukaks arenguks on vaja täita asjakohaseid nõudeid ka ELiga liitumata.

Merenduses on ELi nõudeid arvestatud meresõiduohutust ning sadamaid käsitlevate õigusaktide väljatöötamisel. Eesmärk on arendada lähimerevedusid (*short sea shipping*) ning integreerida sadamate infrastruktuurid ja veeliikluse korraldussüsteem ühtsesse transpordivõrku. Samuti on eesmärgiks tagada veeteede tehniliste nõuete vastavus rahvusvahelises arvestuses vähemalt klassile IV. ELi laienedes suureneb ELi mererannik, mis võimaldab tõhusamalt korraldada laevade seiret ning minimeerida õnnetuste riski, eriti ohtlikke ja saastavaid kaupu vedavate laevade puhul. Riskide vähendamiseks näeb komisjon ette tugevdada riigi sadamate kontrolli.

Lennunduses kaob ära kohaliku kapitali enamusosaluse nõue lennuettevõtjate ning ELi liikmesriikidega sõlmitud kahepoolsete õhustranspordilepingute piirav mõju juurdepääsule lennuliinidele. Rakendatakse lennunduse konkurents- ja keskkonnakaitse eeskirju ning lennunduse tarbijakaitse aspektide käsitlevaid määruseid, mis sätestavad lennuettevõtjate vastutuse õnnetuse, hiline mis ja reisist mahajätmise korral. 2003. aasta sügisel tööd alustava Euroopa Lennuohutuse Ameti EASA mõjul tugevneb järelevalve lennuohutusnõuete rakendamise üle. Selle tulemusel suureneb konkurents lennuettevõtjate vahel, avarduvad reisi- ja võimalused ja suureneb nii tarbija, ettevõtja kui kolmanda isiku kaitse.

6. RAKENDAMINE

Institutsiooniline baas transpordi *acquis*' rakendamiseks on olemas.

Maanteetranspordi eest vastutavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet, Riiklik Autoregistrikeskus ning Politseiamet. Majandus- ja Kommunikatsiooni-

ministeerium vastutab veondusalaste tegevuslubade ja liinilubade väljaandmise ning väljaandmise korraldamise eest. Kontrolli sõidukikaartide, liinilubade ja sõidu- ja puhkeagade üle teostab politsei. Maanteeamet vastutab teede korrashoidmise ja kasutamise, liikluse korraldamise ja liiklusohutuse tagamise, häireteta ja ohutu liikluse korraldamise, riigimaanteede arvestuse koostamise, kohalike maanteede ja tänavate korrashoiu lühiajalise ja pikaajalise teehoiukava, teehoiukulude eelarve ning kulude katteks kavandatud tulude riigieelarve, kohalike eelarvete, laenude, välisabi ja muude rahastamisallikate jms eest.

Riiklik Autoregistrikeskus korraldab järelevalvet mootorsõiduki ja selle haagise tehno seisundile ja haagisele esitatavatele nõuetele vastavuse üle sõidukitele tehtavate iga-aastaste korraliste tehnoülevaatuste kaudu ning korraldab koostöös politseiga liikuvate sõidukite tehno seisundi kontrolli.

Raudteetranspordi eest vastutab põhiliselt Raudteeamet, kes jälgib vaba juurdepääsu ja ausa konkurentsi tagamist raudteel. 1. jaanuaril 2004. aastal jõustuva uue raudteeseaduse alusel eristatakse riikliku tururegulaatori ja tehnilise järelevalve ülesanded: Raudteeamet kujundatakse ümber Raudteeinspeksiooniks (tehnilise järelevalve teostaja) ning tururegulaatori ülesanded (eeskätt tegevuslubade väljastamine ja läbilaskevõime jaotamise suhtes kaebuste menetlemine) määratakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, et tõhustada järelevalvet.

Seaduse eelnõuga nähakse ette ka volitusnorm, mille kohaselt Vabariigi Valitsus moodustab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis sõltumatu alalise struktuuriüksuse, kes korraldab raudteeliiklusõnnetuste või -intsidentide uurimist. Uurimisüksusel on kohustus avaldada regulaarselt aastaaruandeid, milles kajastuvad ka uurimise tulemusel tehtud ettepanekud raudteeliiklusohutuse kohta. Raudteeveoteenuse osutamiseks vajalikku tegevusluba hakkab uue raudteeseaduse alusel väljastama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Merenduse eest vastutab Veeteede Amet, kes organiseerib laevaliiklust ja tagab ohutuse Eesti vetes ning teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi ohutu meresõidu tagamiseks seadusega ettenähtud korras ja ulatuses.

Lennunduse eest vastutab Lennuamet, kelle ülesanne on tagada lennuohutus ja viia ellu lennunduspoliitikat ning teha koostööd teiste riikide ja rahvusvaheliste tsiviillennundusorganisatsioonidega. Lennuõnnetuste ja -intsidentide uurimiseks ja uurimise korraldamiseks on loodud sõltumatu alaline struktuuriüksus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis ei ole transpordi valdkonda käsitlevaid sätteid, mis jõustuvad Eesti suhtes hilisemal kuupäeval kui leping, välja arvatud üleminekuperiood kabotaažvedude suhtes. Selles valdkonnas rakendatakse vastastikust üleminekumehhanismi kestusega 2 aastat üldist üleminekuperioodi pluss 2 aastat bilateraalselt üleminekuperioodi (valikuliselt) pluss 1 aasta üleminekuperioodi (valikuliselt, põhjendatuna) pärast Eesti liitumist ELiga.

10. JAGU

Maksustamine

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna juhataja ja maksustamise peatüki eest vastutava töögrupi juht Lemmi Oro, maksupoliitika osakonna kaudsete maksude talituse peaspetsialistid Kadri Kukk, Heidi Vessel ja Lauri Lelumees ning otseste maksude talituse juhataja Ivo Vanasaun.

Läbirääkimistele kaasati valitsusvälistest institutsioonidest Õliühing, Keemiatööstuse Liit, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda, TTÜ kütusekeemia emeritprofessor Leevi Mölder jt.

Maksustamise *acquis* käsitleb otseseid ja kaudseid makse. Otseste maksude puhul ühtlustatakse liikmesriikide tegevus eeskätt tulenevalt Euroopa Kohtu lahenditest. Kaudsete maksude puhul on eesmärk ühtlustada ELi liikmesriikide asjakohased õigusaktid.

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingus reguleerivad kaudseid makse artiklid 90–93. Artiklis 90 sätestatud põhimõtte kohaselt ei tohi toodete maksustamisega diskrimineerida teiste liikmesriikide maksumaksjaid. Artiklites 91 ja 92 käsitletakse kaupade ekspordimisel ja importimisel järgitavate tagasimaksete ja tasakaalustusmaksete põhimõtteid. Eesti maksusüsteem on kooskõlas EÜ asutamislepingus sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

Kaudsete maksude puhul on eesmärk ühtlustada asjakohased regulatsioonid ning maksumäärad. Maksumäärade ühtlustamiseks on ELis kehtestatud maksude miinimummäärad. Miinimumnõuded kehtivad kütuse-, tubaka- ja alkoholiaktsiisi määradele. Käibemaksu suhtes on eesmärk ühine käibemaksusüsteem, mille põhimõtteks on käibemaksu rakendamine lisandunud väärtuse maksuna.

Artikli 93 kohaselt on kaudsete maksude alaste otsuste langetamisel vajalik nõukogu ühehääline otsus, mis peab järgima ühtse siseturu ja selle toimimise eesmärke.

Otseste maksudega seonduvad EÜ asutamislepingus järgmised põhimõtted: kapitali, teenuste, isikute ja kaupade vaba liikumine, asutamisevabadus ning võrdne kohtlemine. Artiklitega 56–58 reguleeritakse kapitalisiirdeid. Nagu eespool nimetatud, ühtlustatakse otseste maksude valdkonnas liikmesriikide tegevus eeskätt tulenevalt Euroopa Kohtu kohtulahenditest. Senised rohkem kui 60 Euroopa Kohtu selle valdkonna lahendit tuginevad põhiosas EÜ asutamislepingus sätestatud kapitali vaba liikumise ning võrdse kohtlemise põhimõtetele.

Olulisemad kohtulahendid käsitlevad EÜ asutamislepingu mitmeid põhimõtteid ja nende täitmist:

- erinevate soodustuste, sealhulgas mahaarvamiste mittevõimaldamine:
 - isikuga seotud maksuvabastused, näiteks füüsilise isiku maksuvaba tulu arvestamine (C-279/93 Schumacker, kus Euroopa Kohus leidis, et residentidele rakendatavad maksusoodustusi tuleks laiendada mitteresidentidele, kes on selle riigi residentidega samasuguses olukorras);
 - mitteresidendi püsivale tegevuskohale maksukrediidi mittevõimaldamine erinevalt residentist äriühingutest (C-270/83 *avoire fiscal*);
 - välismaa kindlustusseltsile tehtavate kindlustusmaksete mahaarvamine füüsilise isiku maksustatavast tulust (C-204/90 Bachmann, kus Euroopa Kohus leidis, et vaba liikumist takistavat maksumeedet võib ELi liikmesriik rakendada ainult juhul, kui see on vajalik riigi maksusüsteemi terviklikkuse seisukohast);
- mitteresidendi püsivale tegevuskohale rakendatav kõrgem maksumäär (C-311/97 Royal Bank of Scotland);
- teenuste vaba liikumise takistused (C-118/96 Safir, elukindlustuse maksustamise erinevus sõltuvalt kindlustusandja asutamise kohast);
- kapitali vaba liikumise takistused (C-35/98 Verkooijen, dividendide maksustamise erinevus sõltuvalt äriühingu asukohast);
- mitteresidendi püsiva tegevuskoha kahjumi arvestamine ja edasikandmine (C-250/95 Futura).

Euroopa tuleviku konvent on arutanud küsimust, kas siseturu arenedes peaks otsesed maksud ühtlustama või muutma nõukogu hääletussüsteemi nii, et otsused võetaks vastu kvalifitseeritud hääleteenamusega. Eesti seisukoht on seni olnud maksustamise valdkonnas mitte muuta olemasolevat otsusetegemise mehhanismi ning mitte suurendada ühenduse pädevust.

Kaudsete maksude puhul on Eesti oma maksuseaduste harmoneerimisel *acquis'* ga arvestanud järgmisi olulisemaid õigusakte:

- kuues nõukogu direktiiv 77/388/EMÜ liikmesriikide kumuleeruvat käibemaksu käsitlevate õigusaktide kohta. Direktiivi eesmärk on harmoneerida liikmesriikide käibemaksusüsteemid, et tõhusamalt kõrvaldada isikute, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumise piiranguid ning integreerida riikide majandust. Direktiiv kehtestab käibemaksu alamäära (15%) ja näeb teatud kaupade ja teenuste puhul ette võimaluse kohaldada kahte alandatud määra (min 5%);
- kaheksas nõukogu direktiiv 79/1072/EMÜ liikmesriikide käibemaksu reguleerivate seaduste harmoneerimise kohta, milles kehtestatakse käibemaksu tagastamise kord välisriigi maksukohustuslastele, kes ei ole registreeritud riigi territooriumil. Direktiivi põhieesmärk on käibemaksu tagastamissüsteemi kaudu ära hoida topeltmaksustamine ja konkurentsi moonutamine;
- nõukogu direktiiv 92/12/EMÜ aktsiisiga maksustatava kauba üldise korralduse ja selle kauba valdamise, liikumise ning järelevalve kohta. Direktiiviga reguleeritakse alkoholi, tubakatoodete ja kütuse aktsiisiga maksustamist kauba vaba liikumise tingimustes ELi

tolliterritooriumil, mis tähendab, et kaup liigub liikmesriikide vahel tollivabalt. Selleks, et tagada aktsiisi maksmine, sätestatakse direktiivis nõuded aktsiisimaksjatele ehk isikutele, kes võivad toota aktsiisikaupa ja võtta teisest liikmesriigist vastu aktsiisiga maksustamata kaup. Samas direktiivis nähakse liikmesriikidele ette täitmiseks kohustuslikud aktsiisivabastused, aktsiisikauba maksustamise moment ning aktsiisikauba liikmesriikide vahel liikumise nõuded;

- nõukogu direktiiv 92/79/EMÜ sigarettide maksumäärade ühtlustamise kohta. Direktiivis nähakse ette sigaretiaktsiisi alammäär;
- nõukogu direktiiv 92/80/EMÜ valmistubakale, välja arvatud sigarettidele, kehtestatud maksude ühtlustamise kohta. Direktiivis nähakse ette sigarettidest erinevate tubakatoode – sigarillo, sigari ja suitsetamistubaka – aktsiisi alammäär;
- nõukogu direktiiv 92/83/EMÜ alkoholi ja alkoholsete jookide aktsiisi struktuuri ühtlustamise kohta. Direktiivis liigitatakse alkohol õlleks, veiniks, kääritatud joogiks, vahetooteks ja muuks alkoholiks (piiritus, konjak, viski jne) ning antakse nende määratlus;
- nõukogu direktiiv 92/84/EMÜ alkoholi ja alkoholsete jookide aktsiisimäära ühtlustamise kohta. Direktiivis nähakse ette alkoholi aktsiisi alammäärad;
- nõukogu direktiiv 92/81/EMÜ mineraalõlide aktsiisi struktuuri ühtlustamise kohta. Direktiivis määratakse maksustatavate mineraalõlide kaubakoodid, aktsiisiga maksustamise põhimõtted, aktsiisivabastuse kehtestamise võimalused ja tingimused ning alandatud maksumäära kehtestamise kord;
- nõukogu direktiiv 92/82/EMÜ mineraalõlide aktsiisimäärade ühtlustamise kohta. Direktiivis sätestatakse aktsiisiga maksustatavate mineraalõlide ja maagaasi maksumäärad mootorikütusena, eriotstarbel ja kütmisotstarbel kasutamiseks.

Otseste maksude puhul on Eesti arvestanud järgmiste olulisemate õigusaktidega:

- nõukogu direktiiv 90/434/EMÜ eri liikmesriikide äriühingute ühinemise, jagunemise, eraldumise ja osade või aktsiate asendamise korral rakendatava ühise maksustamissüsteemi kohta. Direktiivi kohaselt võib liikmesriikide piire ületava ühinemise korral maksustamist ajutiselt edasi lükata;
- nõukogu direktiiv 90/435/EMÜ eri liikmesriikide emaettevõtjate ja tütarettevõtjate suhtes kohaldatava ühise maksustamissüsteemi kohta. Direktiiviga reguleeritakse jaotatud kasumi maksustamist, kui ema- ja tütarettevõtte asuvad erinevates liikmesriikides;
- seotud ettevõtete kasumite korrigeerimisel topeltnmaksustamise vältimise konventsioon (90/436/EMÜ). Konventsioon kehtib tulumaksu kohta ja lubab liikmesriigi maksuhalduril korrigeerida konventsiooni mõistes seotud ettevõtjate kasumit, kui ettevõtjate majandussuhted ei ole kooskõlas turutingimustega. Kui ettevõtja tegutseb teises liikmesriigis püsiva tegevuskoha kaudu, lubatakse konventsioonis püsivale tegevuskohale omistada kasumi, mida püsiv tegevuskoht saaks ettevõtjast eraldi samalaadsel tegevusalal tegutsedes;
- komisjoni soovitus 94/79/EMÜ liikmesriigis mitteresidentide teenitud teatud tululiikide maksustamise kohta. Soovituse kohaselt ei tohiks liikmesriik maksustada mitteresidentist füüsilist isikut residentist koormavamalt, kui ta on maksustamisperioodil teeninud selles liikmesriigis vähemalt 75% oma maksustatavast kogutulust;

- komisjoni soovitus 94/390/EÜ väike- ja keskmise suurusega ettevõtjate maksustamise kohta. Liikmesriikidel soovitatakse vähendada progresseeruva tulumaksu kahjulikku mõju füüsilisest isikust ettevõtjate ja partnerluse osanike taasinvesteeritud kasumi maksustamisel. Soovitus pakub olukorra lahendamiseks kaks võimalust: lubada sellistel ettevõtjatel ja partnerluse osanikel maksta taasinvesteeritud kasumilt äriühingu tulumaksu või maksustada sellist kasumit äriühingute tulumaksumääraga võrreldava määraga.

Nimetatud õigusaktide põhieesmärk on tagada kapitali, teenuste, isikute ja kaupade vaba liikumine, asutamisvabadus ning võrdne kohtlemine.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Läbirääkimistel on Eesti saanud ühe alalise erandi kuuenda nõukogu direktiivi 77/388/EMÜ suhtes ning viis ülemineku perioodi.

Alaline erand

Alaline erand hõlmab kohustuslikku käibemaksukohustuslaseks registreerimise piirmäära.

Ühinemisakti II lisa 9. peatüki punkti 3 alapunkt a kohaselt täiendatakse kuuendat käibemaksu direktiivi 77/388/EMÜ artikliga 24 *bis*, mille järgi võib Eesti anda käibemaksu erandi käibemaksukohustuslastele, kelle aastane käive on vähem kui 16 000 eurot (250 000 krooni).

Sellisel vabastusel ei ole mingit mõju omavahenditele, mille puhul tuleb maksubaas uuesti kindlaks määrata vastavalt nõukogu määrusele 1553/89/EMÜ, Euratom¹¹ käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise ühtse korra kohta.

Eestis peab käibemaksukohustuslaseks registreerima ettevõtja, kelle maksustatav käive ületab 250 000 krooni (16 000 eurot) aastas. ELis on see piirmäär ainult 78 233 krooni (5000 eurot), millest väiksema käibe korral on registreerimine vabatahtlik. Ühinemisakti II lisa 9. peatükis kehtestatakse Eestile kuuenda nõukogu direktiivi 77/388/EMÜ suhtes erand, kuna ELi piirmäärade üleminek suurendaks põhjendamatult halduskulutusi, mis märgatavalt ületaks lisanduvat tulu. Madalam registreerimise piirmäär oleks vähendanud käibemaksutulu, kuna tõenäoliselt oleks suurenenud maksutagastamise taotluste arv. Maksuameti andmetel saadakse 97% käibemaksu maksumaksjatelt, kelle käive ulatub üle 1 miljoni krooni aastas.

Eesti taotlus oli tingitud ka asjaolust, et mitmed praegused liikmesriigid on säilitanud enne direktiivi jõustumist kehtinud käibemäära. Eesti taotles võrdset kohtlemist. Praegu kehtiva piirmäära säilitamine ei piira ettevõtjate õigust registreerida ennast vabatahtlikult käibemaksukohustuslaseks ja sellega on tagatud õigus sisendkäibemaksu mahaarvamiseks. Samas leidub hulgaliselt ettevõtjaid, kes ei ole huvitatud käibemaksukohustuslase staatusest, sest neil puuduvad kogemused ja ressursid ning oskused pidada käibemaksuarvestust ja täita kõiki asjakohaseid kohustusi.

¹¹ EÜT L 155, 7.6.1989, lk 9; viimati muudetud nõukogu määrusega (EÜ, Euratom) nr 1026/1999 (EÜT L 126, 20.5.1999, lk 1).

Üleminekuperioodid

Rahvusvahelise transporditeenuse käibemaks

Ühinemisakti VI lisa 7. peatüki punkti 1 alapunkti b kohaselt võib Eesti direktiivi 77/388/EMÜ artikli 28 lõike 3 punkti b kohaldades säilitada käibemaksuvabastuse direktiivi lisa F punktis 17 kehtestatud rahvusvahelise sõitjateveo korral seni, kuni on täidetud direktiivi artikli 28 lõikes 4 ettenähtud tingimus (s.o kuni nõukogu teeb ühehäälselt otsuse nimetatud erandi kaotamise kohta) või kuni mõni praegustest liikmesriikidest kohaldab samasugust vabastust, olenevalt sellest, kumb kuupäev on varasem.

Sama direktiivi artikli 9 lõike 2 punkti b kohaselt tuleb rahvusvahelist sõitjatevedu käibemaksuga maksustada teenuse osutamise kohas. Seega tuleb rahvusvahelise sõitjateveo korral Eesti-sisene vedu maksustada 18% käibemaksumääraga ning riigipiiri ületamisest alates käsitada seda kui ekspordi ja maksustada 0%.

Enne kuuenda direktiivi vastuvõtmist kohaldas enamik liikmesriike rahvusvahelisele sõitjateveole 0% käibemaksumääraga ega maksustanud eraldi liikmesriigi territooriumile jäävat vahe- ja maad. Praktiliste probleemide tõttu otsustati lubada liikmesriikidel üleminekuperioodi jooksul jätkata nendes riikides kehtinud rahvusvahelist sõitjate transporditeenuse maksustamist ka pärast kuuenda direktiivi vastuvõtmist. Üleminekuperiood kestab, kuni nõukogu otsustab teisiti.

Soojusenergia käibemaks

Ühinemisakti VI lisa 7. peatüki punkti 1 alapunkti a kohaselt võib Eesti kuni 30. juunini 2007 kohaldada käibemaksu 5% vähendatud määra füüsilistele isikutele, elamu- ja korteriühistutele, kirikutele ja kogudustele ning riigi-, valla- või linnaeelarvest finantseeritavatele asutustele ja organisatsioonidele müüdavale soojusenergiale ning füüsilistele isikutele müüdavale küteturbale, briketile, kivisöele ja küttepuidule.

Läbirääkimistel oli sellise kokkulepe põhjuseks Eesti madal elatustase. Soojusenergia käibemaksumäärade tõstmine 18%le liitumisest alates oleks mõjunud rängalt lõpptarbijate elatus- tasemele. Vastavalt Statistikaameti andmetele kasutab 66% kodutarbijatest kaugkütet. Käibemaksu 18% määra kehtestamine liitumisest alates oleks toonud kaasa leibkondade eluasemekulutuste kasvu 3-7,1% kuus. Selle tulemusena oleks tarbijahinnaindeks tõusnud 0,58 protsendipunkti ulatuses *ceteris paribus* (kui muud tingimused on võrdsed). Hinnatõus tooks kaasa täiendava vajaduse maksta eluasemetoetusi ning suurendaks sotsiaalkulutuste osakaalu riigieelarves. Järsk kütteenergiahinna tõus oleks võinud lisaks kaasa tuua keskkütte asendamise keskkonnakahjulikuma lokaalküttega gaasiboileritest või kerge kütteõli kasutatavatest konteinerkatlamajadest. Lisaks tuleb keskkütte jaotusvõrk rekonstrueerida ja moderniseerida, et muuta kütetootmine keskkonnahoidlikumaks. Üleminekuperiood on vajalik selleks, et vältida kumulatiivset hinnatõusu, mis alandaks kõige vaesemate leibkondade ostujõu allapoole vaesuspiiri.

Soojusenergia vähendatud käibemaksumäär on Eesti käibemaksuseaduses kindlaks määratud tähtajaliselt. Alates 1. juulist 2007 on käibemaksuseaduse (RT I 2001, 64, 368; 88, 531; 102, 669; 2002, 11, 60; 30, 177; 44, 284; 62, 377; 84, 493; 90, 521; 110, 658; 2003, 18, 104) kohaselt soojusenergia maksustatud 18% maksumääraga.

Emaja ja tütarettevõtete tulu maksustamine

Ühinemisakti VI lisa 7. peatüki punkti 2 kohaselt on Eestil direktiivi 90/435/EMÜ (nn emaja ja tütarettevõtete direktiiv) artikli 5 lõike 1 kohaldamiseks üleminekuperiood nii kaua, kuni jaotatud kasumit tulumaksuga maksustatakse, kuid seejuures peab jaotamata kasum olema maksustamata. Selle kasumi maksustamist, mida Eesti tütarettevõtted maksavad oma teises liikmesriigis asuvatele emaettevõtetele, võib jätkata kuni 31. detsembrini 2008.

Direktiivi 90/435/EMÜ artikli 5 lõike 1 kohaselt peab emaettevõttele jaotatav kasum vähemalt 25% osaluse korral olema kinnipeetavast maksust (*withholding tax*) vabastatud. Eesti tulumaksuseadus näeb ette kasumi maksustamise selle väljamaksmisel tütarettevõtelt emaettevõttele. Artikli 5 lõike 1 kohaselt käsitatakse igasugust dividendide jaotamisel võetud maksu kinnipeetud maksuna. EL järeltab sellest, et dividendide maksustamine nende jaotamisel teise liikmesriigi emafirmale, mille osalus on üle 25% tütarfirma kapitalist, on vastuolus artikli 5 lõikega 1. Poolte kokkuleppel sai Eesti üleminekuperioodi, et viia tulumaksuseadus direktiivi nõuetega vastavusse.

Sigaretide aktsiisimäär

Ühinemisakti VI lisa 7. peatüki punkti 3 kohaselt on Eestil üleminekuperiood kuni 31. detsembrini 2009, et kohaldada aktsiisi alammäära levinuima hinnakategooria sigarettide jaehinnale koos kõigi maksudega (direktiivi 92/79/EMÜ artikli 2 lõige 1) tingimusel, et selle aja jooksul kohandab Eesti järk-järgult oma aktsiisimäärad direktiivis sätestatud aktsiisi üldise alammääraga.

Minemata vastuollu direktiivi 92/12/EMÜ artikliga 8, võivad liikmesriigid pärast komisjoni teavitamist säilitada üleminekuperioodi jooksul sigarettidele, mida reisija võib Eestist liikmesriikide territooriumile tuua täiendavat aktsiisi tasumata, samad kogusepiirangud nagu impordi puhul kolmandatest riikidest. Seda võimalust kasutavad liikmesriigid võivad teha vajalikke kontrollimisi tingimusel, et see ei mõjuta siseturu nõuetekohast toimimist.

Direktiiviga 2002/10/EÜ (muudab direktiivi 92/79/EMÜ) kehtestati sigarettidele lisaks senikehtinud 57% miinimummäärale levinuima hinnakategooria sigarettide jaehinnast fikseeritud maksumäär 64 eurot 1000 sigareti kohta. Järsk sigarethinna tõus ei vasta Eesti elanike ostujõu ja sissetulekute kasvule ning oleks leibkondadele lisakoormaks. Sigarethinna tõus mõjutab suurt osa elanikkonnast, eelkõige aga hinnatundlikke maaelanikke. Hinnatõus mõjutab ka Eesti inflatsiooni tervikuna, mida tuleb piirata majanduskasvu ja stabiilsuse säilitamiseks.

Järsk sigarettide aktsiisimäära tõstmine viiks selle oluliselt kõrgemale naaberriikide (eelkõige Venemaa ja Läti) aktsiisimäärast, mille tõttu muutub aktsiisikogumine raskesti hallatavaks. Samuti võib järsk hinnatõus suurendada musta turu osa ja salakaubandust naaberriikidest.

Suitsetamistubaka aktsiisimäär

Ühinemisakti VI lisa 7. peatüki punkti 4 kohaselt on Eestil üleminekuperiood direktiivi 92/80/EMÜ artikli 3 lõike 1 kohaldamiseks, seetõttu võib Eesti edasi lükata suitsetamistubakaaktsiisi alammäära rakendamise kuni 31. detsembrini 2009 tingimusel, et selle aja jooksul kohandab Eesti järk-järgult oma aktsiisimäärad direktiivis sätestatud aktsiisi üldise alammääraga.

Minemata vastuollu nõukogu direktiivi 92/12/EMÜ artikliga 8, võivad liikmesriigid pärast komisjoni teavitamist säilitada üleminekuperioodi jooksul suitsetamistubakale, mida reisija

võib Eestist tuua nende territooriumile täiendavat aktsiisi tasumata, samad kogusepiirangud nagu impordi puhul kolmandatest riikidest. Seda võimalust kasutavad liikmesriigid võivad teha vajalikke kontrollimisi tingimusel, et see ei mõjuta siseturu nõuetekohast toimimist.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Otsesed maksud

Liikmesriikide tegevus ühtlustatakse eeskätt Euroopa Kohtu lahendite põhjal.

Läbirääkimistel käsitletud vastuolud Eesti õigusaktide ja ELi õiguse vahel olid 01.01.2002 seisuga kehtinud tulumaksuseaduses järgmised:

- majandusliku topeltmaksustamise vältimiseks nõutava osaluse protsendimäära erinevus Eesti äriühingute vaheliste dividendimaksete puhul võrreldes Eesti äriühingu poolt mitte-residentist äriühingule makstavate dividendidega;
- liikmesriikide emaettevõtjatele ja tütarettevõtjatele kohaldatava ühist maksustamissüsteemi käsitleva direktiivi 90/435/EMÜ artikli 5 lõike 1 täitmine.

Eelnimetatutest esimese lahendamiseks võttis Riigikogu 2002. aasta 11. detsembril vastu tulumaksuseaduse § 29 lõike 8 muudatuse, mis jõustub ELiga liitumise päeval. Muudatus käsitleb sellistelt dividendidelt kinnipeetavat tulumaksu, mida Eesti residentist äriühing maksab mitteresidentist juriidilistele isikutele. Tulumaksuseaduse § 29 lõike 8 kohaselt peetakse selliselt dividendilt tulumaks kinni, kui dividende saava mitteresidentist juriidilise isiku osalus dividende maksvas Eesti äriühingus on alla 25%. Seega, kui arvesse võtta sama seaduse § 50 lõiget 1, mille kohaselt maksustatakse Eesti äriühingu kasumit, välditakse dividendide majanduslikku topeltmaksustamist 25% või suurema osaluse korral. Tulumaksuseaduse 2003. aasta alguses jõustunud redaktsiooni § 54 lõigete 5 ja 5¹ kohaselt välditakse aga residentist äriühingutelt saadud dividendide majanduslikku topeltmaksustamist, kui dividendi saaja osalus dividendi maksvas residentist või mitteresidentist äriühingus on vähemalt 20%. Seega on residentide ja mitteresidentide puhul majandusliku topeltmaksustamise vältimiseks nõutavad osaluse määrad erinevad (vastavalt 20% ja 25%) ja vastuolus ELi võrdse kohtlemise põhimõttega.

EÜ asutamislepingus kehtestatud võrdse kohtlemise nõude täitmiseks ühtlustatakse nõutavad osaluse määrad. Tulumaksuseaduse § 29 lõike 8 muudatuse kohaselt ei peeta pärast ELiga liitumist dividendilt tulumaksu kinni, kui dividendi saava mitteresidentist juriidilise isiku osalus Eesti äriühingus on vähemalt 20% (senise 25% asemel).

Direktiivi 90/435/EMÜ (nn ema- ja tütarettevõtjate direktiiv) artikli 5 lõike 1 kohaselt peab emaettevõtjale jaotatav kasum vähemalt 25% osaluse korral olema vabastatud kinnipeetavast maksust (*withholding tax*). Eesti tulumaksuseadus näeb ette kasumi maksustamise selle väljamaksmisel tütarettevõtjalt emaettevõtjale. Euroopa Kohus jõudis oma eelotsuses C-294/99 Athinaiki Zithopiia AE vs. Kreeka riik järeldusele, et direktiivi mõistes on kinnipeetav maks igasugune maks, mida võetakse dividendide jaotamisel.

Nimetatud kohtulahendi põhjal võib järeldada, et dividendide maksustamine nende jaotamisel teise liikmesriigi emaettevõtjale, kelle osalus tütarettevõtja aktsia- või osakapitalis on üle 25%, on vastuolus direktiivi 90/435/EMÜ artikli 5 lõikega 1. Eesti äriühingute kasumi jaotamisel tulumaksuseaduse § 50 lõike 1 alusel on tasumisele kuuluv tulumaks oma laadilt kasumit jaotava äriühingu kasumimaks, mitte dividendilt kinnipeetav tulumaks. Maksu-

maksjaks on dividendi maksja. Maksustamise nihutamine kasumi teenimise perioodilt kasumi jaotamise hetkeni on Eesti süsteemi eripära ning ei muuda maksu olemust.

Seoses direktiivi 90/435/EMÜ artikli 5 lõikega 1 ei ole seni kindlaks määratud Eesti edasisi samme tulumaksuseaduse muutmisel. Otsuse puudumine tuleneb asjaolust, et ELi liikmesriigid on võtnud eesmärgiks ühtlustada ettevõtte tulumaks ning jätkub diskussioon erinevate lahenduste üle. Kuna EL ei ole asjakohast otsust teinud, ei ole põhjendatud ka Eesti otsuse tegemine. Otsusele eelnevat põhjalikumat analüüsi võimaldab ka ühinemisaktiga ettenähtud üleminekuperioodi pikkus (periood kuni 2008. aasta lõpuni).

Kaudsed maksud

Aktsiisid

Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduses käsitletakse kolme aktsiisikaupa koos, laiendades aktsiisiladude süsteemi lisaks alkoholile ka kütusele ja tubakatoodetele. Aktsiisiladude süsteemi väljatöötamisel on põhiliselt võetud aluseks nõukogu direktiiv 92/12/EMÜ, millega sätestatakse aktsiisilaopidajale, aktsiisilaole, aktsiisikauba liikumisele ja aruandlusele esitatavad nõuded. Aktsiisikaupade maksuhalduriks on Tolliamet.

Põhilised vastuolud ELi õigusega on alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduses järgmised:

- ei rakendata registreeritud ja mitteregistreeritud kauplejate põhimõtet. Säte on vajalik ELiga ühinemise päevast. Sisuliselt esitatakse hulгимүүjatele tingimused, et nad saaksid omandada registreeritud kaupleja staatuse ja seega õiguse vastu võtta ajutiselt aktsiisivaba kaupa teistest ELi liikmesriikidest;
- vajalik on uuesti määratleda mõisted *eksport* ja *import*. ELi õigusaktides käsitatakse impordina kauba sissevedu ELi territooriumile kolmandatest riikidest. Eksport tähendab ELi õigusaktide mõistes kauba väljavedu kolmandatesse riikidesse.

Tubakaaktsiis

Tubakaaktsiisiga maksustatakse Eestis toodetud ja Eestisse imporditud suitsetamistubakat, sigarette, sigareid ja sigarillosid, närimistubakat ja muid tubakatooteid. Enne Eesti liitumist ELiga on vaja ühtlustada tubakatoodete aktsiisimäärad ELi liikmesriikidelt nõutavate minimaalsete aktsiisimääradega.

Sigaretide miinimumaktsiisimäär peab vastama kolmele tingimusele:

- aktsiisimäär peab moodustama vähemalt 57% levinuima hinnakategooriaga sigarettide jaehinnast;
- summaarselt peab aktsiisimäär moodustama vähemalt 64 eurot 1000 sigareti kohta;
- aktsiisimäär peab koosnema fikseeritud määrast ja proportsionaalsest määrast.

Kahekomponendiline aktsiisimäär rakendati sigarettidele 2001. aasta 1. juulist. Seni on sigarettide aktsiisimäär tõstetud iga aasta 1. juulist. Eesmärk on jõuda nõutud miinimummääradeni sigarettide suhtes 1. jaanuariks 2010. Liitumiskuupäevaks on vaja võrdsustada sigarite ja sigarillode aktsiisimäär.

Alkoholiaktsiis

2001. aasta 1. jaanuaril jõustunud alkoholiaktsiisi seadusega rakendati alkoholiaktsiisi kogumiseks aktsiisiladude süsteem, mis vastab nõukogu direktiivile 92/12/EMÜ. Alkoholi aktsiisimäärad on kooskõlas ELi liikmesriikidelt nõutavate minimaalsete aktsiisimääradega.

Alkoholiaktsiisidest ei ole ELi õigusaktidega täielikus kooskõlas kääritatud joogi ja veini aktsiisimäär, mis peaks olema võrdne. Eesti kavatseb veini ja kääritatud joogi aktsiisimäärad võrdsustada alates ELiga liitumisest.

Kütuseaktsiis

Eestil kütuseaktsiisiga maksustavate mineraalõlide suhtes ülemineku perioode ei ole. Eestis maksustatakse kütuseaktsiisiga Eestis toodetud ning Eestisse imporditud pliivaba ja pliibensiin, lennukibensiin, petrooleum, diislikütus, eriotstarbeline diislikütus, kerge kütteõli, mootorikütusena kasutatavad vedel- ja surugaas ning samalaadsed tooted.

Direktiivides 92/81/EMÜ ja 92/82/EMÜ on sätestatud maksustatavate mineraalõlide kaubakoodid ja maksumäärad. Eesti viib enne ELiga liitumist mineraalõlide aktsiisimäärad vastavusse direktiivides sätestatud miinimummääradega. Vajalik on ka maksuobjekti laiendamise, maksustada tuleb mootorikütuse või kütteinena kasutatav raske kütteõli.

Järgnev tabel võrdleb Eesti ja ELi mineraalõlide aktsiisimäärasid:

Mineraalõlide võrdlustabel: EL/Eesti 2003

Kütus	ELi kohustuslik miinimummäär	Eesti aktsiisimäärad (1. aprill 2003)
Autobensiin (pliivaba)	287eurot/1000 l = 4492 krooni	3500 krooni/1000 l
2. Autobensiin	337eurot/1000 l = 5274 krooni	3500 krooni/1000 l
3. Lennukibensiin		1120 krooni/1000 l
4. Gaasiõli	Mootorikütusena (diislikütus): 245 eurot/1000 l = 3834 krooni Ahjukütusena (kerge kütteõli): 18 eurot/1000 l = 282 krooni Muul otstarbel (eriotstarbeline diislikütus) 18 eurot/1000 l = 282 krooni	2550 krooni/1000 l 420 krooni/1000 l 420 krooni/1000 l
5. Vedelgaas	Mootorikütusena 100 eurot/1000 kg = 1565 krooni Ahjukütusena 0 eurot/1000 kg Muul otstarbel 36 eurot/1000 kg = 564 krooni	1500 krooni/1000 kg

6. Metaan	Mootorikütusena 100 eurot/1000 kg = 1565 krooni Ahjukütusena 0 eurot/1000 kg Muul otstarbel 36 eurot/1000 kg = 564 krooni	1300 krooni/1000 kg
7. Raske kütteeõli	13 eurot/1000 kg = 203 krooni	
8. Petrooleum	Mootorikütusena 245 eurot/1000 l = 3834 krooni Ahjukütusena 0 eurot/1000 l Muul otstarbel 18 eurot/1000 l = 282 krooni	3150 krooni/1000 l

Käibemaks

1. jaanuaril 2002 jõustunud käibemaksuseadus põhineb kuuendal nõukogu direktiivil 77/388/EMÜ lisandunud väärtuse maksustamise kohta. Erinevad on veel liikmesriikidevahelist kaubandust käsitlevad mõisted ning ekspordi ja impordi mõisted. Käibemaksumäärade muudatused on Eesti õigusaktides juba kehtestatud ning jõustuvad ELiga liitumise päevast. Täielikult minnakse ELi ühtsele käibemaksusüsteemile üle juba käsitletud erandite ja üleminekuperioodiga hiljemalt ELiga liitumisel.

Järgnev tabel näitab käibemaksumäärade ELi nõuetega harmoneerimise aega:

Käibemaksumäärade ühtlustamine ELi nõuetega

Kaup, teenus	Kehtiv maksumäär	Uus maksumäär või muudatus	Ühtlustamise aeg
Ettetellitud ajakirjandusväljaanded ning haridus- ja teadusministri määrusega kinnitatud õpikud ja töövihikud	0 %	5 %	Liitumisel
Vee- ja tuulejõul toodetud elektrienergia	0 %	18 %	Liitumisel
Turismiteenuste osutamine mitteresidentidele Eestis	0%	turismiteenuste maksustamine eriskeemi järgi	01.01.2004

5. MÕJUD

Tubakaaktsiisi tõstmine

Detsembris 2002 koostas Eesti Konjunktuuriinstituut uurimistöö Eesti majandusele tubakaaktsiisi harmoneerimisega kaasnevate muutuste kohta.

Nimetatud uurimuse kohaselt kallineb sigarettide aktsiisimäära tõstmise korral sigaretipakk aastas keskmiselt 9,8% (arvestades tootjahinna kasvu). Statistikaameti andmetel tarbib tubakatooteid Eesti elanikkonnast ligi 420 000 inimest. 2001. aastal oli Statistikaameti andmetel leibkonnaliikme keskmine sissetulek 27 468 krooni ning leibkonnaliige kulutas tubakatoodetele keskmiselt 436 krooni ehk 1,6% sissetulekust. Kui nüüd tõsta sigarettide aktsiisimäära, siis aastaks 2010 peab suitsetav leibkonnaliige oma kulutusi tubakatoodetele suurendama 2,4%ni sissetulekust (olenemata reaalsissetuleku kasvust) ehk 50%, kui ta soovib suitsetada sama palju samaväärseid sigarette. Seega on liiga kiire hinnatõus eaproportsionaalne sissetulekute kasvuga ja vähendab elanike ostujõudu.

Sigarettide aktsiisimäära järsu tõstmise tulemusel suureneb ka disproportsioon naaberriikide (eriti Venemaa) sigarettide aktsiisimääradega. 2001. aastal oli Venemaa sigarettide aktsiisimäär sõltuvalt toote margist (5 erinevat marki) 11,2 kuni 35,4 krooni 1000 filtriga sigareti kohta ning 4,1 krooni 1000 filtrita sigareti kohta. Lisandus maksumärgi hind 4 senti sigaretipakilt. Seega erines 2001. aastal Eestis kehtiv aktsiisimäär Venemaal kehtivast aktsiisimäärast odavate filtriga sigarettide puhul 20,5 korda ning kallimate sigarettide puhul 10,2 korda. Samas piirneb Venemaaga üks Eesti probleemsemaid maakondi Ida-Virumaa, kus 2000. aastal moodustas leibkonnaliikme keskmine kuusissetulek vaid 74,6% riigi keskmisest ning kus töötuse määr on 21,1% (Eesti keskmine oli 13,7%), seega on Ida-Virumaa elanikel keskmisest rohkem põhjust tarbida salasigarette.

Kui riigil on raskusi salatubaka tootmise, levitamise ja müügi kontrolli all hoidmisega, toob see kaasa ka Eesti turule illegaalselt toodavate tubakatoodete kvaliteedi languse, mis võib pikemas perspektiivis osutada äärmiselt ohtlikuks suitsetajate tervisele. Sigarettide kallinemise tulemusel hakkavad suitsetajad tarbima odavama hinnakategooria või salakaubana sisetoodud sigarette, langeb tarbitavate sigarettide kvaliteet ning suurenevad riigi kulutused tervishoiule. Sotsiaalministeeriumi andmetel moodustas 1998. aastal suremus suitsetamisest tingitud haigustesse juba 19% kõigist surmadest ning suitsetamisest tingitud haiguste raviks moodustasid Haigekassa kogukulud 193 miljonit krooni ehk 7% kogu raviteenuste eelarvest.

Eespool nimetatud mõjude stabiliseerimiseks on Eesti saanud ELilt üleminekuperioodi, mille kohaselt võib Eesti suitsetamistubakale ja levinuima hinnakategooria sigarettide jaehinnale aktsiisi alammäära kohaldamise edasi lükata kuni 31. detsembrini 2009, viies järk-järgult oma kehtivad aktsiisimäärad vastavusse direktiivides sätestatud aktsiisi üldise alammääraga.

Maksuvaba kaubanduse kaotamine laevadel

Maksuvaba kaubanduse kaotamise küsimus on olnud aktuaalne alates liitumisläbirääkimiste algusest. ELi siseselt lõpetati maksuvaba kaubandus 30. juunil 1999 pärast kuue ja poole aastast üleminekuperioodi alates ühtse siseturu loomisest 1. jaanuaril 1993. ELiga liitumisel peavad maksuvaba kaubanduse laevades ja lennukites, sadamates ja lennujaamades lõpetama ka kõik liituvad riigid.

Välisministri 1999. aasta novembri käskkirjaga moodustati Välisministeeriumi, Teede- ja Sideministeeriumi, Majandusministeeriumi ning Rahandusministeeriumi esindajatest töögrupp, kelle ülesandeks oli analüüsida maksuvaba kaubanduse kaotamise mõjusid Eesti

majandusele ning esitada valitsusele ettepanekud Eesti seisukohtade kohta liitumisläbirääkimistel. Maksuvaba kaubanduse mikromajanduslike mõjude väljaselgitamiseks tellis Välisministeerium firmalt KPMG uuringu, mis valmis jaanuariks 2001. Oma positiivse hinnangu uuringu tulemustele andis Eesti Pank, lisades sellele makromajandusliku prognoosi.

KPMG uuringu järeldustest selgub, et ei ole põhjust arvata, nagu põhjustaks maksuvabastuse kadumine drastilist muutust Eestit külastavate turistide ostukäitumises. Maksuvaba kaubanduse lõppemine Tallinn-Helsingi liinil vähendab küll laevaliinide kaubanduselt saadavat kasumit ja tõstab nähtavasti pardakaupluste hinnataset, kuid sellisel juhul suundub ostunõudlus veelgi enam Eesti siseturule. Aktsiisialuste kaupade hinnavahed jäävad märgatavaks ka pärast Eesti aktsiisimäärade viimist ELis nõutavale miinimumtasemele, mis säilitab ostuturistide motivatsiooni Eestit külastada. Peale selle muutuvad ELi siseselt kaasavõetava alkoholi ja tubaka kogusepiirangud märkimisväärselt liberaalseteks ja see suurendab veelgi ostureisist saadavat majanduslikku kasu. Lisaks on Eesti ja Tallinn turismiobjektidena muutunud üha populaarsemaks ja tõmbavad turiste ligi ka muude positiivsete omaduste kui madala hinnatasega. Kaupade müügi suurenemine siseturul toob riigieelarvesse lisatulu aktsiisi ja käibemaksuna.

Ka liikmesriikide senine praktika näitab, et laevafirmade kardetud probleemid ei ole tegelikkuses tõstatunud. Maksuvaba kaubanduse lõppemise tõttu ei ole ükski laevaliin oma tegevust peatanud, piletihinnad on tõusnud väga mõõdukalt (3–8%) ja reisijate arvukuse langus on jäänud kardetust mitmekordselt väiksemaks. Samuti jätkatakse kaubandustegevusega nii laevadel, sadamates kui ka lennujaamades. Kohati on suurendatud koguni müügipindasid. Hinnatase endistes maksuvabades poodides on jäänud enam-vähem samale tasemele. Eestiga seoses on oluline märkida, et uuest olukorrast võitsid madala maksumääraga riigid ja kaotasid mõningal määral kõrge maksumääraga liikmesriigid.

Tihedat konkurentsi Läänemere laevaliikluses arvestades ei ole tõenäoline, et laevafirmad tõstavad järsult piletihinda. Vaatamata Ahvenamaa alalisele erandile säilitada maksuvaba kaubandus, ei ole see Eesti suhtes diskrimineeriv. Liitumise järel on ka Eesti laevadel võimalik Skandinaavia laevafirmadega samadel tingimustel külastada näiteks Tallinn-Stockholm liinil Mariehamni sadamat ja jätkata seega sellel liinil maksuvaba kaubandust. Sellest kõrvalepõikest tulenev aja- ja ressursikulu on suurusjärgult võrreldav Helsingi-Stockholmi vahel kurseerivate laevade lisaväljaminekutega.

Lisaks KPMG tehtud uuringule telliti huvigruppide eestvedamisel samalaadne uuring audiitorfirmalt Ernst & Young, kelle järeldused maksuvaba kaubanduse kaotamise mõjudest Eesti majandusele olid tunduvalt pessimistlikumad. Audiitorfirma hinnangul kaotab Eesti majandus maksuvaba kaubanduse likvideerimisel ligikaudu 2–3 miljardit krooni aastas. Riigile käibe- ja aktsiisimaksu tasumise tõttu on laevafirmad sunnitud tõstma märkimisväärselt piletite hindu, mis viib märgatava turistide arvu vähenemiseni ja see omakorda laevaliikluse mahu vähendamiseni kuni ühe parvlaeva liiklemiseni Tallinn-Helsingi liinil. Ahelreaktsioonina kannataks kogu Eesti turismimajandus, sealhulgas hotellid, kauplused, restoranid, ravid, kultuuriasutused ja transpordiettevõtted.

Nimetatud uuringu järeldustele ja selles kasutatud meetodikale telliti hinnang Eesti Pangalt, Rahandusministeeriumilt, Majandusministeeriumilt, Teede- ja Sideministeeriumilt, Statistikaametilt, Veeteede Ametilt ning Tartu Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonnalt. Audiitorfirma uuringust leiti mitmeid ebatäpsusi ning valdavalt ei nõustunud hinnangu andjad uuringu järelduste ja meetodikaga, leides need olevat liialt tellijakesksed ja ühekülgsed.

Kaugkütte käibemaksumäära tõstmine

Detsembris 2002 koostas Eesti Konjunktuuriinstituut uurimistöö käibemaksumäärade harmoneerimisega kaasnevate muudatuste kohta Eesti majandusele.

Nimetatud uurimuse kohaselt kallineb 5% käibemaksumäära asendamisel 18% käibemaksumääraga kütte hind 12,4%.

Kui lähtuda Statistikaameti andmetest, et kasulik pind leibkonnaliikme kohta oli 2000. aastal keskmiselt 23,9 m², ning eeldustest, et kütte hind ruutmeetri kohta oli 7–14 krooni, siis suurenevad leibkonnaliikme kulutused küttele 5% käibemaksumäära asendamisel 18% käibemaksumääraga 20,7–41,4 krooni kuus. Kui arvestada kütteperioodiks 6–7 kuud, suurenevad kulutused küttele leibkonnaliikme kohta 124,2–289,8 krooni aastas. See tähendab 10,4–24,2 krooni võrra suuremaid kuu keskmisi väljaminekuid.

2000. aastal moodustasid leibkonnaliikme kuu keskmised väljaminekud eluasemele 342,1 krooni, st 15,3% väljaminekutest (linnas 16,5%, maal 11,1%). Kui eeldada, et koguväljaminekute ning eluasemekulutuste suhe püsib konstantsena, siis 5% käibemaksumäära asendamisel 18% käibemaksumääraga suurenevad leibkonnaliikme kuu keskmised väljaminekud eluasemele 15,8 kuni 16,4 protsendini väljaminekutest. Kokku suurenevad leibkonnaliikme kuu keskmised väljaminekud eluasemele 5% käibemaksumäära asendamisel 18% käibemaksumääraga 3,0–7,1%.

Kuna eluasemekulutused on vältimatud kulutused, väheneb nende suurenemisel leibkonna vabadus kasutada oma ressursse, ning leibkond muutub suhteliselt vaesemaks. 2000. aastal kulutas kõige vaesem leibkonna grupp (leibkonnad on kuu keskmise väljamineku järgi jaotatud kümnesse võrdsesse gruppi) vältimatutele kulutustele (eluaseme- ja toidukulutused) 71,0% väljaminekutest. 5% käibemaksumäära asendamisel 18% käibemaksumääraga suurenevad esimese grupi leibkondade vältimatud väljaminekud 72,2%ni. 5% käibemaksumäära asendamine 18% käibemaksumääraga suurendab kuulist tarbijahinnaindeksit 0,58 protsendipunkti *ceteris paribus*.

6. RAKENDAMINE

Selle valdkonna õigusaktide rakendamise eest vastutavad Rahandusministeerium, Maksuamet ja Tolliamet.

Tolliamet

Tolliameti haldussuutlikkuse tõhustamiseks on rakendatud ja rakendatakse järgmisi meetmeid:

- aktsiisiladude süsteemi rakendamine tubakatoodetele 1. aprillist 2003, sealhulgas kuuaruannete tollile esitamise nõue;
- aktsiisiladudele võimaluse andmine aktsiisideklaratsioonide elektroonseks esitamiseks, et tõhustada kontrolli ja kokku hoida ressursse;
- aktsiisi liikumis- ja kontrollisüsteem EMCS (*Excise Movement and Control System*) projekti raames andmebaasi loomine tubakatoodete sisseveo, väljaveo või hulгимүүги tegevuslubasid omavate ettevõtete kohta;
- automaatsete piiriselektiivsuse programmide täiustamine ning piiri ja sisemaa vahel salasigarettide liikumise infosüsteemi arendamine.

Maksuamet

Maksuametis on loodud maksupettustega võitlemiseks Maksupettuste Uurimise Keskus ning täiustatud sisekontrollisüsteemi. Maksuameti maksualase infovahetuse osakond (*Central Liaison Office*, CLO) hakkab pärast ELiga liitumist korraldama Eesti ja teiste liikmesriikide maksualast infovahetust. Eesti CLO osaleb ka Euroopa Maksuametite Organisatsiooni (I.O.T.A.) liituvatele riikidele suunatud CLO töögrupis, kus kaheksa I.O.T.A. liikmeks olevat liituvat riiki teevad viie tugiliikmeks oleva liikmesriigi abil koostööd, et liituda ELi maksualase infovahetuse süsteemiga.

ELiga ühinemise ettevalmistamine kulgeb Maksuametis plaanipäraselt. 2003. aasta aprillis valmib VIES süsteemi (*VAT Information Exchange System*) rakendamise katseprojekt, mida hakatakse katsetama 2003. aasta teisel poolaastal. VIES süsteem on elektrooniline andmebaas, mida kasutatakse maksualase informatsiooni hoidmiseks, töötlemiseks ja vahetamiseks. 2003. aastal töötatakse välja Eesti Maksuameti ja teiste liikmesriikide maksuametite infovahetuse protseduurireeglid ning Maksuameti ja ELis müüvate Eesti maksumaksjate infovahetuse protseduurireeglid.

7. JÕUSTUMINE

Maksustamise valdkonda reguleerivad ühinemisakti sätted jõustuvad samal kuupäeval kui ühinemisleping.

11. JAGU

Majandus- ja rahaliit

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi rahvusvahelise suhtlemise osakonna nõunik Meelis Meigas ja Eesti Panga rahvusvaheliste ja avalike suhete osakonna juhtivekspert Ingrid Toming. Seletuskirja on kinnitanud majandus- ja läbirääkimiste peatüki töögrupi juht Rahandusministeeriumi nõunik Madis Üürike.

EÜ asutamislepingu artikli 2 kohaselt on ühenduse ülesanne rajada ühisturg ning majandus- ja rahaliit ning edendada ühenduse kõigis osades harmoonilist, tasakaalustatud ja säästvat majandustegevust, tööhõivet ja sotsiaalkaitset, meeste ja naiste võrdõiguslikkust, majanduse püsivat ja inflatsioonivaba kasvu, konkurentsivõimet ja majanduslikku suutlikkust, keskkonnakaitset ja -kvaliteeti, elatustaset ja elukvaliteeti ning liikmesriikide majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ja solidaarsust. Majandus- ja rahaliidu põhimõtted on kehtestatud EÜ asutamislepingu seitsmendas jaotises, mille esimene peatükk käsitleb ühenduse majanduspoliitikat ja teine peatükk rahapoliitikat. Järgnevalt on selgitatud majandus- ja rahapoliitika toimimise põhimõtteid ELis.

2. EESMÄRK

Majanduspoliitika on reguleeritud EÜ asutamislepingu artiklites 98–104. EÜ asutamislepingu artikli 99 kohaselt käsitlevad liikmesriigid oma majanduspoliitikat kui ühise huvi küsimust ja viivad seda ellu majanduspoliitika üldsuuniseid järgides. 1993. aastast alates on nõukogu igal aastal komisjoni soovitusel põhjal heaks kiitnud majanduspoliitika üldsuunised. Majandus- ja rahandusministrite nõukogu jaoks valmistavad üldsuuniste visandi makromajanduse ja eelarve küsimustes ette majandus- ja rahanduskomitee ning struktuuripoliitika küsimustes majanduspoliitika komitee. Ministrite nõukogu esitab majanduspoliitika üldsuuniste olulised küsimused kevadisele Euroopa Ülemkogule. Üldsuunised annavad liikmesriikidele laiahaardelisi soovitusi rahvamajandus- ja struktuuripoliitika elluviimiseks ning on hilisema mitmepoolse järelevalve mõõdupuuks. Üldsuuniste järgimine on vabatahtlik ja põhineb liikmesriikide vastastikusel kontrollil. Majandus- ja rahandusministrite nõukogu võib teha üldsuuniseid mittejärgivale liikmesriigile soovitusel ja vajaduse korral selle ka avalikustada. 2000. aastast alates koostab komisjon igal aastal üldsuuniste täitmise aruande. Üldsuuniste koostamine ja nende elluviimise hindamine on liikmesriikide majanduspoliitikate koordinatsiooniprotsessi keskmeiks, mida täpsustavad allpool esitatud üksikasjalikumad protseduurid.

Komisjon jälgib, et liikmesriigid täidaksid EÜ asutamislepingu artikliga 104 ning stabiilsuse ja kasvupaktiga võetud ülemäärast riigieelarve puudujäägist ja riigivõlast hoidumise

kohustust. Selleks esitavad 11 ELi ühisrahaga liitunud liikmesriiki igal aastal stabiilsusprogrammid ja ühisrahaga mitteliitunud liikmesriigid konvergenstsiiprogrammid (ehk lähemisprogrammid).

Nimetatud majandusprogrammides esitavad liikmesriigid komisjonile informatsiooni oma majanduspoliitika valdkonnas võetud oluliste meetmete kohta. Seejärel hindavad liikmesriigid stabiilsus- ja konvergenstsiiprogramme vastastikku ministrite nõukogus. Eelarve ülemäärasest puudujäägist hoidumise kohustus ja jälgimise protseduur on kehtestatud artiklis 104. Protseduuris jälgitavad kontrollväärtused on esitatud EÜ asutamislepingu protokollis nr 20 ning need on: 3% kavandatud või tegelik riigieelarve puudujääk turuhindades sisemajanduse kogutoodangu suhtes ja 60% riigivõlg sisemajanduse kogutoodangu suhtes.

Kui liikmesriik ületab nimetatud kontrollväärtused, koostab komisjon ettekande. Komisjon võib koostada ettekande ka juhul, kui ta on eelarvepuudujäägile seatud kriteeriumide täitmisest hoolimata seisukohal, et liikmesriigis on ülemäärase eelarvepuudujäägi tekkimise oht. Ülemääraseks eelarvepuudujäägiks ei loeta kontrollväärtuste ületamist juhul, kui puudujääk või riigi võlg on oluliselt ja pidevalt vähenenud ning jõudnud kontrollväärtuse lähedasele tasemele või kui kontrollväärtuse ületamine on erandlik ja ajutine ning suhe on kontrollväärtuse lähedane. Komisjoni ettekande kohta koostab artiklis 114 ettenähtud majandus- ja rahanduskomitee arvamuse. Kui komisjon on arvamusel, et liikmesriigis on või võib tekkida ülemäärane eelarvepuudujääk, esitab komisjon arvamuse nõukogule. Nõukogu otsustab kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni soovitusel põhjal, kas ülemäärane eelarvepuudujääk esineb. Ülemäärase eelarvepuudujäägi esinemise korral esitab nõukogu asjaomasele liikmesriigile soovitusi niisuguse olukorra lõpetamiseks määratud tähtaja jooksul. Kui nõukogu teeb kindlaks, et kehtestatud tähtaja jooksul ei ole tema soovitusel alusel võetud tõhusaid meetmeid, võib ta oma soovitusel avalikustada. Kui liikmesriik jätkuvalt ei täida nõukogu soovitusi, võib nõukogu teatada, et tal tuleb ettenähtud tähtaja jooksul võtta eelarvepuudujäägi vähendamiseks meetmeid, mida nõukogu peab olukorra parandamiseks vajalikuks. Niisugusel juhul võib nõukogu liikmesriigilt nõuda konkreetse ajakava kohaselt aruannete esitamist, et jälgida selle liikmesriigi poolt tarvitusele võetud meetmeid. Niikaua kui liikmesriik ei ole asunud nõukogu otsust täitma, võib nõukogu otsustada kohaldada või vajaduse korral karmistada ühte järgmistest meetmetest:

- taotleda, et asjaomane liikmesriik avaldaks enne võlakirjade ja väärtpaberite emissiooni lisainformatsiooni, mille sisu määrab kindlaks nõukogu;
- taotleda, et Euroopa Investeeringuspank vaataks läbi oma laenupoliitika asjaomase riigi suhtes;
- taotleda, et asjaomane liikmesriik annaks ühendusele sobiva suurusega intressivaba tagatise, kuni ülemäärane eelarvepuudujääk on nõukogu arvates korrigeeritud;
- määrata vajaliku suurusega trahve.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi protseduuriga seotud otsused teeb nõukogu komisjoni soovitusel põhjal oma liikmete kahekolmandikulise häälteenamusega.

EÜ asutamislepingu artiklis 2 püstitatud lepingu põhieesmärkide saavutamiseks on vaja viia majanduspoliitikat ellu kooskõlas EÜ muu poliitikaga, mis ei ole otseselt seotud majandus- ja rahaliiduga. Seetõttu on majanduspoliitika koordineerimisega lahutamatu seotud ühenduse tööhõivepoliitika (EÜ asutamislepingu artikkel 128). Kvalifitseeritud mobiilne tööjõud ja väike tööpuudus on esmane kõrge majanduskasvu saavutamise eeldus. Samuti edendavad liikmesriigid kauba-, teenuse- ja kapitaliturgu, viies ellu struktuurireforme.

Lisaks kahele eelmisele peetakse ELis makromajanduse dialoogi, millega püütakse parandada majanduspoliitika ja palkade arengu koosmõju, et toetada tööhõivet ja mitteinflatsioonilist majanduskasvu. Makromajanduse dialoogis osalevad sotsiaalpartnerid (töandjate ja -võtjate liidud), Euroopa Keskpanka, nõukogu ja komisjoni esindajad, kes kohtuvad kaks korda aastas kindlalt istungitel. Küsimusi arutavad nii poliitikud kui ka eksperdid. Majandusdialoog erineb tööhõive-, struktuuri protsessidest, kuna puudub kindel koordinatsiooniprotseduur ega koostata raporteid.

Rahapoliitika on reguleeritud EÜ asutamislepingu artiklites 105–111. Rahapoliitika elluviimise eest vastutab Euroopa Keskpankade Süsteem, mis koosneb Euroopa Majandus- ja Rahaliidu täieõiguslike liikmesriikide keskpankadest ja Euroopa Keskpankast. Euroopa Keskpankade Süsteemi ülesanne on töötada välja ja viia ellu ühine rahapoliitika; sooritada välisvaluutatehinguid ELi vahetuskursipoliitika teostamise raames; hallata liikmesriikide välisvaluutareserve; aidata kaasa maksesüsteemide probleemideta toimimisele ning koguda statistilist informatsiooni. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 105 on Euroopa Keskpankade Süsteemi esmaeesmärk säilitada hindade stabiilsus.

Majandus- ja rahaliidus osalemise alusel jagunevad kõik ELi liikmesriigid kahte rühma. Täieõiguslikud liikmed on riigid, mis ühinesid majandus- ja rahaliidu kolmanda etapiga ehk võtsid kasutusele euro. Täieõiguslike majandus- ja rahaliidu liikmeid (Belgia, Hispaania, Holland, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Austria ja Soome) nimetatakse eurosüsteemiks või europiirkonnaks. Ülejäänud liikmesriigid (praeguse seisuga Rootsi, Taani ja Suurbritannia) on europiirkonnast väljas ja nende kohta ei kehti täies mahus majandus- ja rahaliitu käsitlev seadustik. Majandus- ja rahaliidu täieõiguslike ja piiratud õigustega riike käsitlevad EÜ asutamislepingu artiklid 121 ja 122, mille kohaselt saab riik majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks ainult siis, kui ta täidab ühisraha kasutusele võtmise tingimused. Kuni kõik tingimused ei ole täidetud, kehtib asjakohase riigi suhtes erand ning sellele riigile ei kohaldata EÜ asutamislepingu artikli 104 lõikeid 9 ja 11, artikli 105 lõikeid 1–3, artikleid 106, 110, 111 ega artikli 112 lõike 2 punkti b.

Liikmesriikide jaotamise põhjus on selles, et pikemas perspektiivis ei sõltu majandus- ja rahaliidu toime mitte valitsuste poliitilisest tahtest, vaid eurosüsteemi liikmesriikide majandusarengu püsivusest ja ühtlustumisest (konvergenstist). Ühtne rahapoliitika ei saa õnnestuda, kui mõne liikmesriigi eelarve on pidevas puudujäägis, sest see mõjutab intressimäärased kogu eurosüsteemis. Samuti ei saa ühine rahapoliitika õnnestuda, kui kõigi liikmesriikide keskpangad ei ole iseseisvad. Ja mis ilmselt kõige olulisem, ühtne rahapoliitika ei saa õnnestuda, kui kõigi liikmesriikide valitsused ja keskpangad ei jaga ühiseid majanduspoliitilisi põhitõdesid. Seetõttu on europiirkonnaga liitumiseks liikmesriikidel vaja täita kriteeriumid, mis näitavad nende majandus- ja rahapoliitilist valmisolekut osaleda ELi ühise rahapoliitika väljatöötamisel ja elluviimisel.

Majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks saamiseks tuleb riigil täita mitmeid tingimusi:

- tuleb välja töötada riigi majandus- ja eelarvepoliitiline programm ning tagada suutlikkus seda rakendada;
- liikmesriikide majandus-, eelarve- ja rahapoliitikat käsitlevad siseriiklikud õigusaktid peavad vastama majandus- ja rahaliidu *acquis*'le;

- täidetud peavad olema eurosüsteemiga liitumiseks kehtestatud kriteeriumid, nn Maastrichti kriteeriumid, et tagada liituva riigi ja eurosüsteemi majanduse nominaalne konvergens¹².

Nimetatud tingimusi ehk lähenemiskriteeriume on täpsustatud EÜ asutamislepingu protokolliga nr 21 järgmiselt:

- inflatsioonimäär ei tohi ületada rohkem kui 1,5% võrra kolme kõige paremaid tulemusi saavutava liikmesriigi määra;
- liikmesriigi vastu ei ole algatatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust;
- liikmesriik on järginud Euroopa Rahasüsteemi vahetuskursimehhanismis ettenähtud normaalseid kõikumispiire ilma oluliste pingeteta vähemalt kahe aasta jooksul enne kontrollimist;
- keskmine nominaalne pikaajaline intressimäär ei tohi ületada rohkem kui 2% võrra kolme kõige paremaid tulemusi saavutava liikmesriigi määra.

EÜ asutamislepingu artikli 122 lõike 2 kohaselt vähemalt kord iga kahe aasta jooksul või selle liikmesriigi taotlusel, kelle suhtes on kehtestatud erand, annavad komisjon ja Euroopa Keskpank nõukogule aru vastavalt kehtestatud korrale. Euroopa Parlamendiga konsulteerimise ning riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil kokku tulnud ülemkogu arutelu järel otsustab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepaneku põhjal, millised liikmesriigid, kelle suhtes on kehtestatud erand, täidavad vajalikke tingimusi artikli 121 lõikes 1 esitatud kriteeriumite alusel, ja tühistab asjaomasele liikmesriigile kehtestatud erandid.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisakti artikli 4 kohaselt osalevad kõik uued liikmesriigid ühinemisest alates majandus- ja rahaliidus liikmesriikidena, kelle suhtes on kehtestatud erand EÜ asutamislepingu artikli 122 tähenduses, seega uued liikmesriigid ei muutu ELiga liitumisest kohe europiirkonna osaks.

Eesti peab eelmises osas kirjeldatud ühinemisaktis kehtestatud ELi majanduspoliitika koordineerimises osalema ja asjakohaseid nõudmisi täitma liitumisest alates. Ühinemisaktis on sätestatud ühisrahaga liitumise kriteeriumid, kuid ei ole esitatud ühisrahaga liitumise täpset protseduuri ega aega, sest esmatähtis on uute liikmesriikide majandusstruktuuri ja kriteeriumite lähendamine ELi omadele ning suutlikkus osaleda majanduspoliitika koordineerimises.

Uute liikmesriikide ühisrahaga liitumist on ELi tasandil käsitletud tulevikuetapina, kuid kõik uued liikmesriigid on kohustatud kriteeriumide täitmisel ühinema majandus- ja rahaliiduga (erinevalt Suurbritanniast ja Taanist, kellele on antud erandi kasutamise võimalus). Kindlasti ei ole võimalik Eestil liituda ühisrahaga enne kahe aasta möödumist liitumisest, kuna üheks ühisraha kasutuselevõtu tingimuseks on vähemalt kaheaastane osalemine vahetuskursimehhanismis.

Vahetuskursimehhanismiga ühinemise üksikasjad – ajakava, keskkurss, vahetuskursi kõikumise vahemik jms – täpsustatakse pärast Eesti liitumist ELiga, sest Eesti vahetuskursipoliitika muutub ELiga liitumisest alates ELi ühise huvi küsimuseks kuni Eesti ühinemiseni majan-

¹² Reaalse konvergensina käsitatakse eelkõige majandusstruktuuri sarnastumist ja turgude integreerituse taset, aga ka sisetulekute erinevuste kahanemist eurosooniga võrreldes. Erinevalt reaalsest konvergensist on nominaalne konvergens mõõdetav rahapoliitikat iseloomustavate näitajate (inflatsioon, intressimäärad jm) erinevuste kaudu. ELi majanduspoliitikas on nominaalsel konvergensil ka otsene poliitiline väljund – sellega on seotud EMU täisliikme staatus ja liitumine eurosüsteemiga, milleks on vaja täita Maastrichti kriteeriumid, sh hoida inflatsioonimäär ja intressid ELi keskmise lähedal ning saavutada vahetuskursi stabiilsus euro suhtes.

dus- ja rahaliiduga. Seejärel kuulub vahetuskursipoliitika Euroopa Keskpankade Süsteemi pädevusse. Majandus- ja rahaliidu eesmärk ei ole ainult võtta kasutusele ühisraha, vaid ühtlustada liikmesriikide majanduslikku suutlikkust, mis tagab ühisraha väärtuse püsivuse. Seega on esimestel liitumisjärgsetel aastatel Eestile esmatähtis aktiivselt osaleda ELi majanduspoliitika koordineerimises. Selles on põhiroll Rahandusministeeriumil, kes hakkab koostama majanduse lähenemisprogramme. See on sisu poolest keskpika perspektiiviga eelarve- ja majandusprognoosidel ning oodatavatel majandus- ja fiskaalpoliitilistel meetmetel põhinev programm eesmärkide saavutamise kohta. Rahandusministeerium on juba kahel viimasel aastal esitanud Euroopa Komisjonile liitumiseelsed majandusprogrammid, mida võib pidada majanduse lähenemisprogrammide eelkäijaks. Samuti on esitatud komisjonile eelarveteatiseid eelarve tasakaalu ja riigivõla kohta.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti Panga seaduse muutmise ja täiendamise seaduse jõustumisega 27. veebruaril 2003. aastal (osaliselt ELiga ühinemisest) on Eesti õigusaktid majandus- ja rahaliidu küsimusi käsitleva *acquis*'ga kooskõlas ning see võimaldab Eestil täita liikmesriigi kohustusi vastavalt asutamislepingu artiklis 122 kehtestatud erandile.

Pärast seda kui Eesti on täitnud ELi ühisrahaga liitumise tingimused, kohustub Eesti liituma eurosüsteemiga. Euro raharinglusesse laskmiseks tuleb muuta Eesti põhiseaduse paragrahvi 111, mille kohaselt: "Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal. Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest".

5. MÕJUD

Eesti osalemine ELi majanduspoliitika koordineerimises ning ühisrahaga liitumise tingimuste täitmine ja hilisem järgimine tagab Eesti majanduse jätkusuutliku arengu.

6. RAKENDAMINE

Majandus- ja rahaliidu *acquis*' rakendamise eest vastutab Rahandusministeerium, kes kaasab Eesti seisukohtade väljatöötamisse teisi asjaomaseid ametkondi. Eelkõige kaasatakse Eesti Pank, Sotsiaalministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sest komplekselt tuleb käsitleda kogu valdkonda, kaasa arvatud eelarvepoliitika, eelarvega seotud sotsiaalpoliitika, rahapoliitika ja majanduspoliitika.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis artiklites 98–104 esitatud majandus- ja rahaliidu majanduspoliitika põhimõtted jõustuvad liitumisest alates. Majandus- ja rahaliidu rahapoliitikat reguleerivad artiklid 105–124 jõustuvad pärast Eestile antud erandi kaotamist, s.t päevast, mil Eesti täidab ühisrahaga liitumise tingimused ja on kohustatud võtma kasutusele ühisraha.

12. JAGU

Statistika

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud liitumisläbirääkimiste statistika töögrupi juht Statistikaameti peadirektori asetäitja statistika arenduse teenistuse juhataja Maie Nogelainen.

ELi läbirääkimiste ettevalmistamise statistika töögruppi kuulusid peale Statistikaameti ametnike ka Eesti Panga, Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi Registrikeskuse, Eurointegratsioonibüroo ja Välisministeeriumi esindajad.

ELi statistikavaldkonna põhiülesanne on koostada usaldusväärset ja rahvusvaheliselt võrreldavat statistikat.

Nõukogu 17. veebruari 1997. aasta määruses 322/97/EÜ ühenduse statistika kohta määratakse kindlaks, et:

- komisjon võib koguda asjakohast informatsiooni, et täita talle EÜ asutamislepinguga antud mitmesuguseid ülesandeid ning tagada sellega ühisturu toimimine ja areng;
- statistilised andmed peavad olema ajakohased, usaldusväärsed, asjakohased ja liikmesriikide vahel võrreldavad, et EL saaks nende andmete alusel määratleda, kohaldada, kontrollida ja hinnata oma põhimõtteid;
- ühenduse statistika otstarbekuse, ühtluse ja võrreldavuse tagamiseks tuleb tõhustada koostööd ja koordineerimist nende ametiasutuste vahel, kes nii riigi kui ka ühenduse tasandil aitavad kaasa ühenduse statistika arengule;
- liikmesriikide statistikaasutused ja teised asutused, kelle ülesanne on koostada liikmesriikides ühenduse statistikat, peavad olema täiesti erapooletud ja professionaalsed, austades ühtseid käitumise ja kutse-eeetika põhimõtteid;
- tuleb koostada ühenduse statistika tootmise plaan, mida täpsustatakse konkreetsete statistiliste töödega;
- liikmesriikide ametiasutused ja ühenduse ametiasutus vastutavad ühenduse statistika koostamise eest vastavalt EÜ asutamislepingu artiklis 5 määratletud subsidiaarsuse põhimõttele;
- ühenduse statistikaprogrammi rakendamiseks statistiliste tööde kaudu tuleb kehtestada ühtsed meetodid ja tingimused;
- levitamine on osa ühenduse statistika loomisest;

- konfidentsiaalset informatsiooni andvate poolte usalduse saavutamiseks ja hoidmiseks on oluline kaitsta informatsiooni, mida riikide ja ühenduse statistikaasutused peavad ühenduse statistika koostamiseks koguma; statistilise informatsiooni konfidentsiaalsus peab kõikides liikmesriikides vastama ühtsetele põhimõtetele;
- EÜ asutamislepinguga on teatud statistilised kohustused antud Euroopa Rahainstituudile, mida see täidab ühenduse institutsioonidelt või asutustelt, liikmesriikide valitsustelt või mis tahes muult institutsioonilt juhiseid saamata; tähtis on tagada riigi ja ühenduse tasandil ametiasutuste oluliste ülesannete kooskõlastatus, mis aitab ühelt poolt kaasa ühenduse statistika koostamisele ja teiselt poolt Euroopa Rahainstituudi tegevusele.

Ühenduse statistika koostamise eest vastutavad subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt riigi tasandil riikide ametiasutused ja ühenduse tasandil ühenduse ametiasutus. Tulemuste võrreldavuse tagamiseks koostatakse ühenduse statistikat ühtsete standardite alusel ja põhjendatud erijuhtumitel ühtlustatud meetodite alusel.

Ühenduse statistika tähendab kvantitatiivset, koondatud ja representatiivset informatsiooni, mis saadakse riikide ametiasutuste ja ühenduse ametiasutuse poolt ühenduse statistikaprogrammi raames esitatud andmete kogumise ja süstemaatilise töötlemise tulemusel.

Statistika koostamine on protsess, mis hõlmab kogu statistilise informatsiooni kogumiseks, säilitamiseks, töötlemiseks, kokkuvõtmiseks, analüüsimiseks ja levitamiseks vajalikku tegevust.

Riikide ametiasutused tähendavad riikide statistikaasutusi ja muid organisatsioone, kes vastutavad liikmesriikides ühenduse statistika koostamise eest. Ühenduse ametiasutus on komisjoni allüksus Eurostat, kes täidab komisjonile antud ülesandeid seoses ühenduse statistika koostamisega.

Nõukogu võtab vastu ühenduse statistikaprogrammi, milles määratakse kindlaks kuni viieks aastaks kavandatavate tööde lähenemisviisid, põhivaldkonnad ja eesmärgid. Ühenduse statistikaprogramm on aluseks kogu ühenduse statistika koostamisele, vajaduse korral programmi ajakohastatakse.

Vajaliku sidususe tagamiseks infonõudlusele vastava statistika koostamisel teeb komisjon tihedat koostööd Euroopa Rahainstituudiga. Parima kvaliteedi tagamiseks peab ühenduse statistika vastama erapooletuse, usaldusvääruse, asjakohasuse, tasuvuse, konfidentsiaalsuse ja läbipaistvuse põhimõttele.

Erapooletus on ühenduse statistika koostamise objektiivne ja sõltumatu viis, mis on vaba poliitiliste või muude huvigruppide survest, eriti mis puudutab seatud eesmärkide saavutamiseks tehniliste võtete, definitsioonide ja meetodika valikut. See eeldab statistika minimaalse ooteajaga kättesaadavust kõikidele tarbijatele (ühenduse institutsioonid, valitsused, sotsiaal- ja majandusvaldkonna töötajad, akadeemilised ringkonnad ja üldsus).

Usaldusväärsus on ühenduse statistika omadus kajastada võimalikult tõetruult tegelikkust, mida ta peab vastavalt oma eesmärgile esindama. See eeldab teaduslike kriteeriumide kasutamist allikate, meetodite ja protseduuri valikul. Igasugune hõlmatust, meetodikat, protseduuri ja allikaid käsitlev teave tõstab samuti andmete usaldusväärst.

Asjakohasus tähendab, et ühenduse statistika koostamine on seotud ühenduse selgelt määratletud eesmärkidest tulenevate nõuetega. Need nõuded määravad kindlaks statistika valdkonnad, ajakohasuse ja ulatuse, mis peaksid alati sammu pidama uute demograafiliste, majandus-

like, sotsiaalsete ja keskkonna arengusuundadega. Andmeid tuleb koguda ainult nii palju, kui on vaja objektiivsete tulemuste saavutamiseks. Tuleb loobuda koostamast ühenduse statistikat, mis ei paku enam huvi ühenduse eesmärkide seisukohalt.

Tasuvus tähendab optimaalselt kasutada kõiki kättesaadavaid ressursse ja minimeerida andmeesitajate koormust. Statistika koostamiseks vajaliku töö hulk ja kulud peavad vastama taotletavale tulemusele ja kasumile.

Statistiline konfidentsiaalsus tähendab statistilistel eesmärkidel kas otse või kaudselt administratiivsetest või muudest allikatest saadud, üksikuid statistilisi üksusi käsitletavate andmete kaitset igasuguse konfidentsiaalsuse rikkumise vastu. See eeldab saadud andmete mittestatistilistel eesmärkidel kasutamise ja ebaseadusliku avaldamise takistamist.

Läbipaistvus tähendab andmeesitajate õigust saada informatsiooni õigusliku aluse, andmete vajamise eesmärgi ning rakendatavate kaitseabinõude kohta. Ühenduse statistikat koostavad ametiasutused peavad tegema kõik, et anda sellist informatsiooni.

Levitamine tähendab ühenduse statistika kättesaadavust kasutajatele lihtsa ja erapooletu juurdepääsu tagamise kaudu.

Ühenduse statistikaks peetakse statistikat, mille on koostanud või koostavad riikide ametiasutused või ühenduse ametiasutus.

ELi statistikasüsteemi moodustavad ELi liikmesriikide statistikaorganisatsioonid.

2. EESMÄRK

Komisjoni 21. aprilli 1997. aasta otsusega 97/281/EÜ nimetatakse komisjonile antud ühenduse statistika koostamise ülesannete täitmise eest vastutavaks Eurostat. Otsuse vastuvõtmisel on arvestatud EÜ asutamislepingu artikliga 155 ja nõukogu 17. veebruari 1997. aasta määrusega 322/97/EÜ, millega on muu hulgas kehtestatud ühenduse statistikat koostava asutuse ülesanded ja kohustused.

Nimetatud komisjoni otsuse kohaselt peab Eurostat oma tegevuses olema erapooletu, usaldusväärne, asjakohane ning järgima tasuvuse, konfidentsiaalsuse säilitamise ja läbipaistvuse põhimõtet.

Eurostat vastutab ühenduse statistikaprogrammide rakendamise eest, eelkõige:

- selliste normide ja meetodite väljatöötamise eest, mis võimaldavad koostada erapooletut, usaldusväärset, asjakohast ja tasuvat statistikat;
- statistika kättesaadavaks tegemise eest ELi organitele, liikmesriikide valitsustele, sotsiaalasutustele ja ettevõtjatele, teadusringkondadele ja üldsusele, et kujundada ja rakendada ühenduse tegevuspõhimõtteid, valvata nende täitmise järele ning neid hinnata.

Eurostati põhiülesanded:

- uurida ning arendada statistilisi meetodeid ja võtteid;
- ette valmistada ja arendada liikmesriikides ühenduse statistiliste normide vastuvõtmist, et parandada ühenduse statistika võrreldavust ning muuta selle koostamine tasuvamaks;
- nõustada ja toetada liikmesriike statistikaasjades;

- koostada ja analüüsida statistikat ning anda tehnilisi selgitusi, et vältida väärtõlgendamisi ja valesti analüüsimist;
- koguda siseriiklikelt statistikaasutustelt ja rahvusvahelistelt organisatsioonidelt ühenduse statistika jaoks vajalikke statistilisi andmeid;
- tugevdada koostööd siseriiklike statistikaasutustega ja nende vahel, vahetades asjatundjaid, osaledes statistilises tegevuses ja arendades koolitussüsteeme;
- teha koostööd rahvusvaheliste organisatsioonide ja kolmandate riikidega, et edendada ühenduse statistika võrreldavust muudes statistikasüsteemides koostatud statistikaga ja vajaduse korral abistada kolmandaid riike nende statistikasüsteemide täiustamisel;
- täiendada ühenduse statistikaga tegelevate komisjoni töötajate erialateadmisi ja oskusi statistika vallas.

Oma pädevuse piires vastutab Eurostat selliste teaduslike võtete, määratluste ja meetodite valimise eest, mis kõige paremini sobivad sätestatud põhimõtete järgimiseks ja eesmärkide täitmiseks.

Statistika valdkonna ELi õigusaktid kehtestavad nõuded statistiliste näitajate, riiklike statistiliste vaatluste korraldamise perioodilisuse, tähtaegade jms kohta ning riiklike statistiliste vaatluste korraldamise tingimused. Praegu koostatakse riiklik statistika ELi statistika-programmi 2003–2007 alusel.

ELi statistika hõlmab mitmeid statistika valdkondi.

Statistika *acquis*' reguleerib lisaks statistika valdkondadele ka üldkõikumisi, mis käsitlevad statistika õiguslike aspekte, konfidentsiaalsust, statistika komiteesid jms.

Mitmed õigusaktid kehtestavad nõuded klassifikaatoritele, st ühetüübiliste objektide teatud tunnuse alusel liigitamisele (näiteks tegevusalade, toodete klassifikaatorid), ning statistikale makromajanduse, hinna, palga, väliskaubanduse, põllumajanduse, ettevõtluse, sotsiaalala ja keskkonna kohta.

30. märtsil 1995. aastal kirjutati Tallinnas alla Balti riikide statistikaametite ja Eurostati ühisdeklaratsioon, millega määrati kindlaks statistikaametite edaspidine koostöö ning sellest tulenevad ülesanded ja prioriteedid.

Statistika vastavusse viimiseks ELi *acquis*'ga on ELi poolt ette nähtud PHARE statistikaalane tehnilise abi programm, mis võimaldab statistikaorganisatsioonidel osaleda Eurostati jt nõupidamistel, töögruppide koosolekutel, seminaridel, konverentsidel, osaleda katseprojektides jms.

Statistikaamet on saanud märkimisväärset tehnilist abi PHARE riikidevahelise statistika-programmi raames ja arvutustehnikaabi PHARE riiklikust programmist. PHARE riiklikku programmi 2002 on lülitatud Intrastati rakendamise ettevalmistamine.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisakti kohaselt kohustub Eesti rakendama ELi statistikaalast *acquis*'d täies ulatuses alates lepingu jõustumisest. Ühinemisakt ei kehtesta üleminekuperioode ega erandeid ning selle II ja III lisas käsitletakse statistikaalastesse ELi õigusaktidesse tehtavaid tehnilisi kohandusi.

Ühinemisakti II lisas on tehniliste kohandustega kindlaks määratud põllumajandus-, transpordi-, turismi-, kalandus-, makromajandus- ning tööjõustatistika koostamisel kasutatavad Eesti või Eesti piirkondade, sadamate jm koodid ning esitatud teatud terminite eestikeelsed vasted.

Eri statistika valdkondi reguleerivad eri kohustusastmega õigusaktid. Näiteks mõnes valdkonnas on ainuüksi soovituslikku laadi õigusaktid, sealhulgas nn aumeeste kokkulepped (*Gentlemen's Agreements*). Aumeeste kokkulepped on Eurostati ja liikmesriikide kokkulepped, mis määravad muu hulgas kindlaks Eurostatile edastatavate statistiliste andmete mahu, tähtajad jms.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eestis on riikliku statistika koostamise aluseks riikliku statistika seadus, mis on kooskõlas nõukogu 17. veebruari 1997. aasta määrusega 322/97/EÜ. Nimetatud määrusega kehtestatakse riikliku statistika koostamise põhinõuded. Selle alusel on kehtestatud Vabariigi Valitsuse korraldus riiklike statistiliste vaatluste korraldamise kohta, st iga-aastane riiklike statistiliste vaatluste loetelu, Vabariigi Valitsuse määrus riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel kasutatavate klassifikaatorite kohta jm. Riikliku statistika seaduse alusel kinnitab rahandusminister riiklike statistiliste vaatluste korraldamisel kasutatavad aruandevormid.

Kuigi suuremas osas on statistika valdkond viidud ELi nõuetega kooskõlla, jätkub töö ülejäänud õigusaktide harmoneerimisel.

Selleks koostab Statistikaamet igal aastal tööplani, mis saadetakse Eurostatile, kes jälgib ja hindab statistika vastavusse viimist ELi nõuetega. Eurostati eksperdid on teinud kaks Statistikaameti üldhindamist.

5. MÕJUD

Usaldusväärse statistika kaudu antakse hinnang Eesti majanduse, sotsiaalvaldkonna ja keskkonna seisundile. Statistilised andmed on aluseks riigi eri piirkondade arengu hindamisel ning rahaliste vahendite eraldamisel ELi struktuurifondidest, Ühtekuuluvusfondist, ühtse põllumajanduspoliitika juurutamisel jm. Statistiline informatsioon on olnud oluline hinnangu andmisel Eesti valmidusele ELiga liituda, Eesti võrdlemisel teiste riikidega ning Eesti arengu seisukohalt tähtsate otsuste tegemisel.

6. RAKENDAMINE

Statistikaalase tegevuse eest vastutab Statistikaamet, kes teeb mitmes valdkonnas koostööd teiste institutsioonidega. Näiteks makromajandusstatistika koostamisel tehakse koostööd Eesti Panga ja Rahandusministeeriumiga, põllumajandusstatistika koostamisel Põllumajandusministeeriumiga ning väliskaubandusstatistika koostamisel Tolliametiga.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole statistikat reguleerivaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui leping.

13. JAGU

Sotsiaal- ja tööpoliitika

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi eurointegratsioonibüroo peaspetsialist Heili Jõe ning liitumisläbirääkimiste sotsiaal- ja tööpoliitika töögrupi juht euronõunik Jana Järvik.

Valdkondade kaupa on seletuskirja koostamisel osalenud:

- tööõiguse valdkonnas Sotsiaalministeeriumi töösakonna juhataja Tiit Kaadu ja töösakonna tööõiguse büroo juhataja Carita Rammus;
- sotsiaaldialoogi valdkonnas Sotsiaalministeeriumi töösakonna juhataja Tiit Kaadu ja töösakonna nõunik Malle Kindel;
- tööhõive valdkonnas Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna juhataja tööala asekancleri ülesannetes Pille Rebane, tööala asekancleri nõunik Ülle Marksoo ja tööturu osakonna Euroopa Sotsiaalfondi programmeerimise ja koordineerimise büroo juhataja Mari Väli;
- Euroopa Sotsiaalfondi käsitlevas osas Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonna Euroopa Sotsiaalfondi programmeerimise ja koordineerimise büroo juhataja Mari Väli;
- sotsiaalkaitse ja sotsiaalkindlustuse osas Sotsiaalministeeriumi nõunik Pille Liimal ning sotsiaalkindlustuse ja -toetuste osakonna jurist Heli Sildmäe;
- meeste ja naiste võrdse kohtlemise valdkonnas Sotsiaalministeeriumi väliskoostöö ja eurointegratsiooni osakonna võrdõigussuhtekorralduse büroo juhataja Ülle-Marika Papp;
- diskrimineerimise vastu võitlemise osas Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Helen Kranich;
- tööohutuse ja tervishoiu osas Sotsiaalministeeriumi töösakonna töökeskkonna büroo juhataja Ivar Raik ja töösakonna juhataja Tiit Kaadu;
- rahvatervise osas Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna juhataja Ain Aaviksoo ja rahvatervise osakonna juhataja asetäitja Jelena Tomasova.

Sotsiaal- ja tööpoliitika valdkonnas olid liitumisläbirääkimistele kaasatud lisaks ministeeriumile ja haldusala asutustele Töötervishoiuarstide Seltsi, Eesti Põllumajandusülikooli, Eesti Töoandjate ja Tööstuse Keskliidu, Eksperimentaalse ja Kliinilise Meditsiini Instituudi, Eesti Ametühingute Keskliidu, Eesti Tervishoiutöötajate Ühingu ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoja esindajad.

ELi arengus on alati olnud oluline säilitada majanduslik ja sotsiaalne tasakaal. Selle tulemusena hõlmab ühenduse sotsiaalpoliitika eri ulatusega volituste piires paljusid valdkondi: tööhõivet, töotervishoidu ja -ohutust, meeste ja naiste võrdseid võimalusi, rahvatervist, sotsiaaldialoogi edendamist, sotsiaalkaitset, sotsiaalkindlustuse ja tööõiguse sätete kooskõlastamist.

1997. aastal liideti EÜ asutamislepingule lisaprotokoll nr 14 sotsiaalpoliitika kohta. EÜ asutamislepingu artikli 136 kohaselt juhendatakse ELi õigusnormide loomisel 1989. aastal ELi nõukogus vastu võetud töötajate sotsiaalsete põhiõiguste hartast ning Euroopa Nõukogu 1961. aasta sotsiaalhartast. Amsterdami leping andis ühendusele pädevuse koordineerida tööhõivepoliitikat ning vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastaseid abinõusid.

Nice'i leping sätestab lisaks, et ühendus toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitse valdkonnas. Nõukogu võib võtta meetmeid (välja arvatud liikmesriikide seaduste ja määruste ühtlustamine), et edendada liikmesriikide koostööd teadmiste arendamise, informatsiooni ja positiivse kogemuse vahetuse, innovaatiliste lahenduste propageerimise ning kogemuste hindamise kaudu.

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingu sotsiaalpoliitika sätted hõlmavad mitmeid sotsiaalmajanduslikke õigusi (õigus vabalt liikuda, õigus olla võrdselt koheldud, õigus saada haridust ja kutseõpet ning tervisekaitset jms) ning määravad kindlaks ühenduse üldeesmärgid (suurendada tööhõivet, parandada elu- ja töötingimusi, vähendada vaesust ja sotsiaalset tõrjutust jms).

Ühenduse pädevus sotsiaalpoliitika valdkonnas on kindlaks määratud EÜ asutamislepingu artiklitega 136–145; tööhõive valdkonnas artiklitega 125–130; töotervishoiu ja tööohutuse valdkonnas artiklitega 136–137 ja 140; Euroopa Sotsiaalfondi tegevuse valdkonnas artiklitega 146–148 ja 159. Rahvatervise valdkond on reguleeritud artikliga 152; sotsiaalne ühtekuuluvus ja sotsiaalne kaasatus (sh sotsiaalkindlustus) artiklitega 158–159, struktuurifondide tegevus artikliga 161. Meeste ja naiste võrdset kohtlemist käsitletakse asutamislepingu artikli 13 lõikes 1, artiklis 136, artikli 137 punktis i, artikli 141 lõikes 3 ja artiklis 142 ning võitlust rassismi vastu artiklis 13.

Samas on EÜ sotsiaalpoliitiline pädevus võrdlemisi kitsalt piiritletud, piirdudes nelja keskse valdkonnaga: meeste ja naiste võrdne kohtlemine, sotsiaalkindlustuse koordineerimine, töotervishoid ning tööohutus ja töötingimused. Ühtse sotsiaalpoliitika kujundamise õiguslikud alused on olnud kitsad ning võimaldanud rakendada eelkõige sotsiaalpoliitilisi meetmeid, mis on põhjendatud ühisturu huvidega ning määratud majanduslikult aktiivsetele ehk töötavatele inimestele. Näiteks piirdub õiguspädevus meeste ja naiste võrdse kohtlemise valdkonnas töötasu ja töötingimuste, kutseõppe, emaduspuhkuse, rasedate ja noorte emade töökaitse ning sotsiaalkindlustuse reguleerimisega. Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisega toetatakse ühisturu tõhusama toimimise eesmärgil töötajate vaba liikumist, tagades teistes liikmesriikides saadud hüvitiste säilimise vanaduse, haiguse, töötuse või muude sotsiaalsete riskide korral.

Praegu rakendatakse kolmes sotsiaalpoliitika valdkonnas (tööhõive, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamine ning pensionid) nn avatud koordineerimise meetodit, mis on liikmesriikide koostöö alus. Esmalt lepatakse kokku ühised eesmärgid ja nende eesmärkide saavutamise ajagraafik ning määratakse kindlaks kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad, et hinnata liikmesriikide olukorda ja arengut. Seejärel on liikmesriikide ülesanne töötada ELis sea-

tud eesmärkide ja suuniste alusel välja riiklikud strateegiad. Järgneb liikmesriikide strateegiate ja arengu ühine jälgimine, hindamine, kogemuste vahetamine ning edukamate kogemuste propageerimine. ELi eesmärkide paremaks täitmiseks võib luua ühenduse koostööprogramme, mis on abi- või tegevusprogrammid, et täiendada ELi tegevust probleemaladel. Programmid koostab komisjon ning need kooskõlastatakse ja neid rakendatakse liikmesriikide siseriikliku kontrolli all.

Eesti on suuteline sotsiaal- ja tööpoliitika *acquis'* täies mahus üle võtma ja seda rakendama ELiga ühinemisest alates. Eesti ei taotlenud selles peatükis üleminekuperioode ega erandeid. Ühinemisakti II lisas on esitatud liikmete arvu muutused kaevanduste ohutuskomisjonis, tööohutuse, tööhügieeni ja -tervishoiu nõuandekomitees, Euroopa elu- ja töötingimuste parandamise fondis, meeste ja naiste võrdseid võimalusi käsitlevas nõuandekomitees, Euroopa tööohutuse ja tervishoiu agentuuris, töösuhte poolte dialoogi edendamise dialoogikomitees ja alalises tööhõivekomitees.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Valdkonda on reguleeritud EÜ asutamislepingus, regulatsioon ühinemislepingus puudub.

Tööõigus

EÜ asutamislepingu artikli 140 kohaselt peab komisjon edendama liikmesriikide koostööd ja hõlbustama meetmete kooskõlastamist, eelkõige tööõiguse ja töötingimuste, ühinemisõiguse ning tööandjate ja töötajate vaheliste kollektiivläbirääkimiste valdkonnas. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 137 võetakse kvalifitseeritud häälteenamusega ja ühehäälselt vastu töötingimusi, töötajate informeerimist ja konsulteerimist reguleerivaid õigusakte, mis käsitlevad töötajate kaitset töölepingute lõpetamise korral, töötajate ja tööandjate esindamist, nende huvide esindamist ja kollektiivset kaitset, sealhulgas töötajate osavõttu ettevõtte juhtimisest. EL ei ole pädev reguleerima tötötasu, ühinemisõigust ega streigi- ja töösuluõigust.

ELi tööpoliitikaalane *acquis'* reguleerib järgmisi küsimusi:

- kollektiivkoondamine;
- tööandja kohustus informeerida ettevõtte, äriühingu või nende osade ülemineku korral töötajate esindajat tööandja maksejõuetusest;
- tööandja kohustus informeerida töövõtjat töölepingu või töösuhte olulistest tingimustest;
- tööõukogu asutamine või mitmes liikmesriigis tegutsevates ettevõtetes töötajate teavitamise ja konsulteerimise korra loomine. Liikmesriigi territooriumile töölähetusse saadetud teise liikmesriigi töötajale võrdsete õiguste tagamine asukohariigi töötajatega;
- osaaajatöötajatele samade õiguste tagamine kui täisajatöötajatele;
- tööaeg (sh puhkeaeg, puhkus);
- tähtajalise töölepinguga töötajatele samade tööohutus- ja tervishoiunõuete tagamine kui tähtajatu töölepinguga töötajatele;
- alla 18aastaste noorte töötamise piirangud.

Sotsiaaldialoog

ELi sotsiaaldialoogialane õigus reguleerib järgmisi valdkondi: sotsiaalpartnerite konsultatsioonid, et parandada EÜ poliitikat; kahe- ja kolmepoolsed läbirääkimised (tööandjad, töötajate ja riigi esindajad), riiklike kokkulepete (sotsiaallepete) sõlmimine; sotsiaalpartnerite kahepoolsed läbirääkimised töö- ja sotsiaalküsimustes ning asjakohaste kokkulepete ja kollektiivlepingute sõlmimine kõigil töösuhete tasanditel.

Tööhõive

EÜ asutamislepingu artiklis 136 nimetatakse ühenduse eesmärgidena tööhõive edendamist, elu- ja töötingimuste parandamist, adekvaatset sotsiaalset kaitset ning tööandjate ja töötajate dialoogi. Samas tuleb meetmete rakendamisel lähtuda liikmesriikide kogemuste mitmekesisusest ja ühenduse majanduse konkurentsivõime säilitamise vajadusest.

EÜ asutamislepingu artikli 128 lõike 2 kohaselt kinnitatakse avatud koordineerimise raames nõukogu otsusega iga-aastased tööhõive põhisuunad, mis on kõigile liikmesriikidele siduvad. Euroopa Ülemkogu järeldustest lähtudes ning komisjoni ettepaneku põhjal, pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee, regioonide komitee ning artiklis 130 nimetatud tööhõivekomiteega, koostab kvalifitseeritud hääلteenamusega otsustav nõukogu suunised, mida liikmesriigid oma tööhõivepoliitikas arvesse võtavad.

ELi tööhõivestrateegia (*European Employment Strategy*) tugineb neljale tööhõive põhisuunale: tööhõive suurendamine (*improving employability*), ettevõtluse toetamine (*developing entrepreneurship*), ettevõtete ja nende töötajate kohanemise toetamine (*encouraging adaptability of businesses and their employees*) ning naistele ja meestele võrdsete võimaluste tagamine (*strengthening equal opportunities policies for women and men*). ELi liikmesriikidel tuleb igal aastal strateegia põhisuundadest ja igal aastal komisjoni uuendatavatest üksikasjalikest juhistest lähtudes koostada tööhõive tegevuskava ja seda rakendada.

Euroopa Sotsiaalfond

ELis on loodud ELi kokkulepetes kindlaks määratud eesmärkide saavutamiseks vajalikud rahastusvahendid – struktuurifondid, mis peavad toetama liikmesriikide kõikide regioonide ühtlasemat majandus- ja sotsiaalset arengut.

EÜ asutamislepingu artiklite 146–148 kohaselt on Euroopa Sotsiaalfond tööhõivet toetav fond, mille vahendeid kasutatakse riiklike tööhõive tegevuskavade teostamiseks. Liikmesriik valib vajaliku struktuuri, et poliitikat ellu viia. Paljud tegevused on rakendatavad kohalikul tasandil, oluline on koostöö nii ministeeriumide kui ka kohalike võimuorganitega.

Sotsiaalne kaitse ja sotsiaalkindlustus

Kuigi ELi algusaastatest on arutatud sotsiaalse kaitse, eelkõige sotsiaalkindlustushüvitiste taseme ühtlustamist, et vältida ühtede riikide konkurentsieeliseid teiste ees madalamate tööjõukulude arvelt, on sotsiaalse kaitse õigusliku reguleerimise asemel eelistatud siiski nn vabatahtlikku harmoneerimist liikmesriikide suurema koostöö ja infovahetuse kaudu. Kuna sotsiaalse kaitse areng on tihedalt seotud riigi ajalooliste ja kultuuriliste traditsioonidega, on hüvitiste ja toetuste andmise põhimõtted liiga erinevad, et neid ühtlustada. Samuti tuleb arvestada, et sotsiaalpoliitika on liikmesriikide õigussüsteemides põhiseaduslikult tugevalt kaitstud ning liikmesriigid ei ole soovinud loovutada oma suveräänsust poliitiliselt tähtsast valdkonnast ega piirata iseotsustamise õigust sotsiaalkulutuste üle. EÜ asutamislepingu artikli 118 kohaselt toetab sotsiaalse kaitse süsteemide loomulikke ühtlustumist ka liikmesriikide sotsiaalkoostöö sätestamine ühisuurimuste, infovahetuse ja konsultatsioonide vormis.

Amsterdami lepinguga rõhutati sotsiaalsete eesmärkide osa ELi üldistes eesmärkides veelgi, ent sotsiaalse kaitse valdkonda õiguslikult siiski oluliselt ei reguleeritud. Ühenduse asutamislepingu artiklis 136 nimetatakse eesmärkidenäi tööhõive edendamist, elu- ja töötingimuste parandamist, adekvaatset sotsiaalset kaitset, tööandjate ja töötajate dialoogi. Lepingu kohaselt on liikmesriikidel kohustus tagada Euroopa sotsiaalharta sätestatud sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused ning täita Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga kehtestatud miinimumnõudeid hüvitiste taseme kohta. Samas artiklis lisatakse, et meetmete rakendamisel tuleb lähtuda liikmesriikide praktika mitmekesisusest ning vajadusest säilitada ühenduse majanduse konkurentsivõime.

Artiklis 137 antakse küll ühendusele õiguslik alus võtta sotsiaalse kaitse valdkonnas vastu siduvaid õigusakte, kuid nii sotsiaalkindlustuse kui ka laiemalt sotsiaalse kaitse küsimustes on õigusaktide vastuvõtmise eelduseks nõukogu ühehäälsus.

Meeste ja naiste võrdne kohtlemine

Liikmesriigid on tunnistanud ühenduse üheks eesmärgiks soolise ebavõrdsuse kaotamise, võrdõiguslikkuse edendamise ja soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide integreerimise ühenduse muusse poliitikasse, mille aluseks on EÜ asutamislepingu artikkel 2, artikli 3 lõige 2, artikli 13 lõige 1, artikkel 136, artikli 137 punkt i, artikli 141 lõige 3 ja artikkel 142.

Asutamislepingu artikli 2 kohaselt on ühenduse ülesanne ühisturu ning majandus- ja rahaliidu rajamise ning artiklites 3 ja 4 märgitud ühise poliitika või meetmete kaudu edendada ühenduse kõigis osades meeste ja naiste võrdõiguslikkust. Vastavalt artikli 3 lõikele 2 peab ühendus kogu oma tegevuse puhul silmas pidama, et see aitaks kaasa ebavõrdsuse kaotamisele ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele.

Artiklis 13 nähakse ette nõukogu õigus astuda vajalikke samme, et vöidelda diskrimineerimisega soo põhjal. Nimetatud sätte alusel tegutseb nõukogu ühenduse antud volituste piires ja komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälset, konsulteerides ka parlamendiga. Nõukogu tegevus ei tohi piirata lepingu teiste sätete kohaldamist.

Artikleid 136 ja 137 tuleb naiste ja meeste võrdõiguslikkuse küsimuses vaadata koos. Artiklis 136 on eesmärkidenäi loetletud tööhõive edendamine ning elamis- ja töötingimuste ühtlustamine ja jätkuv parandamine, piisav sotsiaalkaitse, töösuhte poolte dialoog, inimressursside arendamine. Nimetatud eesmärkide poole pürgimisel tuleb silmas pidada kevat suurt tööhõivet ja tööturul väljatõrjumise tõkestamist. Artiklis 137 loetletakse valdkonnad, kus ühendusel on õigus võtta liikmesriikide kõrval täiendavaid meetmeid meeste ja naiste võrdõiguslikkuse saavutamiseks seoses nende võimalustega tööturul ja kohtlemisega tööl.

Artikli 141 kohaselt tagab iga liikmesriik meestele ja naistele võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte rakendamise. Tasu all mõistetakse sama artikli lõike 2 alusel põhi- või miinimumpalka või mõnda muud tasumoodust kas rahas või loonusena, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab.

Võrdse tasu all peetakse silmas, et sama tükitöö eest arvestatakse tasu sama mõõtühiku alusel ning et ajatöö eest on samal töökohal ühesugune tasu.

Asutamislepingu artikli 141 lõike 3 kohaselt on nõukogul kohustus võtta meetmeid, et tagada meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise, sealhulgas võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte rakendamine. Sama artikli lõikes 4 on lisatud, et pidades silmas meeste ja naiste täieliku ja tegeliku võrdõiguslikkuse tagamist tööasjus,

ei takista võrdse kohtlemise põhimõtte ühtki liikmesriiki säilitada või võtta meetmeid, mis näevad ette eeliseid või erandeid, ehk nn positiivseid erimeetmeid.

Artikli 142 järgi peavad liikmesriigid püüdma säilitada võrdväarsust puhkuste tasustamisel.

ELis on võrdse kohtlemise normid kehtestatud lisaks EÜ asutamislepingule veel üheksa direktiiviga, mis reguleerivad naiste ja meeste võrdset kohtlemist seoses töö saamise, kutseõppe, edutamise ning tööttingimustega, võrdväarse töö eest võrdset tasustamist, ümberpööratud töendamiskohustust, osaaajatööd, vanemapuhkust, rasedate tööohutust ja töötervishoidu, tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana, ning seoses sotsiaalkindlustussüsteemidega.

Võitlus diskrimineerimise vastu

EÜ asutamislepingu artikli 13 kohaselt on nõukogul õigus talle antud volituste piires komisjoni ettepanekul ühehäälselt ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.

Töötervishoid ja tööohutus

EÜ asutamislepingus on tööttingimusi puudutava poliitika põhialuseks artikkel 2 ja artikli 3 punkt p ning artiklid 136, 137 ja 140. Artikli 136 kohaselt seab ühendus üheks eesmärgiks elamis- ja tööttingimuste parandamise. Asutamislepingu artikli 137 kohaselt näeb EL ette meetmeid töökeskkonna parandamiseks, et kaitsta töötajate tervist ja turvalisust. Artikli 140 kohaselt edendab komisjon meetmete kooskõlastamist liikmeriikide vahel sellistes tööttingimuste küsimustes nagu uuringud, arvamused, konsultatsioonid jms.

Töötervishoiu ja tööohutuse õigusaktide põhisuunaks on arendada siseturu sotsiaalset turvalisust. Keskused on kolm eesmärki:

- säilitada ja parandada töötajate tervist ja töövõimet;
- parandada töökeskkonda ja soodustada tööohutuse ja töötervishoiu arengut;
- arendada töökorraldust ja töökultuuri nii, et see toetab tööohutust ja töötervishoidu ning edendab ettevõttes positiivset psühhosotsiaalset mikrokliimat ja ladusat tööd, luues eelduse töö tootlikkuse suurendamiseks.

Raamdirektiiv (89/391/EMÜ), mis põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 137, sätestab tööandja kohustused ja vastutuse ohutu ning tervisliku töökeskkonna tagamisel, töökoha terviseriski hindamisel, töötajate teavitamisel ja väljaõppel töötervishoiu ja tööohutuse küsimustes. Raamdirektiivil põhinevad üksikdirektiivid sätestavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded töökohale, töövahendite ja isikukaitsevahendite kasutamisele, raskuste käsitsi teisaldamisele, hoiatussiltide paigaldamisele mäetööstuses, kalalaeva pardal jne.

Rahvatervis

EÜ asutamislepingu artikli 152 kohaselt tagatakse ühenduse poliitika ja tegevuse kindlaksmääramisel ning rakendamisel inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse. Ühenduse tegevus täiendab eelkõige ravimitega seonduvaid tervisekahjustusi vähendavat riiklikku poliitikat ning liikmesriikide tegevust, kaasa arvatud informeerimine ja ennetamine. Komisjonil on õigus kehtestada kvaliteedinõudeid ning võtta mitmesuguseid meetmeid, välja arvatud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamine.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Tööõigus

Suurem osa Eesti õigusaktidest on viidud vastavusse ELi nõuetega, kuid oluliste direktiivide harmoneerimine sõltub töölepingu seaduse vastuvõtmisest Riigikogus. Seadus ja selle rakendusaktid ning lähetatud töötajate seadus tuleb vastu võtta 2003. aastal.

Sotsiaaldialoog

Sotsiaaldialoogi seaduse (mis harmoneerib ELi direktiivid) eelnõu Riigikantseleile esitamise tähtajaks on planeeritud september 2003.

Tööhõive

Vastavalt 1997. aasta novembris toimunud Luksemburgi tööalasel tippkohtumisel saavutatud kokkuleppele rakendatakse ka Eestis ELi tööhõivestrateegia kaudu tööhõive tegevuskava. Praeguseks on Eestis valminud kolm tööhõive tegevuskava: 2000. aasta IV kvartaliks ning aastateks 2001, 2002 ja 2003.

ELiga liitumisel tekib Tööturuametil võimalus ühineda üleeuroopalise töövahendussüsteemi-ga EURES, mis koosneb internetipõhisest infoandmebaasist ja kõikides ELi liikmesriikides töötavatest EURESi nõustajatest.

Euroopa Sotsiaalfond

Abi saamiseks ja kasutamiseks peab liikmesriik koostama mitmeaastase programmdokumen-di ning tagama programmi nõuetekohaseks elluviimiseks vajalikud haldusstruktuurid ja protseduurid. Eesti Vabariigi valitsus võttis 4. märtsil 2003 vastu ühtse programmdokumendi “Eesti riiklik arengukava ELi struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdoku-ment 2003–2006”, mis on edastatud ka Euroopa Komisjonile.

Sotsiaalne kaitse ja sotsiaalkindlustus

Arvestades ELi õiguse piiratud ulatust sotsiaalse kaitse valdkonnas, on erinevus Eesti ja ELi sotsiaalse kaitse õiguse vahel väga väike ning Eesti sotsiaalse kaitse süsteem on kooskõlas ELi asjakohaste õiguslike regulatsioonidega. ELi sotsiaalkindlustuse koordinatsioonisüs-teemiga ühinemise mõjusid on põhjalikult käsitletud isikute vaba liikumise peatükis. Nõukogu parandatud ja täiendatud sotsiaalhartaga ühines Eesti 2000. aastal. Kuigi sotsiaal-harta kõiki sätteid ei ratifitseeritud, võeti täies mahus üle sotsiaalkindlustuse kohustused.

Eeltoodust tulenevalt valmistatakse Sotsiaalministeeriumis ette Euroopa sotsiaalkindlus-tuskoodeksi ratifitseerimise seaduse eelnõu. Eestis on olemas kõik sotsiaalkindlustusliigid ning kõigi sotsiaalkindlustusharude puhul on ületatud kaitstavate isikute arvu suhtes kehtes-tatud standardid. Samuti vastavad koodeksi nõuetele hüvitised, välja arvatud vanaduspensionid, emadushüvitis ning töövigastuse korral makstavad hüvitised.

Meeste ja naiste võrdse kohtlemise valdkonnas on Eesti sotsiaalkindlustusõigus valdavalt kooskõlas ELi õigusaktidega (direktiivid 79/7/EMÜ ja 86/378/EMÜ). Arvestades liikmes-riikide olukorda, on direktiiviga 79/7/EMÜ lubatud teha erandeid meeste ja naiste pensioniea suhtes. Samas on rõhutatud selliste erandite ajutist laadi ning praktikas kõik liikmesriigid on võrdsustanud või võrdsustavad pensioniea. Kutsepensioni puhul ei ole meeste ja naiste erinev kohtlemine pensioniea kindlaksmääramisel lubatud. Riikliku pensionikindlustuse seadusega

sätetatud üleminekuskaala kohaselt võrdsustatakse Eestis meeste ja naiste pensioniiga tasemel 63 eluaastat aastaks 2016. Teise märkimisväärse sammuna tuleb asjakohaste õigusaktide harmoneerimisel kõrvaldada meeste ja naiste erineva kohtlemise sätted soodustingimustel vanaduspensionide ning väljateenitud aastate pensionide seadustest.

Avatud koordineerimismeetodi raames töötatakse praegu välja koostöös komisjoniga sotsiaalse kaasatuse ühismemorandumit (*Joint Inclusion Memorandum*) – poliitilist dokumenti, mille eesmärk on välja selgitada vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse põhjused ja riskirühmad Eestis ning olulised valdkonnad ja tegevussuunad sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks. Oluliste valdkondade kindlaksmääramisel ja tegevussuundade kavandamisel arvestatakse ELi Lissaboni strateegia prioriteete ning vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamiseks Nice'i lepingus seatud eesmärgid. Ühismemorandum on vastavalt kokkuleppele komisjoniga kavandatud allkirjastada enne Eesti ühinemist ELiga, eeldatavalt 2003. aasta lõpus. Nimetatud ühismemorandumit väljatöötamine on ühtlasi eeltöö, et Eesti oleks liikmesriigina valmis esitama oma esimest sotsiaalse kaasatuse tegevuskava (*NAP Inclusion*) 2005. aastal samal ajal praeguste liikmesriikidega. Üheaegselt sotsiaalse kaasatuse ühismemorandumit väljatöötamisega osaleb Eesti ELi koostööprogrammis sotsiaalse tõrjutuse vähendamiseks, mille raames tehakse 2003. aastal Eestis uuring eluasemeprobleemide kohta. Uuringu tulemused ja järeldused avaldatakse sotsiaalse kaitse ühismemorandumis ning on aluseks eluasememeetmete kavandamisele.

Meeste ja naiste võrdne kohtlemine

Valdkonna eesmärgid ja meetmeid koordineerib EÜ soolise võrdõiguslikkuse edendamise raamstrateegia (2001/51/EÜ). Eesti on ühinenud aastani 2005 kehtiva raamprogrammiga, mis koordineerib majanduselu, võrdse osalemise ja esindatuse, sotsiaalsete õiguste, naiste inimõiguste ning soorollide ja stereotüüpide valdkondades rakendatavaid meetmeid.

Eestil on kohustus rakendada nii soolise diskrimineerimise vastast ELi õigustikku kui ka soolise võrdõiguslikkuse poliitikat. Sellest tulenevalt on vaja vastu võtta soolise võrdõiguslikkuse seadus, luua ELi direktiivi 76/207/EMÜ harmoneerimiseks vajaliku pädevusega institutsioonid (näiteks soolise võrdõiguslikkuse nõukogu) ja parandada riigiasutuste, kohaliku omavalitsusasutuste, haridus- ja teadusasutuste jt. haldussuutlikkust, et integreerida soolise võrdõiguslikkuse aspekt tegevuskavadesse, programmidesse ja projektidesse (*Gender mainstreaming*).

Eesti peab välja arendama soolise võrdõiguslikkuse riikliku poliitika, töötama välja strateegiad ja rakendama soolise ebavõrdsuse vähendamise, võrdse kohtlemise tagamise ja võrdõiguslikkuse edendamise meetmeid. Lisaks tuleb tagada, et soolise võrdõiguslikkuse edendamise põhimõtte integreeritakse kõikidesse valdkondadesse riiklikul, kohalikul ja institutsionaalsel tasandil.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu defineerib valdkonna põhimõisted, keelab otsese ja kaudse soolise diskrimineerimise, pöörates erilist tähelepanu töösuhetele; kohustab era- ja avaliku sektori tööandjaid, riigi- ja kohalike omavalitsuste asutusi, haridus- ja teadusinstituutide edendamise naiste ja meeste võrdõiguslikkust; on aluseks seaduse täitmist jälgiva institutsiooni loomisele, sätestab selle ülesanded võrdõiguslikkuse edendamisel ja õiguskaitse menetluse; näeb ette nõuandva kogu loomise. Nimetatud seadus ja selle rakendusaktid tuleb võtta vastu hiljemalt 2003. aastal.

Vastavalt direktiivi 76/207/EMÜ (meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses töö saamise, kutseõppe ja edutamise ning töötajate osatusega) parandustele

(direktiiv 2002/73/EMÜ) on kohustuslik selliste soolise võrdõiguslikkuse institutsioonide olemasolu, mille ülesanded on edendada, analüüsida, jälgida ja toetada sooliselt võrdset kohtlemist. Kollegiaalse nõuandva organina näeb soolise võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu ette alalise soolise võrdõiguslikkuse nõukogu loomise. Võrdõiguslikkuse poliitika elluviimiseks ja selle põhimõtte kõigisse sotsiaalmajandusliku elu valdkondadesse integreerimiseks on vaja luua ja välja arendada riiklik mehhanism, on vaja lisatööjõudu ja täiendkoolitust.

Võitlus diskrimineerimise vastu

Valdkonda reguleerivad kaks direktiivi. Nõukogu direktiiviga 2000/78/EÜ kehtestatakse töö saamise ja kutsealale pääsemise kohta üldised võrdse kohtlemise nõuded, et võidelda usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise vastu. Nõukogu võrdse kohtlemise direktiiv 2000/43/EÜ keelustab diskrimineerimise inimese rassi ja etnilise päritolu alusel. Direktiive harmoneerib Justiitsministeeriumis ettevalmistatav võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu, mis tuleb vastu võtta 2003. aasta jooksul.

Töötervishoid ja tööohutus

Eesti töökeskkonnapoliitika tugineb Vabariigi Valitsuse 30. juunil 1998 heaks kiidetud programmdokumendil “Eesti töökeskkonnapoliitika” ning raamdirektiiviga kooskõlas oleval töötervishoiu ja tööohutuse seadusel. Töökeskkonnapoliitika kujundamisel ja elluviimisel on arvestatud kõigi ELi õigusest tulenevate kohustustega.

Vabariigi Valitsusele on esitatud heakskiitmiseks “Töötervishoiu arengukava aastani 2007”, mis määrab kindlaks töötervishoiu arengu prioriteedid ning asjaomaste institutsioonide töötervishoiualase tegevuse põhisuunad, mis on püstitatud vajaduse tõttu täita ELi õigusega sätestatud nõudeid.

2003. aastal on oluline võtta vastu Vabariigi Valitsuse määrused “Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded plahvatusohtlikus keskkonnas töötamise kohta” ning “Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded alaealiste töö kohta”.

Rahvatervis

Rahvatervise valdkonda kuuluvad sellised rahvatervise programmid nagu vähivastase võitluse programm, tervise edendamise ning rahvatervisealase teavitamise ja koolituse programm, tervisemonitooring, AIDSi ja teiste nakkushaiguste ennetamise tegevusprogramm ning narkomaaniaga võitlemise tegevusprogramm. 2003. aastal liitus Eesti ELi rahvatervise programmiga aastateks 2003–2008.

Rahvatervise valdkonnas on ELi täpsemad nõuded kehtestatud tubakatoodetele. Tubakatoodete märgistamise eesmärk on ühtlustada liikmesriikide seadusi, mis käsitlevad sigaretipakendil kajastuvaid tervisehoiatusi ning tõrva- ja nikotiinisisaldust.

2003. aasta oktoobris on planeeritud Riigikantseleile esitada järgmiste seaduste eelnõud:

- tubakaseadus, mis sätestab tubakatoodete märgistamise ja sigarettide nikotiini-, tõrva- ja vingugaasisalduse piirväärtused ning pakendi tervisehoiatusi sisu ja vormi;
- vereseadus koos rakendusaktidega.

5. MÕJUD

Töö- ja sotsiaalpoliitika valdkonnas on Riigikantselei ELi sekretariaat koostöös Sotsiaalministeeriumiga teinud ELiga liitumise mõjusid käsitleva uuringu “Euroopa Liiduga liitumise mõju tööhõive muutusele erinevat ettevalmistust nõudvates ametites” (<http://www.eib.ee/files/toohoive.pdf>). Uurimuse kohaselt on Eestis selle valdkonna suurimaks probleemiks tööpoliitika meetmete alafinantseerimine, millest tulenevad ELiga liitumisel kaks peamist probleemi. Esiteks on Tööturuameti haldussuutlikkus tööpoliitika meetmete rakendamisel piiratud, sest finantsilised võimalused määravad sageli ka personali arvukuse ning kaadri kvaliteedi. Teiseks ei võimalda vähene finantseerimine ellu viia kohustusi, mida liikmesriigid on võtnud tööpoliitika raames. Samas nimetatakse uuringus, et tööpoliitika kulutuste suurendamine iseenestest ei taga tööturuolukorra paranemist, sest analüüsida tuleb ka tööpoliitika meetmete kasutamise tõhusust. Oluline takistus tööpoliitika meetmete laiendamiseks on pingeline riigieelarve.

Kui tööpoliitikas on ette näha riiklike tööturu meetmete suurenemist, siis tervishoiu ja tööohutuse õigusaktid seavad töökeskkonna parandamise ning rakenduskulude põhiraskuse tööandjale.

Sotsiaalkaitse, see tähendab sotsiaalkindlustuse ja toetuste, tervishoiu- ja hoolekandeteenuste valdkonnas on ELi roll piiratud või puudub hoopis. Liikmesriikidel on õigus ise kujundada oma sotsiaalkindlustussüsteem ja määrata hüvitiste suurus. Siiski ei saa ELi sotsiaalpoliitika mõjusid hinnata vaid kuludest ning tuludest lähtudes. ELi sotsiaalpoliitiline roll on ulatuslikum, kui seda võiks kitsa sotsiaalpoliitilise *acquis* põhjal eeldada. Seetõttu tuleb ELi mõju Eesti sotsiaalpoliitikale hinnates silmas pidada ka ühenduse mittesiduvaid, nn leebe regulatsiooni dokumente: programmilisi ja konsultatsioonidokumente, soovitusi ja hea praktika juhtnõore, tegevuskavu ja koostööprogramme, millel on suunav mõju liikmesriikide sotsiaalpoliitilistele valikutele.

6. RAKENDAMINE

Tööõigus

Tööalane järelevalvesüsteem toimib individuaalsete töövaidluskomisjonide ja Tööinspeksiooni kaudu. Õigusaktide ettevalmistamise eest vastutab Sotsiaalministeerium.

Sotsiaaldialoog

Üldine järelevalve ja vastutus lasub sotsiaaldialoogi partneritel. Järelevalvesüsteem toimib peamiselt kollektiivsete töötülide ja individuaalsete töövaidluste lahendamise mehhanismi raames töövaidluskomisjonide ja Tööinspeksiooni kaudu. Loodud on kolmepoolne Sotsiaalmajandusnõukogu, mille ülesanded on sotsiaalmajanduslike protsesside ning makromajanduslike suhete seire, konsulteerimine ning soovitude ja arvamuste edastamine otsuseid vastuvõtivatele institutsioonidele. Tegemist on sotsiaaldialoogi pidamist nõustava asutusega. Sotsiaaldialoogis on määrav osa kolmepoolsetel ja kahepoolsetel läbirääkimistel. Lisaks tegutsevad Eestis järgmised kolmepoolsed asutused: Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) Nõukogu, Töökeskkonna Nõukoda ja Kemikaaliohutuse Komisjon. Loodud on samuti 11 maakonna tööhõivenõukogud, kes lahendavad tööhõiveprobleeme maakonna tasandil.

Tööhõive

Tööhõivepoliitika rakendamise eest vastutavad Sotsiaalministeerium ning Tööturuamet.

Seoses liitumisega lisandub Eesti tööturusüsteemile mitmeid kohustusi, mille täitmiseks tuleb tunduvalt tõsta asjakohaste institutsioonide haldussuutlikkust. Tööhõiveametid peavad olema suutelised ellu viima Euroopa tööhõivestrateegiat, mille üheks uueks tegevussuunaks on töötutele individuaalsete tegevuskavade koostamine.

Kui kulutused tööturupoliitikale moodustavad Eestis SKTst kõigest 0,2%, siis mujal ELi riikides on see üle 3–4 %.

Euroopa Sotsiaalfond

Euroopa Sotsiaalfondi korraldusasutus on Rahandusministeerium, rakendusasutused Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning rakendusüksused Tööturuamet, Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Riigikantselei. Euroopa Sotsiaalfondi makseasutus on Rahandusministeerium. Ühenduse algatuse EQUAL korraldusasutus on Sotsiaalministeerium ja makseasutus Rahandusministeerium.

Eestis on vaja 2003. aastal vastu võtta Euroopa Sotsiaalfondi rakendamist käsitlevad õigusaktid. Euroopa Sotsiaalfondi haldamise süsteem töötatakse välja 2003. aasta lõpuks.

EL kaasfinantseerib liikmesriigi määratud prioriteetseid tegevusi kuni 75% ulatuses kogumaksumusest. Aastail 2004 ja 2006 on Euroopa Sotsiaalfondist saadav rahasumma 1053,58 miljonit krooni, kaasfinantseerimiseks kulub 351,18 miljonit krooni. Kaasfinantseerimisena on osaliselt võimalik arvesse võtta riigi eraldatavaid summasid tööturupoliitika finantseerimiseks (Tööturuameti eelarve). Asjaomased ministeeriumid on summad esitanud riigieelarve 2004. aasta seaduseelnõus.

Sotsiaalne kaitse ja sotsiaalkindlustus

Valdkonna õigusaktide rakendamise eest vastutavad Sotsiaalkindlustusamet, Keskaigekassa ja Sotsiaalministeerium.

Meeste ja naiste võrdne kohtlemine

Soolise võrdõiguslikkuse kui üldise hüve edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine kuulub Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse.

Soolise diskrimineerimise (nagu ka teistel alustel diskrimineerimise) lepitusmenetlus hakkab toimima õiguskantsleri juures, osa järelevalvefunktsioone jääb Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse.

Plaanitavate kulutustena võib märkida soolise võrdõiguslikkuse seadusest tulenevate õigusaktide väljatöötamist ja järelevalveinstitutsiooni(de) loomist (ligikaudu 1 630 000 krooni); soolise võrdõiguslikkuse iga-aastast monitooringut (ligikaudu 300 000-500 000 krooni); lähtuvalt programmide strateegiate ja arengukavade väljatöötamist ja koolitust (ligikaudu 640 000 krooni.); lähtuvalt tööhõive tegevuskavast naiseetevõtluse arendamise strateegia ja tegevuskava rakendamist (ligikaudu 1 950 000 krooni). Taotlus on esitatud 2004. aasta riigieelarve seadusesse.

Töötervishoid ja tööohutus

Riiklikku järelevalvet kõigi töötervishoidu ja tööohutust reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle korraldab Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev Tööinspeksioon.

ELiga liitumine toob töökeskkonnapoliitika rakendamisel lisakulutusi järgmistes valdkondades:

- töökeskkonnaalastest välislepingutest (ILO konventsioonide ratifitseerimine) ja ELi nõuete tulenevate uute või lisafunktsioonide täitmine (Tööinspeksioon ja Töötervishoiu Keskus);
- riigipoolne toetus töötervishoiu teenistuste võrgu tekkimisele (s.o eraettevõtluse toetamisele) eeskätt Kesk-Eestis;
- töötervishoiualaste rakendusuringute teostamine (loodav Tervise Arengu Instituut).

Töötervishoidu ja tööohutust käsitlevad õigusaktid seavad tööandjale kohustuse parandada töökeskkonda, mis eeldab lisainvesteeringute tegemist, sest õigusaktidest tulenevad rakendusculud peab kandma ettevõtja.

Nõukogu määrustega 2062/94/EÜ ja 1643/95/EÜ loodi 1994. aastal Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur, mille asukoht on Bilbao (Hispaania). Agentuuri eesmärk on koguda, analüüsida ning jagada infot, mis parandaks töötervishoiu ja tööohutuse olukorda Euroopas. Agentuur on kolmepoolne ELi organ. Igas liikmesriigis on määratud agentuuri kontaktinstitutsioon (*Focal Point*), mis Eestis on Sotsiaalministeerium.

1997. aastal loodi nõukogu määrusega 1365/75/EMÜ Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Sihtasutus, asukohaga Dublinis. Institutsioon loodi uurimiskeskusena, et analüüsida paremate elu- ja töötingimuste kavandamist ja loomist.

ELiga liitumisest alates on Eesti kaasatud nimetatud institutsioonide juhatusse Vabariigi Valitsuse, tööandjate ja ametiühingute esindajatega (3 liiget, lisaks nimetatakse igapäevale personaalne asendusliige). Peale liikmesriikide esindajate on juhatuses esindatud ka komisjon ja vaatlejad (Dublini Sihtasutus, UNICE, TUTB). Bilbao Agentuuri puhul on igale liikmesriigile määratud kontaktinstitutsioon, mis Eestis on Sotsiaalministeerium. Senini on koostöö nimetatud Dublini sihtasutusega toimunud *ad hoc* kujul ning projektide raames.

Rahvatervis

Tubakaseaduse täitmise eest vastutavad ja kohtuvälised menetlejad on Politseiprefektuur, Tolliamet, Tööinspeksioon, Tervisekaitseinspeksioon, Tarbijakaitseamet ja valla- või linnavalitsus.

7. JÕUSTUMINE

Eesti ei taotlenud selles valdkonnas üleminekuperioode ega erandeid. Seega ei ole ühinemislepingus sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui leping.

14. JAGU

Energeetika

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja energeetika valdkonna osa on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi energeetikaosakonna osakonnajuhataja ja ELi läbirääkimiste energeetika töögrupi juht Einari Kisel, Kiirguskeskuse direktor Merle Lust, Kiirguskeskuse kiirguskaitse osakonna spetsialist Elle Tanner (EURATOMi asutamislepingu 3. peatükk “Tervisekaitse”, 6. peatükk “Tarned”, 7. peatükk “Julgeolekumeetmed” ja VI lisa), AS A.L.A.R.A. – Paldiski Tuumaobjekt juhataja Henno Putnik (EURATOMi asutamislepingu 4. peatükk “Investeeringud”, 5. peatükk “Ühisettevõtted”, 9. peatükk “Tuumaühisturg” ja 10. peatükk “Välisuhtlemine”), Haridus- ja Teadusministeeriumi teadus- ja kõrghariduse osakonna nõunik innovatsiooni alal Rein Vaikmäe (EURATOMi asutamislepingu 1. peatükk “Teadusliku uurimistöö edendamine”) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi energeetikaosakonna kütuse- ja energiaturu talituse peaspetsialist Ando Leppiman.

Energeetika valdkonna *acquis* jaguneb kuueks alavaldkonnaks, mis on järgmised.

● Üldpõhimõtted ja programmid

- üldine: alavaldkonnas käsitletakse energiaharta küsimusi ning ühenduse institutsioonide otsuseid ja määruseid programmide, komiteede, riikide ja ettevõtete kohta;
- energia ratsionaalne kasutamine ja konserveerimine.

● Kivisüsi

- söetööstuse toetamine;
- konkurents: tariifid ja muud müügitingimused;
- kivisöetooted;
- muud söetööstuse küsimused.

● Elekter

● Tuumaenergia

- kütuse toore ja materjalid;
- elektrijaamad ja ühisettevõtted;

- julgeolekumeetmed;
 - tuumaenergiaalased teadusuuringud;
 - muud tuumaenergia küsimused.
- **Vedelkütus ja maagaas**
 - toore ja materjalid ning varud;
 - ühendusesisene kauplemine;
 - muud vedelkütuse ja maagaasi küsimused.
 - **Muud energiaallikad:** alavaldkonnas käsitletakse teisi energiaallikaid kui kivisüsi, tuumakütus, maagaas ja vedelkütused.

Energeetika valdkonda reguleeritakse EÜ asutamislepingus teiste valdkondade kaudu. Nende valdkondade eesmärk on edendada üleeuroopaliste võrkude rajamist ja soodustada nende väljaarendamist, arendada energeetikaalaste meetmete kaudu ühenduse kõigis osades säästvat majandustegevust ning parandada keskkonnakaitset ja kvaliteeti, pidada kinni konkurentsieeskirjadest ettevõtjate suhtes kohaldatavate eeskirjade ja riigiabi andmise korral, maksusätetest, seaduste ühtlustamise ja tarbijakaitseõuetest ning ühenduse keskkonnapoliitika eesmärkidest.

Tuumaenergia valdkonda käsitletakse EURATOMi asutamislepingus, mille kohaselt EURATOMi ülesanne on aidata kaasa elatustaseme kasvule liikmesriikides ja edendada riikidevahelisi suhteid, et tagada tuumatööstuse loomise ja kiire arengu tingimused.

2. EESMÄRK

Tuumaenergia valdkonna põhimõtted ja eesmärgid tulenevalt EURATOMi asutamislepingust

Teadusliku uurimistöö edendamine

EURATOMi asutamislepingu peatükis 1 sätestatakse komisjoni vastutus tuumauuringute edendamise ja sellele kaasaaitamise eest liikmesriikides. Teaduslik uurimistöö ja koolitus toimuvad I lisas loetletud valdkondades (tuumatoorained, tuumafüüsika, reaktorite füüsikaline keemia, radioaktiivsete materjalide töötlemine, radioisotoopide kasutusala, elusorganismidele toimunud kiirguse kahjuliku toime uurimine, nii reaktoritele kui ka eespool loetletud teadusuuringuteks vajalikele tööstus- ja teadusrajatistele ettenähtud eriseadmete ehitamise ja parendamisega seotud uurimused ning energia tootmise majandusaspektid). Komisjoni ettepanekul võib nõukogu seda nimekirja kvalifitseeritud häälteenamusega muuta. Nimetatud küsimustes peab komisjon konsulteerima asutamislepingu artikli 134 alusel moodustatud teadus- ja tehnikakomiteega.

Lisaks sätestab teadusliku uurimistöö edendamise peatükk korra, mille kohaselt komisjon koordineerib ja täiendab liikmesriikide tuumauuringuid, püüdes vältida kattuvat tegevust ja suunates uurimistööd väheuuritud valdkondadesse. Samuti nähakse ette meetmed, mida komisjon võib võtta, et soodustada liikmesriikides uurimisprogrammide elluviimist, ning komisjoni tegevus ühenduse teadus- ja koolitusprogrammide koostamisel. Programmid koostatakse kõige enam viieks aastaks ja nende koostamisel konsulteerib komisjon teadus-

ja tehnikakomiteega. Ühenduse teadus- ja koolitusprogrammid tuumaenergia valdkonnas on EÜ asutamislepingu artiklis 164 kindlaks määratud teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse mitmeaastaste raamprogrammide eriprogrammid, mille koostamine, heakskiitmine ja elluviimine on reguleeritud EÜ asutamislepingu artiklitega 166–173. Viimaseid on käsitletud põhjalikumalt seletuskirja teaduse ja teadusuuringute peatükis. Teadusliku uurimistöö edendamise peatükk näeb ette ühenduse uurimis- ja koolitusprogrammide elluviimiseks mõeldud Tuumauuringute Ühiskeskuse ja selle raames koolide asutamise eesmärgid ja korra, määrab subjektide ringi, kellele komisjon võib lepingu alusel usaldada ühenduse uurimisprogrammi teatavate osade elluviimise, ja sätestab komisjoni kohustuse anda teavet uurimisprogrammide ning nende rakendamise ja edene-mise kohta.

Teabe levik

EURATOMi asutamislepingu peatükis 2 sätestatakse teave, mille üle ühendusel on käsutusõigus. Liikmesriikidel, isikutel ja ettevõtetel on õigus komisjonile esitatava avalduse alusel saada ühenduse omanduses olevate patentide, ajutiselt kaitstud patendiõiguste, kasulike mudelite või patenditaotluste alusel lihtlitsentse, kui nad suudavad nendega seotud leiutisi tõhusalt kasutada. Samadel tingimustel annab komisjon patentide, ajutiselt kaitstud patendiõiguste, kasulike mudelite või patenditaotluste alusel all-litsentse, kui ühendusel on lepinguline litsents, mis annab talle õiguse seda teha. Litsentse ja all-litsentse antakse vaid juhul, kui eelnevalt on kokku lepitud nende kasutamise tingimused. Kui kokkuleppele ei jõuta, võivad litsentsiaadid kohaste tingimuste kindlaksmääramiseks anda asja Euroopa Kohtusse.

Lisaks sellele edastab komisjon liikmesriikidele, isikutele ja ettevõtetele ühenduse omandatud teabe, mida eespool kirjeldatu ei hõlma ning mis pärineb kas ühenduse enda uurimisprogrammidest või on edastatud komisjonile vabaks kasutamiseks. Muu teabe suhtes püüab komisjon vabatahtliku kokkuleppe korras tagada nii ühendusele tema eesmärkide saavutamiseks kasuliku teabe edastamise kui ka sellist teavet hõlmavate patentide, ajutiselt kaitstud patendiõiguste, kasulike mudelite või patenditaotluste alusel litsentside andmise. Selleks kehtestab komisjon korra, mille kohaselt liikmesriigid, isikud ja ettevõtted võivad kasutada teda vahendajana oma esialgsete või lõplike uurimistulemuste vahetamiseks, kui ühendus ei ole neid tulemusi komisjoni antud lepingulise uurimistöö raames saanud. See kord peab tagama teabe konfidentsiaalsuse.

Komisjon võib anda edastatavad tulemused Tuumauuringute Ühiskeskusele dokumenteerimiseks. Sellega ei kaasne nende kasutusõigus ilma edastava poole nõusolekuta. Salastatust käsitlevas jaos määratakse salastuskord teabele, mille ühendus saab oma uurimisprogrammi elluviimise tulemusena ja mille avaldamine võib kahjustada liikmesriigi riigikaitsehuve.

Teabe leviku peatükis sätestatakse ka, et kui ühelt poolt liikmesriigi, isiku või ettevõtte ja teiselt poolt kolmanda riigi, rahvusvahelise organisatsiooni või kolmanda riigi kodaniku vaheline kokkulepe või leping teadus- või tööstusinfo vahetamise kohta tuumaenergeetika vallas nõuab ükskõik kummalt poolt allakirjutamist oma suveräänseid õigusi teostava riigi poolt, siis sõlmib selle komisjon. Samas artiklite 103 ja 104 kohaselt võib komisjon siiski kohaseks peetavatel tingimustel volitada liikmesriiki, isikut või ettevõtet selliseid kokkuleppeid sõlmima.

Tervisekaitse

EURATOMi asutamislepingu peatükk 3 kehtestab tuumatööstuse arengu puhul eelduseks olevad ohutusstandardid, mille täitmine aitab kaitsta elanike ja kiirgustöötajate tervist ioniseeriva kiirguse ohu eest. Põhiline ohutusstandard määrab kutse- ja elanikukiirituse dooside piirmäärad ja neile vastavad kiirgusohutusnõuded, kiirituse ja radioaktiivse saastumise piirmäärad ja kiirgustöötajate tervise järelevalve põhimõtted. Peamised kohustused EURATOMi asutamislepingu tervisekaitse peatüki täitmiseks on kehtestada õigusaktid põhilise ohutusstandardi nõuete järgimiseks, võttes arvesse komisjoni soovitusi õigusaktide ühtlustamise kohta, tagada asjakohane koolitus kiirgusohutuse alal, luua vahendid õhu-, pinnase- ja vee-seireks ning teavitada komisjoni seire tulemustest ning radioaktiivsete jäätmete lõppladustamise kavatsusest, et kindlaks määrata, kas lõppladustamine võib põhjustada mõne teise liikmesriigi vee, pinnase või õhu radioaktiivset saastumist.

Investeeringud

EURATOMi asutamislepingu peatükk 4 kehtestab komisjoni vastutuse tuumaenergeetikat edendavate näidisprogrammide korrapärase avaldamise ja investeeringute koordineeritud arengu eest ning komisjoni sotsiaal- ja majanduskomitee arvamuse avaldamise eest nimetatud valdkonnas. Samuti kohustavad investeeringu peatüki sätteid isikuid ja ettevõtteid, kes tegutsevad EURATOMi asutamislepingu II lisas loetletud tööstusharudes, edastama komisjonile kolm kuud enne esimeste tarnelepingute sõlmimist või kui ettevõtte kavatab töö teha oma ressurssidega, kolm kuud enne töö algust oma investeerimisprojektid, mille eesmärk on tootmisvõimsuse loomine, kvantitatiivse ja kvalitatiivse tootmisvõimsuse säilitamine, tootmisvõimsuse otsene tõstmine, tootlikkuse otsene tõstmine, tootmiskvaliteedi parandamine ja kasutatud tuumakütuse või radioaktiivsete jäätmehooldusettevõtete rajamine, kaasa arvatud käitlemine, ajutine või lõplik ladustamine ja/või lõpphoiustamine. See kehtib sellistes tööstusharudes nagu uraani- ja tooriumimaagi kaevandamine, nende maakide rikastamine, uraani- ja tooriumikontsentraatide keemiline töötlemine ja puhastamine, igasugusel kujul tuumakütuste valmistamine, tuumakütuseelementide valmistamine, uraanheksafluoriidi tootmine, rikastatud uraani tootmine, kiiriratud kütuste töötlemine eesmärgiga eraldada mõned või kõik selles sisalduvad elemendid, reaktoriaeglustite tootmine, hafniumivaba tsirkooniumi või selle ühendite tootmine, igat tüüpi tuumareaktorid igaks otstarbeks, ühe või mitme käesolevas loetelus nimetatud rajatistega seoses radioaktiivsete jäätmete tööstusliku töötlemise seadmete püstitamise.

Investeeringuprojektide kindlaksmääramise kriteeriumid, millest tuleb komisjonile lepingu artikli 41 kohaselt teatada, on kindlaks määratud 2. detsembri 1999. aasta nõukogu määruses 2587/1999/EURATOM ning nende andmete esitamise kord komisjoni 8. juuni 2000. aasta määruses 1209/2000/EURATOM.

Komisjon arutab isikute või ettevõtetega läbi investeerimisprojektide kõik lepingu eesmärkidega seotud aspektid ning edastab oma seisukohad asjaomastele liikmesriikidele. Komisjon võib asjaomaste liikmesriikide, isikute ja ettevõtete nõusolekul avaldada iga temale edastatud investeerimisprojekti.

Ühisettevõtted

EURATOMi asutamislepingu peatükk 5 kehtestab ühenduses tuumatööstust arendavate ühisettevõtete moodustamise korra. Komisjonil tuleb läbi vaadata kõik komisjoni, liikmesriigi või muu osalise algatatud ühisettevõtte moodustamise projektid. Pärast läbivaatamist edastab komisjon kõik ühisettevõtte asutamise projektid koos oma põhjendatud arvamusega nõukogule. Ühisettevõtted asutatakse nõukogu otsusega ning need on juriidilised isikud. Artikli 48 kohaselt

võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälselt iga ühissetevõtte suhtes rakendada lepingu III lisas loetletud eeliseid. Nõukogu võib sama menetluse kohaselt sätestada nende eeliste andmise tingimused. Liikmesriik on kohustatud tagama omalt poolt eeliste andmise. Olulisemad eelised on ühissetevõtte asutamise ning selle omandi, vara ja tulu vabastamine kõikidest maksudest ja lõivudest ning ühissetevõttes töödeldud või töödeldavate ainete ning teadus- ja tehnikaseadmete vabastamine tollimaksust ja samaväärse toimega maksudest.

Tarned

EURATOMi asutamislepingu peatükis 6 nähakse ette, et kõikidele huvitatud liikmesriikidele tuleb tagada (uraani)maakide ja tuumamaterjali (nii allikmaterjal kui ka lõhustuv erimaterjal) tarned ühtse tarnepoliitika alusel. Sel eesmärgil asutatud tarneagentuuril on ainuõigus sõlmida nii ühendusest kui ka väljastpoolt ühendust pärinevate uraanimaakide ja tuumamaterjali tarnelepinguid. Põhilised kohustused on varustada tarneagentuuri asjakohase teabega, võimaldada tarneagentuurile liikmesriigi territooriumil vabalt tegutseda ning teavitada tarneagentuuri perioodiliselt uraanimaagi või tuumamaterjali vajadusest (kogus, füüsikalise-keemilised omadused, päritolu, otstarve, kohaletoimetamise kuupäev ja hinnatingimused). Liikmesriigil on õigus taotleda rahalist toetust oma territooriumil korraldatavate geoloogiliste uuringute programmide tarvis ja küsida komisjonilt nõu uuringute läbiviimise või maardlate kasutamise kohta.

Julgeolekumeetmed

EURATOMi asutamislepingu peatükis 7 sätestatakse, et vastavalt lepingu VII peatükile kohaldatakse liikmesriigis kasutuses ja hoiustamisel olevale tuumamaterjalile EURATOMi julgeolekumeetmeid. Julgeolekumeetmete raames esitavad liikmesriigid tsiviilvaldkonnas tuumamaterjali kasutamise andmed sõltumatule pädevale asutusele, mis on Euroopa Komisjoni EURATOMi Julgeolekumeetmete Direktooraat.

Komisjonil on õigus suhelda otse liikmesriikide tuumamaterjali kasutavate operaatoritega. Komisjoni julgeolekumeetmete rakendamise tagamiseks peab liikmesriik teatama komisjonile tehnilised põhinäitajad tuumamaterjali tootmise, eraldamise või muul viisil kasutamise või kiiritatud tuumakütuse töötlemise rajatise kohta (artikkel 78), kehtestama tuumamaterjali arvestamise korra ja pidama arvestust tuumamaterjali üle (artikkel 79), tagama komisjoni inspektoritele juurdepääsu kõikidele objektidele, millele kohaldatakse julgeolekumeetmeid (artikkel 81), ja rakendada komisjoni määratud tähtaja jooksul abinõusid julgeolekumeetmete rikkumise lõpetamiseks (artikkel 83). Tuumamaterjalile julgeolekumeetmete kohaldamise eesmärk on välistada tuumamaterjali mitte-eesmärgipärane kasutus range arvestuse ja kontrolli abil.

Omandiõigus

EURATOMi asutamislepingu peatüki 8 kohaselt kuuluvad lõhustuvad erimaterjalid ühendusele. Ühenduse omandiõigus hõlmab kõiki lõhustuvaid erimaterjale, mida toodab või impordib liikmesriik, isik või ettevõtte ning mille kohta kehtivad peatükis 7 sätestatud julgeolekumeetmed. Liikmesriikidel, isikutel või ettevõtetel on piiramatult õigus kasutada nõuetekohaselt omandatud lõhustuvaid erimaterjale julgeolekumeetme rakendamise, tarneagentuurile antud optiooniõiguse, tervisekaitsealaste ning muude neile nimetatud lepinguga pandud kohustuste alusel. Vajaduse korral võib nõukogu liikmesriigi või komisjoni taotlusel nimetatud peatüki omandiõiguse sätteid komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ühehäälselt kohandada. Komisjon vaatab läbi iga liikmesriigi sellekohase

taotluse. Kõikide nende esemete, materjalide ja varade omandiõiguslik kord, mis nimetatud peatüki alusel ei kuulu ühendusele, määratakse kindlaks iga liikmesriigi õigusega.

Tuumaühisturg

EURATOMi asutamislepingu peatüki 9 kohaselt kaotavad liikmesriigid omavahelises kaubanduses IV lisas loetletud toodete suhtes kõik impordi- ja eksporditollimaksud, samaväärselt toimega maksud ning impordi ja ekspordi kogusepiirangud (artikkel 93). Artikli 94 alusel kehtestavad liikmesriigid IV lisas loetletud toodete suhtes ühise tollitariifi ja vastavalt artiklile 96 kaotavad liikmesriigid kõik kodakondsusel põhinevad kitsendused, mis mõjutavad liikmesriikide kodanike õigust asuda oskustööle tuumaenergeetika valdkonnas, arvestades avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu põhinõuetest tulenevaid piiranguid. Samuti ei tohi kohaldada mingeid kodakondsusel põhinevaid kitsendusi liikmesriigi jurisdiktsiooni alla kuuluvate avalikõiguslike või eraõiguslike füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes, kui nad soovivad ühenduses osaleda teaduslikku või tööstuslikku laadi tuumarajatise ehitamisel (artikkel 97).

Välissuhted

EURATOMi asutamislepingu peatüki 10 kohaselt võib ühendus sõlmida kokkuleppeid ja lepinguid kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Läbirääkimisi selliste kokkulepete või lepingute üle peab komisjon kooskõlas nõukogu direktiividega ning neid sõlmib komisjon nõukogu heakskiidul; nõukogu teeb otsuse kvalifitseeritud hääleteenamusega. Artiklis 102 sätestatakse, et kolmanda riigi, rahvusvahelise organisatsiooni või kolmanda riigi kodanikuga sõlmitud kokkulepped või lepingud, milles peale ühenduse on osaliseks ka üks või mitu liikmesriiki, ei jõustu enne, kui kõik asjaomased liikmesriigid on komisjonile teatanud, et need kokkulepped või lepingud on kooskõlas nende siseriikliku õigusega saanud kohaldatavaks (nt ELi ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri vahel sõlmitud julgeolekumeetmete kokkuleppe lisaprotokoll ei jõustu enne, kui kõik liikmesriigid on selle ratifitseerinud).

Artiklid 103 ja 104 käsitlevad kokkuleppeid ja lepinguid, mida liikmesriik sõlmib kolmanda riigi, rahvusvahelise organisatsiooni või kolmanda riigi kodanikuga. Liikmesriigid võtavad endale kohustuse edastada komisjonile nimetatud kokkulepete või lepingute projektid niivõrd, kui need käsitlevad EURATOMi asutamislepingu reguleerimisalasse jäävaid küsimusi. Komisjon kontrollib, et kavandatav kokkulepe või leping ei sisaldaks klausleid, mis takistavad EURATOMi asutamislepingu rakendamist. Liikmesriik ei sõlmi kavandatavat kokkulepet või lepingut enne, kui ta on andnud rahuldavad vastused komisjoni võimalikele vastuväidetele või täitnud Euroopa Kohtu korralduse, kui Euroopa Kohus on riigi avalduse põhjal teinud kiireloomulise otsuse kavandatavate klauslite kokkusobivuse kohta EURATOMi asutamislepinguga.

EURATOMi asutamislepinguga võetud kohustused on ülimuslikud mis tahes kolmanda poolega sõlmitava või uuendatava kokkuleppe või lepingu üle. Kolmanda poolega sõlmitud lepingutele tuginedes ei või jätta täitmata EURATOMi asutamislepinguga pandud kohustusi. Kõik liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et edastada komisjonile viimase nõudmisel kogu teabe, mis käsitleb kokkuleppeid või lepinguid, mille isik või ettevõtte on sõlminud kolmanda riigi, rahvusvahelise organisatsiooni või kolmanda riigi kodanikuga EURATOMi asutamislepingu reguleerimisalal pärast selle jõustumist. Komisjon võib nõuda teabe edastamist üksnes selleks, et kontrollida, kas sellised kokkulepped või lepingud ei sisalda EURATOMi asutamislepingu rakendamist takistavaid klausleid. Komisjoni avalduse peale teeb Euroopa Kohus otsuse selliste kokkulepete või lepingute kokkusobivuse kohta EURATOMi asutamislepinguga.

Artiklid 105 ja 106 käsitlevad tuumaenergeetika valdkonna kokkuleppeid ja lepinguid, mille liikmesriik on sõlminud enne EURATOMi asutamislepingu jõustumist. EURATOMi asutamislepingule tuginedes ei või jätta täitmata kokkulepet või lepingut, mille liikmesriik, isik või ettevõtte on sõlminud enne EURATOMi asutamislepingu jõustumist kolmanda riigi, rahvusvahelise organisatsiooni või kolmanda riigi kodanikuga, kui selline kokkulepe või leping on edastatud komisjonile hiljemalt 30 päeva pärast EURATOMi asutamislepingu jõustumist. EURATOMi asutamislepingut ei või jätta täitmata kokkulepete või lepingute alusel, mis on sõlmitud EURATOMi asutamislepingu allakirjutamise ja jõustumise vahel, kui Euroopa Kohus otsustab komisjoni avalduse põhjal, et kumb tahes pool sõlmis kokkuleppe või lepingu kavatsusega EURATOMi asutamislepingu täitmisest kõrvale hoida. Artiklis 106 käsitletakse tuumaenergeetika valdkonna kokkuleppeid ja lepinguid, mille liikmesriik on sõlminud kolmandate riikidega enne EURATOMi asutamislepingu jõustumist. Liikmesriik peab koos komisjoni-ga algatama nimetatud riikidega läbirääkimised, et ühendus võiks võimaluste piires kokkulepetest tulenevad õigused ja kohustused üle võtta. Kõigi selliste läbirääkimiste tulemuse-na sõlmitavate uute kokkulepete kohta peavad andma oma nõusoleku kokkulepetele alla kirju-tanud liikmesriigid ning kokkulepped peab heaks kiitma nõukogu kvalifitseeritud häälteena-musega. Ühenduse ja kolmandate riikide vahel sõlmitud tuumaenergeetikaalaste koostöölepete teksti on lisatud punkt, mille kohaselt asendab ühendusega liituvat riiki tema kokkulepetes kol-mandate riikidega liitumisest alates ühendus (EURATOM/USA, artikkel 19.3).

Eesmärk tulenevalt EÜ asutamislepingust

EÜ asutamislepingu kohaselt on EÜ eesmärk edendada üleeuroopaliste võrkude, sealhulgas maagaasi- ja elektrivõrkude rajamist ning soodustada nende väljaarendamist. EÜ üks peamisi prioriteete on tagada sõltumatus kolmandatest riikidest ning ühtlustada elektri ja maagaasi siseturgudel tegutsemise kord. Selleks on välja töötatud maagaasi- ja elektriturge reguleerivad õigusaktid ning kvaliteedinõudeid ja varustuskindluse tagamist käsitlevad õigusaktid.

Samuti kuulub EÜ eesmärkide hulka edendada säästvat majandustegevust ning parandada keskkonnakaitset ning kvaliteeti (EÜ asutamislepingu artiklid 3 ja 6). Ühenduse keskkonna-poliitika eesmärkidest kinnipidamist tuleb käsitada kui ühte peamist põhimõtet (EÜ asutamislepingu artiklid 174, 175). Lisaks eespool nimetatule tuleb järgida konkurentsieskirju ettevõt-jate suhtes kohaldatavate eeskirjade ja riigiabi andmise korral, maksustamissätetest ning seaduste ühtlustamise (EÜ asutamislepingu VI jaotis – konkurentsi, maksustamise ja seaduste ühtlustamise eeskirjad) ja tarbijakaitse nõuetest (EÜ asutamislepingu artikkel 153). Sisepiirideta ala rajamisest täieliku kasu saamiseks aitab EÜ kaasa üleeuroopaliste võrkude rajamisele ja arendamisele energeetika infrastruktuuri valdkonnas (EÜ asutamislepingu artikkel 154).

Euroopa Ülemkogu Lissaboni tippkohtumisel 2000. aasta kevadel töötati välja nn Lissaboni strateegia, mis käsitleb muu hulgas ka energeetika valdkonna tulevikueesmärke, mis on järgmised:

- jätkuv energiaturgude avamine: on rõhutatud, et siseturust ei ole tuntavat kasu majandusharudes, mida ei ole piisavalt reformitud ja kus konkurents on väike. Seetõttu on Lissaboni strateegia eesmärk, et liikmesriigid peavad avama oma energiaturu suurtarbijatele 2004. aastal ja hiljem ka kodutarbijatele;
- taastuenergiaallikate kasutamise suurendamine energia tootmiseks, lähtudes direktiivis 2001/77/EÜ nimetatud eesmärkidest: märgitakse, et hoolimata sellest, et taastuener-giaallikate baasil toodetav elektrienergia moodustab kogutoodangust märkimisväärse osa, on areng püstitatud eesmärkide täitmiseks siiski liiga aeglane;

- energiatarbimise vähendamine: energiatarbimine EÜs aeglaselt väheneb, samas on tulevaste liikmesriikide ja liituvate riikide energiatarbimine kuni 4 korda suurem praeguste liikmesriikide omast. Seetõttu peavad just liituvad riigid energiatarbimist märkimisväärselt vähendama;
- mitmesuguste vahendite kasutamine ristsubsideerimise vähendamiseks ja laialdasema taastuenergiaallikate kasutamise ning energiasäästu propageerimiseks energeetika- ja transpordisektoris: investeeringud konventsionaalsete tehnoloogiate arendamiseks ja kasutuselevõtuks ning konventsionaalsete tehnoloogiate ja kütuste kasutamine on ristsubsideeritud, maksudest osaliselt või täielikult vabastatud ja tänu liialt madalale hinnakujunduse struktuurile, mis välistab keskkonnanahoidlikesse tehnoloogiatesse investeeringute konkurentsivõimalused. Probleemi lahendamiseks töötatakse välja uued õigusaktid – direktiiv kasvuhoonegaaside emissioonikvootidega kauplemise skeemi kohta, transpordivahendite maksustamise raamtööprogramm ja energiamaksustamise direktiiv;
- riikidevahelise energiakaubanduse arendamine ja ühenduste parandamine: selle saavutamiseks tuleb toetada energiaturgude avamist ja kõrvaldada takistused transpordisektoris. Selleks tuleb tagada, et piiriülese energia kogus oleks vähemalt 10% installeeritud koguvõimsusest 2005. aastal.

Lissaboni strateegias märgitakse, et uued liikmesriigid on teinud energiaturu avamises edusamme. Samas on suurima elektritootja osakaal kogu turust peale Ungari ja Poola igal pool suurem kui 50%, mis oluliselt takistab elektrihinna alanemist.

Eesti juhindub üldjuhul EÜ põhimõtetest. Teisalt tuleb arvestada ka kohaliku olukorra ja reaalse situatsioonidega. Praegu on Eesti elektriturg avatud vaid 10% ulatuses. Läbirääkimiste tulemusel jääb see osaliselt suletuks kuni 2012. aastani. Taastuvate energiaallikate laialdasema kasutamise ja energiasäästu edendamise nimel on Eesti seadustes ette nähtud toetusmehhanismid ja siseturul tegutsemise kord. Samuti on Eesti võtnud üle taastuenergia direktiivi 2001/77/EÜ ja läbirääkimiste käigus Euroopa Komisjoniga sätestanud Eesti indikatiivse eesmärgina saavutada 2010. aastaks taastuenergiaallikatest elektritootmise osakaal 5,1% siseriiklikust elektri tarbimisest. Energiakaubanduse edendamiseks peetakse läbirääkimisi Soome-Eesti elektri merekaabli ehitamiseks.

Et edendada energeetikakoostööd ka laiemalt, on Eesti ratifitseerinud Kyoto protokoll, mis näeb ette kasvuhoonegaaside emissiooni vähendamist 2008. aastaks võrreldes 1990. aasta seisuga. Eesti on selle eesmärgi juba täitnud. Energiamaajanduse liberaliseerimise ja säästliku energiavarustuse ning -kasutuse edendamiseks on Eesti ühinenud:

- energiahartaga, mille põhikontseptsioon on saavutada energeetikakoostöö küsimustes riikidevaheline kokkulepe, et kiirendada üleminekuperioodiga riikide, eelkõige endise NSV Liidu territooriumil asuvate riikide majanduskasvu investeeringute ja energiamajanduse liberaliseerimise kaudu. Energiaharta lepingu põhjal kehtestatakse rahvusvaheline õiguslik alus pikaajaliseks koostööks, sätestades seejuures järjest laialdasemalt energiatoodete, -materjalide ja energiakandjate vabakaubanduse ning eeldades energiamajanduses riikliku proteksionismi vähendamist ning vaba konkurentsi soodustamist. Energiaharta leping on alla kirjutatud 17. detsembril 1991. aastal Haagis. Eesti ratifitseeris energiaharta lepingu 28. veebruaril 1998. 2002. aasta lõpu seisuga oli lepinguga liitunud 51 riiki ning EÜ, 47 riiki on energiaharta lepingu ka ratifitseerinud;
- Maailma Energeetika Nõukoguga, mille eesmärk on edendada säästlikku energiavarustust ja -kasutust kõikide inimeste hüvanguks energia varustuse ja kasutuse meetodite, andmete

kogumise ning võrdlemise, energia varustust ja kasutust soodustava tegevuse ja koostöö kaudu teiste sarnaste eesmärkidega energeetikaorganisatsioonidega. Maailma Energeetika Nõukogu asutati 1923. aastal ning alustas oma tööd rahvusvahelise elektritööstuse assotsiatsioonina. Praegu on sellel ligi 100 liikmesriiki, kes tarbivad 92% kogu maailma energiast.

Energiaharta ja Maailma Energeetika Nõukogu raames tehakse tihedat koostööd ka EÜga.

EURATOMi asutamislepingu kohaselt on EURATOMi ülesanne aidata kaasa elatustaseme kasvule liikmesriikides ja edendada riikidevahelisi suhteid, et tagada tuumatööstuse loomiseks ja kiireks arenguks vajalikud tingimused. Ülesande täitmise eelduseks on kehtestada ohutusstandardid, mille järgimine aitab kaitsta elanike ja kiirgustöötajate tervist ioniseeriva kiirguse ohu eest. ELi liikmesriigid on kohustatud tagama kiirguskaitsealase koolituse ja väljaõppe, õhu, pinnase ja vee seire ning komisjoni teavitamise radioaktiivsete jäätmete lõppladustamise kavatsusest.

EURATOMi asutamislepingu eesmärk on edendada teadusuuringuid tuumaenergia ja tuumatehnoloogia valdkonnas ning soodustada investeerimist sellesse valdkonda. Seejuures tagatakse asjakohane järelevalve, et tuumamaterjali kasutatakse ainult ettenähtud eesmärkil. EURATOMi asutamisleping aitab kaasa ühtsete põhisteandardite kehtestamisele kiirgustöötajate ja elanikkonna tervise kaitseks ioniseerivast kiirgusest tulenevate ohtude eest.

EURATOMi asutamislepingus pööratakse suurt tähelepanu teadusuuringutele. Kuna 35% ELis toodetavast elektrienergiast moodustab tuumaenergia, siis peetakse selle üle laialdast diskussiooni, arvestades vajadust vähendada mõju kliimamuutustele ning tagada EÜ vähenev sõltuvus energiaressurssidest. Selle valdkonna kaugema perspektiivi suurimaks väljakutseks on termotuumaenergia kasutusele võtmine ja seetõttu on termotuumaenergia uuringud EÜ teadusprogrammide üheks prioriteetseks valdkonnaks. Eesmärgiks on tõestada termotuumaenergia kasutuselevõtu teaduslikku ja tehnoloogilist võimalikkust ning hinnata selle majanduslikku põhjendatust.

Lähiperspektiivis on prioriteetseks uurimisvaldkonnaks tuumajäätmete käitlemise ja pikaajalise säilitamise küsimused. Kuigi Eestis praegu ega ka lähitulevikus tuumaenergiat ei kasutata ning põhiline tegevus selles valdkonnas on koondunud tuumajäätmete käitlemisele ja Paldiski tuumaobjekti likvideerimisele, ei ole see sugugi välistatud edaspidi. Seetõttu on kindlasti vaja luua teaduslik kompetents ja välja koolitada asjaomased spetsialistid. Kuigi Eesti on liitunud EÜ teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse VI raamprogrammiga (2002–2006), ei osaleta seni materiaalsetel kaalutlustel ja otsese vajaduse puudumise tõttu EURATOMi tuumaenergia teadusuuringute ja koolituse eriprogrammis. Ühinemise järel on ka see programm Eestile avatud.

EÜ asutamislepingutest tulenevate kohustuste täitmiseks on loodud õiguslik alus ja olemas institutsioonid, kes vastutavad õigusaktides sätestatud kohustuste täitmise eest.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisaktis on energeetika valdkonda käsitletud tehniliste kohandustena akti II lisa peatükis. Lisaks kajastab VI lisa peatükk 8 kahte energeetika valdkonnas kokkulepitud ülemineku- perioodi, mis puudutavad vedelkütuse miinimumvaru moodustamist ja elektrituru avamist.

Ühinemisakti VI lisa peatükk 8 kehtestab energeetika valdkonnas Eestile järgmised ülemineku- perioodid:

- elektrituru avamine: elektrituru direktiiv 96/92/EÜ näeb ette liikmesriikide elektrituru avamise 2003. aasta alguseks vähemalt 35% ulatuses, kavandatav uus elektrituru direktiiv näeb ette liikmesriikides elektrituru avamise 2004. aasta 1. juuliks kõikidele äritarbijatele, 2007. aasta 1. juuliks aga kõikidele tarbijatele, selleks ajaks peaks olema igal tarbijal ELis võimalik elektrit osta kõikidelt samasse elektrivõrku ühendatud elektritootjatelt. Eesti rakendab üleminekuperioodil direktiivi 96/92/EÜ ja avab 35% oma elektriturust 31. detsembriks 2008;
- seejärel avab Eesti oma elektrituru kõigile elektritarbijatele, välja arvatud kodutarbijad, 31. detsembriks 2012. Käimasoleva restruktureerimisprotsessi jooksul põlevkivienergeetikale turugarantii andmine on Eesti põlevkivi eristaatuse peamine aspekt. Põlevkivienergeetika restruktureerimine omakorda on optimaalseim viis, et tagada Eesti varustatus energiaga, Ida-Virumaa tööjõuturu stabiilne areng ning elektritootmise muutmine keskkonnahoidlikumaks.

Lõppakti III osa jao C (EÜ liikmesriikide ühisdeklaratsioonid) punktis 8 on esitatud EÜ deklaratsioon Eesti üleminekuperioodi kohta põlevkivi ja elektri siseturu küsimustes. Deklaratsiooni kohaselt jälgib EÜ, kuidas Eesti täidab endale võetud siseturu arendamise kohustusi, kuidas arendatakse Eestis elektritootmist ning millised on muutused Eesti elektriturul ning naaberriikides. EÜ tunnustab Eesti eriolukorda seoses põlevkivisektori restruktureerimisega, mis nõuab suuri jõupingutusi kuni 2012. aasta lõpuni ja mille tõttu tuleb elektriturg avada mittekodutarbijatele järk-järgult. Kellegi õigusi piiramata võivad kõik liikmesriigid alates 2009. aastast taotleda komisjonilt Läänemere regiooni elektriturgude arengu hindamist, mille alusel teeb komisjon nõukogule asjakohased ettepanekud, võttes arvesse põlevkivi eripära ning sotsiaalseid ja majanduslikke asjaolusid seoses põlevkivi kaevandamise, tootmise ja tarbimisega ning EÜ eesmärkidega elektriturul.

Vedelkütuse miinimumvaru loomine: Eesti moodustab 90 päeva kohustusliku vedelkütuse miinimumvaru 31. detsembriks 2009. EÜ üks peamisi energeetika valdkonna põhimõtteid on tagada sõltumatus kolmandatest riikidest kütuste ja elektri varustusraskuste korral. Direktiivide 98/30/EÜ ja 68/414/EMÜ alusel nähakse ette, et kõik liikmesriigid moodustavad vähemalt 90 päeva vedelkütuste miinimumvaru eelmise aasta vedelkütuste sisetarbimise järgi. Majanduslikel põhjustel ei ole Eesti võimeline kohustuslikku vedelkütuse miinimumvaru kiiremini looma, kuna napib rahalisi vahendeid mahutite ehitamiseks, vedelkütusevarude soetamiseks ja hoidmiseks. Läbirääkimistel lepidi eelnevalt nimetatud põhjustel kokku, et Eesti kohustub looma vedelkütuse miinimumvaru järkjärguliselt vastavalt vedelkütuse miinimumvaru seaduses sätestatud ajagraafikule:

- 10 päeva liitumiskuupäevaks;
- 20 päeva 31. detsembriks 2004;
- 35 päeva 31. detsembriks 2005;
- 45 päeva 31. detsembriks 2006;
- 50 päeva 31. detsembriks 2007;
- 65 päeva 31. detsembriks 2008 ja
- 90 päeva 31. detsembriks 2009.

Seletuskirja VII osa 31. jaos käsitletakse põlevkiviüuringute rahastamist, mis lepidi kokku läbirääkimiste käigus. Eesti põlevkiviüuringuid on võimalik sihtotstarbeliselt kaasrahastada

ELi söe- ja teraseuringute fondist. Võimalik on kaasrahastada uurimisprojekte kogu põlevkivitootmise ja -töötlemise väärtusketi ulatuses, see tähendab nii põlevkivienergeetikas kui ka põlevkiviõli tootmises. Põlevkiviuringute sihtotstarbeline kaasrahastamine ELi söe- ja teraseuringute fondist on oluline, et arendada teaduspotsentiaali põlevkiviuringute valdkonnas. Eesti jaoks on tähtsad teadusuuringud kogu põlevkivitootmise ja -töötlemise väärtusketi ulatuses, hõlmates nii põlevkivienergeetikat kui ka põlevkiviõli ja põlevkivikemikaalide tootmist.

Muus osas kehtestab ühinemisakt Eestile energeetika valdkonnas üldise kohustuse rakendada alates ELiga ühinemisest kõiki selle valdkonna ühenduse õigusakte (ühinemisakti artikkel 2).

Ühinemisakti II lisa 12. peatükk kehtestab asjakohased tehnilised kohandused ning rakendussätted ELi teiseses õiguses, et arvestada Eesti liitumist.

Üldiste energeetikaalaste õigusaktide jaoks sisaldub asjakohane regulatsioon ühinemisakti II lisa 12. peatüki jaos A. Tehniliste täiendustega lisatakse energeetika valdkonna õigusaktidesse viited uute liikmesriikide kohta.

Energiamärgistust käsitleb ühinemisakti II lisa 12. peatüki jagu B, millega täiendatakse energiamärgistuse ja -tõhususe direktiive viidetega uute liikmesriikide kohta.

Energiamärgistuse ja -tõhususe direktiivid sätestavad kodumajapidamises kasutatavate elektriühikute ja õhukonditsioneeride energiatõhususe märgistamise nõuded nende turustamisel, päevavalguslampide süüte- ja reguleerimisseadmete energiasäästu nõuded, uute vedel- ja gaaskütusega köetavate kuumaveekatelde efektiivsusnõuded ning kodumajapidamises kasutatavate lampide energiamärgistusnõuded.

Asjaomaste kohustuste täitmiseks on Eesti õigusaktid ühtlustatud *acquis'* põhimõtetega, mille tulemusena on tagatud selle valdkonna siseriikliku ja EÜ õiguse kooskõla. Sellest tulenevalt on nimetatud põhimõtete rakendamiseks alustatud, selleks on loodud vajalik institutsionaalne baas.

Ühinemislepingu mõju hinnates tuleb arvestada asjaoluga, et Eestis valdavalt juba rakendatakse energeetika *acquis'*st tulenevaid kohustusi ning seetõttu ei too lepingu jõustumine olemasoleva praktika jaoks kaasa kogu valdkonda ümber kujundavaid muudatusi. Seoses Eesti taotletud üleminekuperioodidega vedelkütuse miinimumvaru hoiustamise ja elektrituru avamise suhtes kaasnevad Eestile energeetika *acquis'* ülevõtmisega põhimõttelist laadi muudatused, mille mõju on hajutatud astmelise ajagraafikuga pikemale ajaperioodile.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Vastavus tulenevalt EÜ asutamislepingust

Eesti energeetika valdkonna õigusaktid vastavad üldjoontes ELi nõuetele. Täieliku vastavuse eesmärgil töötas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2002. aastal energiaseaduse asendamiseks välja neli uut seadust: elektrituru seaduse, kaugkütte seaduse, vedelkütuse seaduse ja maagaasi seaduse. Kõik nimetatud seadused jõustuvad 1. juulil 2003.

Üksikutes alavaldkondades on siiski täieliku kooskõla saavutamiseks vaja vastu võtta ja muuta õigusakte. Asjakohased õigusaktid valmistab ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

1. juulil 2003. aastal jõustuva elektrituru seaduse alusel tuleb seaduse jõustumise kuupäevaks välja töötada alamastme aktid, mis kehtestavad võrguteenuste kvaliteedinõuded, omavalitseliselt tarbitud elektrienergia koguse ja maksumuse määramise juhendi, tööstustarbijatele elektrienergiat müüva ettevõtja esitatavad statistilised andmed, võrgueeskirjad, elektrivõrguga ühendamise ja ühendamistasu arvestamise korra, taastuvatest energiaallikatest elektrienergia tootmise päritolutunnistuse taotlemise ja väljaandmise tingimused ja korra ning kombineeritult taastuvatest ja muudest energiaallikatest toodetud elektrienergia puhul taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia osakaalu määramise tingimused ja korra.

Vedelkütuse ja maagaasi alavaldkonna täielikuks ühtlustamiseks tuleb maagaasi seaduse jõustumise kuupäevaks (1. juuli 2003) välja töötada tarbitud gaasikoguse ja maksumuse määramise kord omavalitselise tarbimise korral.

Samuti tuleb muuta seadmete energiatõhususe seadust, et ühtlustada:

- komisjoni direktiiv 2002/31/EÜ kodumajapidamises kasutatavate õhukonditsioneeride energiatõhususe märgistuse kohta nende turustamisel;
- komisjoni direktiiv 2002/40/EÜ kodumajapidamises kasutatavate elektriahjade energiatõhususe märgistuse kohta nende turustamisel;
- komisjoni direktiiv 2000/55/EÜ päevavalguslampide süüte- ja reguleerimiseadmete energiasäästu nõuete kohta;
- nõukogu direktiiv 92/42/EMÜ uute vedel- ja gaaskütusega köetavate kuumaveekatelde efektiivsusnõuete kohta;
- nõukogu direktiiv 82/885/EMÜ direktiivi 78/170/EMÜ muutmise kohta, mis käsitleb uutes või olemasolevates mittetööstuslikes hoonetes paiknevate kütteotstarbeliste ja sooja vee tootmise soojageneraatorite talitluse ja küttesoojuse ning sooja vee jaotussüsteemide isolatsiooni uutes mittetööstuslikes hoonetes ning;
- komisjoni direktiiv 98/11/EÜ, millega rakendatakse nõukogu direktiivi 92/75/EMÜ kodumajapidamises kasutatavate lampide energiamärgistust käsitlevad sätted.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on alustanud selleks vajalike seaduste muutmise ettepanekute väljatöötamist. Seadmete energiatõhususe muutmise seaduse eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele on kavandatud 2. juuliks 2003.

Paralleelselt valmistatakse ette direktiive 2002/31/EÜ, 2002/40/EÜ ja 2000/55/EÜ ühtlustavad alamastme aktid, millega kehtestatakse kodumajapidamises kasutatavate õhukonditsioneeride ja elektriahjade energiatõhususe märgistuse nõuded ning päevavalguslampide liiteseadiste energiatõhususe nõuded.

Tuumaenergia alavaldkonnas on Eestis tuumaenergiat käsitlevad õigusaktid kooskõlas ja tagavad EÜ asutamislepingust tulenevate põhiliste kohustuste täitmise. EÜ asutamislepingu täieliku täitmise eesmärgil on koostatud uus kiirgusseaduse eelnõu ja selle rakendusaktid. Uus kiirgusseadus peaks jõustuma 2004. aastal. EÜ asutamislepingu täitmisele aitavad kaasa ka Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) tuumaohutusosalased konventsioonid ja lepingud, millega Eesti on ühinenud. EÜ asutamislepinguga seonduvad IAEA konventsioonid ja kokkulepped on:

- Eesti Vabariigi ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri vaheline kokkulepe kaitseabinõude rakendamise kohta seoses tuumarelvade leviku tõkestamisega (edaspidi kaitsemeetmete leping), millele Eesti kirjutas alla ja mille jõustas 24. novembril 1997;

- Eesti Vabariigi ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri vahelise kokkuleppe lisaprotokoll kaitsemeetmete rakendamise kohta seoses tuumarelvade leviku tõkestamisega, millele Eesti kirjutas alla 13. aprillil 2000. aastal, ratifitseerimata;
- kasutatud tuumakütuse ohutu käitlemise ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsioon, millele Eesti kirjutas alla 5. jaanuaril 2001. aastal, ratifitseerimata.

Vastavus tulenevalt EURATOMi asutamislepingust

Teadusliku uurimistöö edendamine (EURATOMi asutamislepingu peatükk 1)

Eesti on liitunud EÜ teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse VI raamprogrammiga (2002–2006), kuid materiaalsel kaalutlustel ja otsese vajaduse puudumise tõttu ei osaleta seni EURATOMi tuumaenergia teadusuuringute ja koolituse eriprogrammis. Ühinemise järel on ka see programm Eestile avatud.

Teabe levik (EURATOMi asutamislepingu peatükk 2)

Selle peatüki sätted patentide, ajutiselt kaitstud patendiõiguste, kasulike mudelite ja patendi- taotluste kohta on kooskõlas Eesti õigusega.

Tervisekaitse (EURATOMi asutamislepingu peatükk 3)

1997. aastal vastuvõetud kiirgusseaduse koostamisel oli põhiliselt aluseks ELi direktiiv 96/29/EURATOM (edaspidi *põhiohutusstandard*). Seega on enamus põhiohutusstandardi nõuetest, nagu elanike ja kiirgustöötajate dooside piirmäärad, nende tervise kaitsmise nõuded ioniseeriva kiirguse ohu eest, kiirgustöötajate tervise kontrollimise kohustus, sätestatud kas kiirgusseaduses või selle alusel antud määrustes.

Keskkonna kiirgusseire nõuded asutamislepingu artiklite 35 ja 36 rakendamiseks on kehtestatud komisjoni soovitusel (2000/473/EURATOM). Soovitude järgi tuleb jälgida järgmiste keskkondade radioaktiivsust:

- atmosfääriosakesed;
- keskkonna välise gammakiirguse doosikiirus;
- pinnaveed;
- joogivesi ja tarbevesi;
- riigis toodetud piim;
- üldine keskmine toiduratsioon.

Vastavalt soovitudele töötas Kiirguskeskus välja keskkonna radioaktiivsuse seire programmi. Arvestades Eesti võimalusi, on programm väikesemahuline. Programmis on kesksel kohal välise gammakiirguse doosikiiruse ning õhuaerosoolide ja -osakeste radioaktiivsuse seire, et tagada kiirgushädaohust alarmeeriva varase hoiatamise süsteemi töö. Kiirguskeskuse sisemise finantseerimise toel on tehtud atmosfääriseiret ja lisaks väga väikeses ulatuses pinnaveeseiret. EURATOMi asutamislepingu radioaktiivsete jäätmete lõpladustamise ohutuse tagamisel on abi saadud tuumakütuse ohutu käitlemise ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsiooni alusel, mille ratifitseerimise seaduse eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele 2003. aastal. Keskkonnaministeriumis koostatakse 2003. aasta jooksul

kiirgusseaduse eelnõu, mis näeb ette kiirgusohutuse riikliku programmi, sealhulgas radioaktiivsete jäätmete käitlemise arengukava koostamise iga kümne aasta järel.

Investeeringud (EURATOMi asutamislepingu peatükk 4)

Eestis puudub tegevus EURATOMi asutamislepingu II lisas loetletud tööstusharudes (uraani- ja tooriumimaagi kaevandamine, selliste maakide rikastamine, uraani- ja tooriumikontsentraatide keemiline töötlemine ja puhastamine, igasugusel kujul tuumakütuste valmistamine, tuumakütuseelementide valmistamine, uraanheksafluoriidi tootmine, rikastatud uraani tootmine, kiiritatud kütuste töötlemine eesmärgiga eraldada mõned või kõik selles sisalduvad elemendid, reaktoriaeglustite tootmine, hafniumivaba tsirkooniumi või selle ühendite tootmine, igat tüüpi tuumareaktorid igaks otstarbeks, ühe või mitme käesolevas loetelus nimetatud rajatisega seoses püstitatud radioaktiivsete jäätmete tööstusliku töötlemise seadmed), mille tõttu ei ole komisjoni teavitamiseks vajalikke rakendusmehhanisme välja töötatud.

Kuna Eestis ei ole veel otsustatud, kuidas hakkab toimima EÜ institutsioonide teavitamismehhanism erinevates valdkondades ja milline hakkab olema Eesti rakenduslik institutsioon (kas tsentraalne tervele Eestile või iga valdkonna juurde loodud üksus), siis ei ole praegu selge ka Eestis siseriiklikult toimima hakkav komisjoni teavitamise järelevalvesüsteem. Praegu lepingu investeeringute osa Eestit ei puuduta.

Ühisettevõtted (EURATOMi asutamislepingu peatükk 5)

Eestis tuumatööstust arendavaid ühisettevõtteid moodustatud ei ole. Küll aga tagab Eesti eeliste andmise ühisettevõtete tekkimisel vastavalt nõukogu otsusele. EURATOMi asutamislepingu III lisas on loetletud eelised ühisettevõtetele (olulisemad eelised on ühisettevõtte asutamise ning selle omandi, vara ja tulu vabastamine kõikidest maksudest ja lõivudest ning ühisettevõttes töödeldud või töödeldavate ainete ning teadus- ja tehnikaseadmete vabastamine tollimaksust ja samaväärse toimega maksudest). Praegu ühisettevõtete osa Eestit ei puuduta.

Tarned (EURATOMi asutamislepingu peatükk 6)

Eestis ei ole töötavat tuumareaktorit ega ühtki tuumakütusetsükli rajatist, mis töötleks kasutatud tuumakütust või kasutaks toormena tuumamaterjali. Samuti puuduvad Eestis tuumamaterjale käsitlevad teadusuuringud ja selliseid uuringuid ei ole planeeritud lähitulevikus. Seega ei teki Eestil probleeme nõukogu määruse 3/1958/EURATOM ja teiste tarneid reguleerivate määruste rakendamiseks.

Julgeolekumeetmed (EURATOMi asutamislepingu peatükk 7)

Komisjoni määrus 3227/76/EURATOM määrab kindlaks asutamislepingu VII peatüki julgeolekumeetmeid käsitlevate sätete kohaldamise korra. Koos teiste liituvate riikidega osaleb Eesti EURATOMi julgeolekumeetmete osakonna ACCESS projekti töös (*Applicant Countries Co-operation with Euratom Safeguards System*), mille eesmärk on kandidaatriigi tehniline valmisolek kehtestada julgeolekumeetmeid.

Tuumamaterjali omaja on kohustatud oma valduses oleva tuumamaterjali üle arvestust pidama ja sellest regulaarselt raporteerima otse ESole. Tuumamaterjali väikestest kogustest raporteerimise üksikasjad otsustatakse kahepoolsetel kohtumistel, mis peaksid toimuma 2003. aasta esimesel poolel. Tuumamaterjali arvestuse raporteerimisel IAEAle esindab ESO ELi liikmesriike. Eesti ühinemisel ELiga asendatakse IAEA ja Eesti vahel 1997. aastal sõlmitud julgeolekumeetmete leping kolmepoolse julgeolekumeetmete lepinguga, mis on sõlmitud tuumarelva mitteomavate ELi liikmesriikide, EURATOMi ja IAEA vahel.

Eestis on praegu kolm IAEA julgeolekumeetmetele allutatud rajatist, millest tuumamaterjali (ca 6 tonni vaesestatud uraani) on ainult ühes. Tuumamaterjali väikestes kogustes valdajad (vaesestatud uraanist kaitsekraanid aparatuuri koosseisus ja plutooniumi sisaldavad suitsudetektorid) on koondatud üheks materjali arvestuse piirkonnaks. Julgeolekumeetmetele allutatud rajatise inspekteerivad kord aastas IAEA julgeolekumeetmete inspektorid. IAEA Julgeolekumeetmete lepingust tulenevaid kohustusi täidab Kiirguskeskus. Uues kiirgusseaduse eelnõus on ette nähtud volitusnorm täpsema tuumamaterjali arvestuse korraldamiseks.

Omandiõigus (EURATOMi asutamislepingu peatükk 8)

Eesti õigusaktid on kooskõlas selle peatüki sätetega.

Tuumaühisturg (EURATOMi asutamislepingu peatükk 9)

Eesti kaotab ELiga liitumisel vastavalt asutamislepingu artiklile 93 omavahelises kaubanduses kõik impordi- ja ekspordimaksud, samaväärse toimega maksud ning impordi ja ekspordi kogusepiirangud järgmiste IV lisas nimetatud toodete suhtes:

- A1-nimekirjas ja A2-nimekirjas loetletud tooted;
- B-nimekirjas loetletud tooted, kui nende suhtes kehtib ühine tollitariif ja kui nendega on kaasas ühenduse välja antud tõend, mis kinnitab, et tooteid kavatsetakse kasutada tuumaenergiaalasel otstarbel.

Tööjõu vaba liikumisega seonduvat ja Eestile tööjõu vaba liikumisega kehtestatud üleminekuajaperioodi on käsitletud seletuskirja VII osa 2. jaos "Isikute vaba liikumine".

Välissuhted (EURATOMi asutamislepingu peatükk 10)

Peatükk käsitleb ühenduse aatomienergiaalast üldist välissuhtlust ning sätestab ühenduse õiguse sõlmida kokkuleppeid ja lepinguid kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Selliste kokkulepete või lepingute üle peab läbirääkimisi komisjon kooskõlas nõukogu direktiividega ning neid sõlmib komisjon nõukogu heakskiidul; nõukogu teeb otsuse kvalifitseeritud hääleteenamusega. Peatükis sätestatu ei lähe vastuollu Eesti õigusega.

5. MÕJUD

Energeetika valdkonna eripära tõttu Eestis tuli liitumisläbirääkimistel arvestada nii sotsiaalse kui ka regionaalsete mõjudega, mis seisnevad võimalikes tööhõiveprobleemides Ida-Virumaal. Lisaks tuli arvestada mõjuga riigi julgeolekule elektri varustuskindluse tagamise kaudu ja majandusele, kus peamiseks probleemiks on keskkonnanõuete täitmine. Saasteainete heitmete piirnormidega kooskõlla viimiseks renoveeritakse Narva elektrijaamades kaks energiablokki koguvõimsusega 430 MW, muidu oleks tekkinud varustuskindluse probleemid ja Eesti oleks pidanud hakkama elektrit impordima.

Samuti avaldab liitumine mõju ettevõtete töökorraldusele, mille tõttu viiakse läbi Eesti Energia AS restruktureerimine ning tegevusalade juriidiline eristamine ja AS Eesti Gaas raamatupidamise eristamine, et vältida ettevõtete eri osade vahel ristsubsidiierimist.

Nimetatud võimalikest mõjudest lähtudes kehtestati ühinemisaktiga Eesti suhtes üleminekuajaperiood elektriturul avamiseks ja vedelkütuse varustuskindluse kohustuse täitmiseks vedelkütuse miinimumvaru moodustamiseks.

Valdavalt rakendatakse Eestis energeetika *acquis*'st tulenevaid kohustusi juba praegu, mille tõttu ei too ühinemislepingu jõustumine kaasa kogu valdkonda ümberkujundavaid muudatusi.

Ühinemislepingu jõustumine pikemaajalises perspektiivis mõjutab Eesti tarbijaskonda põhiliselt energiahinna tõusuga. Seoses vedelkütuse aktsiismäärade ühtlustamisega ELi liikmesriikides ja vedelkütuse miinimumvaru moodustamiseks vajalike kulutustega tõuseb vedelkütuse hind. Elektrienergia hinda mõjutavad saastemaksude kehtestamine ja taastuvenergia kasutuselevõtt, samuti elektrijaamade renoveerimisega seonduvate investeeringute kõrge maksumus keskkonna- ja efektiivsusnõuete täitmiseks ja elektrituru järkjärgulise avanemisega seotud uute tootjate turuletulek. Kuna komisjonis töötatakse praegu välja mitmeid energeetikat käsitlevaid õigusakte, on konkreetseid analüüse ja hinnanguid energia hinna kohta tulevikuks võimatu teha.

6. RAKENDAMINE

Tervikuna on institutsionaalne baas energeetika valdkonna *acquis*' rakendamiseks loodud. EURATOMi asutamislepingust tulenevate kohustuste täitmiseks on loodud õiguslik alus ja on olemas institutsioonid, kes vastutavad õigusaktides sätestatud kohustuste täitmise eest.

Energeetikaalaste üldpõhimõtete ja programmide, kivisöe, elektrienergia, vedelkütuse ja maagaasi ning muude energiaallikate suhtes vastutavad selle valdkonna haldamise, reguleerimise ja kontrollimise eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning sõltumatud järelevalveorganid – Energiaturu Inspeksioon ja Tehnilise Järelevalve Inspeksioon.

Tuumaenergeetika alavaldkonna rakendamise eest vastutavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas olev AS A.L.A.R.A. ja Kiirguskeskus Keskkonnaministeeriumi haldusalas. Alavaldkonna teadusuuringute korraldamise eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium.

Kuna Eestis tuumaenergiat ei kasutata, on tuumaenergeetikaalane tegevus koondunud peamiselt Paldiski tuumaobjekti likvideerimisele ja tuumajäätmete käitlemisele.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisleping näeb ette kaks energeetika valdkonnaga seonduvat üleminekuperioodi, kus *acquis*' osad elektrituru avamise ja vedelkütuse kohustusliku miinimumvaru moodustamise suhtes jõustuvad hilisemal kuupäeval (käsitletud punktis 3) kui ühinemisleping.

15. JAGU

Tööstuspoliitika

1. SISSEJUHATUS

Tööstuspoliitika valdkonna seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna majanduspoliitika talituse juhataja Ahti Kuningas.

Tööstuspoliitika valdkonda reguleerib EÜ asutamislepingu IX jaotis. Lepingu artikli 157 eesmärk on suurendada liikmesriikide ettevõtete konkurentsivõimet. Artiklis rõhutatakse, et sellekohast tegevust saab rakendada ainult ühtse konkurentsipoliitika raames, säilitades toimiva konkurentsi avatud turul. Nimetatud artikli lõike 1 kohaselt peavad komisjon ja liikmesriigid võtma meetmeid, et kiirendada ettevõtete kohanemist majandusstruktuuri muutustega, toetama soodsa majanduskeskkonna kujundamist, looma ettevõtete koostöö tingimused ja tagama, et teadus-, arendus ning innovatsioonipoliitika aitaksid kaasa tööstuspotentsiaali ulatuslikule realiseerimisele. Lõikes 2 sätestatakse soovitus koordineerida oma tööstuspoliitikat teiste liikmesriikidega ja komisjoniga ning antakse komisjonile õigus teha sellise koordineerimise tõhustamise ettepanekuid. Lõikes 3 deklareeritakse ELi igakülgset toetust liikmesriikidele lõikes 1 nimetatud eesmärkide saavutamisel ning antakse nõukogule õigus võtta vajaduse korral erimeetmeid liikmesriikide tegevuse toetamiseks. Sellised meetmed ei tohi sisaldada turgu moonutavat tegevust, maksusoodustusi ega piirata töötajate õigusi ja huve.

2. EESMÄRK

ELi tööstuspoliitika sisaldab olulisi elemente ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitikast, st väike- ja keskmise suurusega ettevõtete tekke ja arengu toetamist ning innovatsiooni soodustamist kõikides ettevõtetes. Lissaboni Euroopa Ülemkogu istungil seati eesmärgiks muuta EL kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majandusruumiks maailmas. Seda võib käsitada ühe artiklist 157 tuleneva tööstuspoliitilise eesmärgina. Nende eesmärkide saavutamiseks esitab komisjon perioodiliselt liikmesriikidele oma ettepanekuid. Saadud tagasiside põhjal on käivitatud mitmeaastaseid raamprogramme. Detsembris 2000 käivitas nõukogu aastateks 2001–2005 neljanda mitmeaastase ettevõtluse ja ettevõtlikkuse arendamise raamprogrammi, pannes erilist rõhku väikeettevõtlusele. Programmis osalemine on vabatahtlik. Praeguseks on sellega lisaks liikmesriikidele ühinenud ka liituvad riigid, sealhulgas Eesti. Samalaadne raamprogramm on olemas ka teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni toetamiseks.

Komisjon kogub pidevalt andmeid, et hinnata mitmesuguste toetusmeetmete mõju, ja annab soovitusi. Selleks on välja töötatud ja liikmesriikidele kättesaadavaks tehtud erinevad mõõtmismeetodid, mille alusel saavad riigid hinnata oma poliitika edukust ning õppida teiste

kogemustest. Tööstuspoliitikat rahastatakse peamiselt mitmeaastaste raamprogrammide vahenditest. Liikmesriikidel on võimalik kasutada ka struktuurifonde ja Euroopa Investeerimispanga vahendeid.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisakti artikli 2 kohaselt rakendab Eesti tööstuspoliitika *acquis*'d liitumisest alates täies ulatuses. ELi tööstuspoliitika hõlmab nii ettevõtluse arendamise meetmeid kui ka teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitikaalast tegevust. Eesti õigus, tööstuspoliitika põhimõtted ja seni rakendatud ettevõtluskeskkonda parandavad meetmed on kooskõlas ELi põhimõtetega. Peamine tegevus Eesti tööstuspoliitika valdkonnas on olnud T&A strateegia ning kvaliteedipoliitika programmide ning ettevõtluse arendamise strateegia väljatöötamine.

Praegu koostatakse Eestis arengukava, milles ühendatakse nii ettevõtlus, innovatsiooni- ja ekspordipoliitika kui ka turujärelevalve poliitika, mis kõik on seotud tööstusliku arengu ja riigi konkurentsivõime kasvuga.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti tööstuspoliitikaalne õigus ja praktika ning põhimõtted vastavad ELi tööstuspoliitika põhiseisukohtadele ja ELi õigustikule.

5. MÕJUD

Alates 2004. aastast kaasatakse ettevõtluse ja innovatsiooni toetusmeetmete rakendamisel vahendeid ELi struktuurifondidest, mis toob endaga kaasa märkimisväärse väljakutse meetmeid elluviivatele institutsioonidele. Meetmete sujuvaks elluviimiseks jätkatakse rakendusstruktuuride võimekuse tõstmist.

Järgnevatel aastatel pööratakse enam tähelepanu olemasolevate ja toimivate toetusmeetmete efektiivsuse tõstmisele ja arendustööle. Regulaarselt analüüsitakse ettevõtlust ning hinnatakse toetusmeetmete tulemuslikkust ja mõjusust, mis on meetmete edasiarendamise aluseks. Eelkõige püütakse parandada ettevõtjate teadlikkust olemasolevatest meetmetest ja muuta meetmete rakendamine võimalikult lihtsaks ja selgeks.

6. RAKENDAMINE

Tööstuspoliitika rakendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koos oma haldusalas tegutsevate Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ning Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutusega KredEx, kes vastutavad poliitika elluviimise eest ning vahendavad majanduse konkurentsivõime suurendamiseks kavandatud meetmeid.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisakti tööstuspoliitika osas ei ole sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui ühinemisleping.

16. JAGU

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtted

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja väikeettevõtluse valdkonna osa on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna ettevõtluse talituse juhataja Pirko Konsa.

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtete ning ettevõtlikkuse soodustamine on sätestatud EÜ asutamislepingu artikli 157 lõikes 1, mis käsitleb tööstuse konkurentsivõimet. Nimetatud artikliga kohustatakse liikmesriike soodustama ettevõtlikkust, ettevõtluse alustamist ning väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arengut.

Valdkonna oluline dokument on Euroopa väikeettevõtluse harta, mis kiideti heaks liikmesriikide Feira kohtumisel juunis 2000. Eesti liitus nimetatud hartaga juulis 2002.

Lisaks väikeettevõtluse hartale on oluline ka ELi IV mitmeaastane raamprogramm ettevõtluse propageerimiseks ning väike- ja keskmise suurusega ettevõtluse toetamiseks. Eesti liitus IV raamprogrammiga samuti juulis 2002.

2003. aasta alguses kinnitas Euroopa Komisjon ettevõtluspoliitikat puudutava ning otseselt ettevõtlikkust propageeriva alusdokumendi “Ettevõtlikkuse roheline raamat” (*Green Paper on Entrepreneurship*), kus määratletakse ettevõtlikkuse mõiste ning ärgitatakse liikmesriike aktiivsemalt diskuteerima ettevõtlikkuse teemadel.

Dokumendiga püütakse juhtida liikmesriikide tähelepanu asjaolule, et Euroopa ettevõtlikkuse tase on palju madalam näiteks USA sellekohasest näitajast, ning otsitakse vastuseid küsimusele, kuidas ja mis vahenditega suurendada Euroopa ettevõtlikkust. Dokumendiga nähakse edasiseks tegevuseks ette kolm põhieesmärki: arendada ettevõtlust ja kõrvaldada kasvutakistused, tasa-kaalustada äririskid ning kujundada õiglase hüvitamisega ettevõtlikkust väärtustav ühiskondlik hoiak. Dokumendis tõstatatakse mitmeid küsimusi, millele oodatakse liikmesriikide vastuseid ning kommentaare 2002. aasta juuni lõpuks. Seejärel teeb Euroopa Komisjon tulemustest kokkuvõtte ja töötab välja tegevuskavad, mille abil ettevõtlikkust Euroopas suurendada.

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele suunatud poliitika kavandamine ja elluviimine on valdavalt liikmesriikide ülesanne. Eesti puhul reguleerib nimetatud valdkonda dokument “Ettevõtlik Eesti”, mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks jaanuaris 2002.

2. EESMÄRK

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtete ja ettevõtlikkuse soodustamise kaudu soovitakse kujundada ettevõtlik ja konkurentsivõimeline majanduskeskkond.

Selleks, et saavutada 2000. aastal Lissabonis seatud eesmärk – muuta Euroopa aastaks 2010 maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks –, peetakse äärmiselt oluliseks viia ellu Euroopa väikeettevõtluse harta. Hartas tunnustatakse väikeettevõtluse olulist rolli uuenduslikkuse ja tööhõive, ent ka sotsiaalse ja kohaliku integratsiooni edendajatenä Euroopas. Peaesmärk on kujundada soodus keskkond ettevõtlusega alustamiseks ja innovaatiliste ideede elluviimiseks. Väikeettevõtluse harta on suunatud uuenduslikkuse ja ettevõtlikkuse vaimu tugevdamisele ühiskonnas, mis võimaldaks Euroopa ettevõtetel probleemidega toime tulla. Hartaga liitunud liikmesriigid on deklareerinud oma soovi ja kohustust töötada väikeettevõtluse arengule ja ettevõtlikkusele võimalikult soodsa keskkonna loomise nimel, pöörates erilist tähelepanu järgmistele eesmärkidele:

- rajada regulatiiv-, fiskaal- ja haldusraamistik, mis soodustab ettevõtlust ja parandab ettevõtjate seisundit;
- tagada juurdepääs turgudele võimalikult hõlpsate nõudmiste alusel, mis on kooskõlas esmajärguliste poliitiliste eesmärkidega;
- hõlbustada parimate teadusuuringute ja tehnoloogia kasutamist;
- parandada rahastamisvõimalusi kogu ettevõtte elutsükli vältel;
- parandada jätkuvalt oma töövõimet, et EL pakuks väikeettevõtlusele parimat keskkonda maailmas;
- ära kuulata väikeettevõtjate arvamust;
- edendada esmaklassilist väikeettevõtluse toetamist.

Hartas on prioriteetsetena sätestatud järgmised valdkonnad: ettevõtlusalane haridus ja koolitus, ettevõtte odavam ja kiirem alustamine, täiustatud seadused ja muud õigusaktid, oskustööjõu kättesaadavus, *online*-juurdepääsu parandamine, ühisturu võimaluste parem ärakasutamine, maksustamine ja finantsküsimumused, väikeettevõtete tehnoloogilise potentsiaali tugevdamine, edukad e-kaubanduse mudelid ja tiptasemel väikeettevõtluse toetamine ning väikeettevõtluse huvide jõulisem ja tõhusam esindamine liidu ja siseriiklikul tasandil.

Igal aastal esitavad hartaga liitunud riigid komisjonile harta raporti, mis koosneb harta 10 alapunkti kohta koostatud ülevaadetest. Harta eesmärkide täitmise jälgimine ja iga-aastane aruandlus võimaldab hinnata liikmesriikide saavutusi nii teiste ELi liikmesriikide kui ka teiste liituvate riikide edusammude taustal. Harta aruandlusprotsess on oluline nn laiendatud Euroopa ettevõtluspoliitika analüüsi komponent. Harta raporti õigeaegse ja nõuetekohase esitamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, raporti koostamisele aitavad kaasa ettevõtlusorganisatsioonid ja teised ministeeriumid. Euroopa Komisjoni väljatöötatud küsimustikule ja teiste asjaomaste institutsioonide informatsioonile tuginedes pannakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis kokku igat harta alapunkti hõlmav peatükk, kus tutvustatakse riigis asjakohases valdkonnas viimase aasta jooksul tehtud edusamme ning antakse ülevaade käimasolevatest protsessidest. Harta raport on teatavas mõttes riigi aruanne Euroopa Komisjonile, kes jälgib ja hindab riigi edusamme väikeettevõtluse hartas seatud eesmärkidest lähtudes ning esitab liikmesriikide raportite kohta lõpparuande Euroopa Parlamendile.

Väikeettevõtluse harta raporti koostamine võimaldab ka riigisiselt saada ülevaate kõigist väikeettevõtjate puudutavatest protsessidest ning hinnata tegevuse edukust.

EÜ IV mitmeaastase raamprogrammi (ettevõtluse propageerimiseks ning väike ja keskmise suurusega ettevõtete toetamiseks) eesmärgiks on eelkõige kaasa aidata ettevõtjasõbraliku keskkonna ning konkurentsivõimelise majanduse tekkimisele. Programm hõlmab eri projekte, mis jagunevad kolme rühma.

Programmi raames pakutavaid rahastamisvahendeid (stardiabi, väike- ja keskmise suurusega ettevõtete garantii, seemnekapital) võimaldatakse Euroopa Investeeringufondi kaudu. Euroopa Investeeringufond ei finantseeri ettevõtteid otse, vaid alati finantsvahendajate kaudu. IV raamprogrammiga liitunud liikmesriikide rahaasutustel tekib juurdepääs programmi raames pakutavatele rahastamisvahenditele, ettevõtetele tähendab see paremaid juurdepääsu- võimalusi kapitalile. Programm on osalemiseks avatud ka Eesti rahaasutustele.

Samuti on loodud üleeuroopaline euroinfokeskuste võrk (Eestis Tallinnas ja Narvas), mille tulemusel paraneb ettevõtete võimalus saada informatsiooni. Euroinfokeskused on ühendavaks lüliks Euroopa Komisjoni Ettevõtluse Peadirektoraadi ning ettevõtete vahel, pakkudes juurdepääsu võimalust ELiga seotud ettevõtlus- ja majandusteabele. Eri riikide euroinfokeskuste omavahelise koostöö ning otsesidemete tõttu Euroopa Komisjoniga on ettevõtetele võimalik saada teavet nii ELi kohta tervikuna kui ka üksikute riikide majandust, õigusakte ja statistikat käsitlevates küsimustes.

IV raamprogrammi kaudu toetatakse ka liikmes- ja liituvate riikide ettevõtluspoliitika arendamist ja elluviimist. Programmi raames tegutsevad eri riikide ekspertidest koosnevad töörühmad, kes töötavad välja ettevõtluspoliitikat. Mitmed ettevõtluse arendamise kogemusi analüüsivad ja kaardistavad projektid on aluseks ka Eesti ettevõtluspoliitikale. Eesti ekspertide tööd koordineerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

EL on selle valdkonna valdavalt reguleerinud horisontaalselt teiste valdkondade, eelkõige teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni, regionaalarengu, tööturupoliitika ja haridusvaldkonna kaudu. Eestil ei ole selles valdkonnas üleminekuperioode ega erandeid.

Eesti ettevõtluspoliitika raamdokument "Ettevõtlik Eesti" määrab kindlaks riikliku ettevõtluse arendamistegevuse raamistiku, eesmärgid ja toetusmeetmed aastani 2006. Eesti ettevõtluspoliitika eesmärgid on soodustada ettevõtlikkust ja uute töökohtade loomist ning tõsta Eesti ettevõtete konkurentsivõimet. Eesmärkide täitmisel lähtutakse tasakaalustatud regionaalse arengu põhimõttest ning ettevõtluspoliitika peamisteks elluviijateks on Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ning Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus. Ettevõtluse toetusmeetmete elluviimiseks taotleb Majandusministerium vahendeid Eesti riigieelarvest, mitmeid meetmeid rahastatakse Eestile avatud ELi programmide toel ning lähitulevikus ka struktuurifondide abil.

Ettevõtluspoliitika prioriteetsed valdkonnad on järgmised.

Inimressursi arendamine, sealhulgas:

- koolitustoetus eesmärgiga luua väike- ja keskmise suurusega ettevõtetes uusi töökohti ja parandada töajõu kvaliteeti;

- konsultatsioonitoetused mikro- ja väikeettevõtete juhtide ja töötajate pädevuse suurendamiseks;
- ettevõtlikkuse propageerimine eesmärgiga motiveerida potentsiaalseid ettevõtjaid ettevõtlusega alustamiseks ning soodustada ettevõtluse suhtes positiivse hoiaku kujunemist ühiskonnas.

Finantseerimisvõimaluste parandamine:

- stardiabi eesmärgiga suurendada motivatsiooni ettevõtlusega alustamiseks ja aidata alustavatel ettevõtetel ületada finantseerimiskasvatused ning luua seeläbi eeldused majanduslikult tugevate väikeettevõtete tekkeks;
- krediitgarantii eesmärgiga parandada väike- ja keskmise suurusega ettevõtete võimalusi kapitalile juurde pääseda;
- väikelaenu otsegarantii eesmärgiga parandada väikelaenu finantseerimisvõimalusi;
- investeringutoetus eesmärgiga vajaduse korral parandada ettevõtluseks vajalikku infrastruktuuri;
- täiendavad finantsvahendid eesmärgiga parandada alustavate ettevõtete finantseerimisvõimalusi, soodustades selle kaudu uute ettevõtete teket.

Ettevõtlust toetava tugistruktuuri arendamine:

- ettevõtluse tugistruktuuri kujundamine eesmärgiga tagada riiklike toetusmeetmete läbipaistvus ja tõhus elluviimine;
- inkubaatorite ja tööstusparkide loomise toetamine eesmärgiga lihtsustada ettevõtluse alustamist ning soodustada ettevõtlust perspektiivsetes ja suurema lisandväärtusega tööstus- ja teenindusharudes.

Ettevõtlusalase informatsiooni levitamine:

- infoportaal eesmärgiga levitada ettevõtlusalast infot;
- ettevõtlusalase dialoogi arendamine eesmärgiga tagada ettevõtlusalase informatsiooni võimalikult kiire ja efektiivne levik riiklikult tasandilt ettevõtjani ning parandada riigi ja ettevõtlusorganisatsioonide vahelist kommunikatsiooni.

Asjaajamise lihtsustamine

Riigi eesmärk on tagada ettevõtlustegevusega seotud asjaajamise ning regulatsioonide lihtsus ja läbipaistvus, mis aitab kaasa soodsale ettevõtluskeskkonna kujundamisele. Selleks analüüsitakse koostöös ettevõtjaid esindavate organisatsioonidega riigi poolt väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele kehtestatud administratiivsete kohustuste keerukust ja kulukust ning uuritakse, mil moel oleks võimalik neid kohustusi ja nendega kaasnevat ajakulu vähendada. Analüüsi tulemuste põhjal tehakse valitsusasutustele asjakohaseid muudatusettepanekuid.

Kõigi meetmete elluviimisel arvestatakse vajadust toetada ettevõtete tegevuse vastavusse viimist ELi siseturu nõuetega, et aidata kaasa ettevõtete konkurentsivõime kasvule.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Ühinemisakti artikli 2 kohaselt võtab Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete peatükis ELi *acquis* täies mahus üle ja rakendab seda ELiga ühinemise päevast alates. ELis reguleeritakse valdkonda strateegiliste dokumentidega (poliitika ja strateegiad). Praegu reguleerib ELis väike- ja keskmise suurusega ettevõtete valdkonda liikmesriikide valitsuste kinnitatud Euroopa väikeettevõtluse harta, mille Eesti valitsus kinnitas 2002. aasta juulis. Eestis reguleerib nimetatud valdkonda dokument "Ettevõtlik Eesti", mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks jaanuaris 2002.

5. MÕJUD

Tunnistades väikeettevõtluse olulist rolli majanduse arengus, on ettevõtluse arendamisele ELis tähelepanu pööratud juba aastakümneid. Ettevõtluspoliitika ja ettevõtluskeskkonna kujundamine on siiski olnud peamiselt liikmesriikide pädevuses. Eesti on järginud oma majanduspoliitiliste eesmärkide seadmisel ELi prioriteete ning kujundab oma ettevõtluspoliitikat eelnimetatud programmides seatud eesmärkidest lähtudes. Komisjonil on teisejärguline roll aidata kaasa liikmesriikide sellealase tegevuse arendamisele ja koordineerimisele. Oma pädevust kasutades saab komisjon väikeettevõtlust mõjutada, parandades ettevõtluskeskkonda ja turule juurdepääsu. Konkreetset vahendit eesmärkide saavutamiseks töötatakse välja kohalikul tasandil, üldised prioriteetid ettevõtluspoliitika valdkonnas kehtestatakse ELi ettevõtlusprogrammide abil.

6. RAKENDAMINE

Väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid käsitleva õigustiku rakendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

7. JÕUSTUMINE

ELi tasandil on valdkond reguleeritud Euroopa väikeettevõtluse hartaga, millega Eesti on liitunud 2002. aasta juulis.

17. JAGU

Teadus ja teadusuuringud

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi teaduse ja kõrghariduse osakonna nõunik innovatsiooni alal Rein Vaikmäe, avalike ja välissuhete osakonna Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja Ülle Kurvits ning nõunik välisintegratsiooni alal Tiia Raudma. Läbirääkimiste töögrupp oli kaasatud eksperdid Tartu Ülikoolist, Tallinna Tehnikaülikoolist, Tallinna Pedagoogikaülikoolist, Teadus- ja Arendusnõukogust ning Riigikogust. Valdkonna juriidilist ekspertiisi tegid läbirääkimiste eri etappidel Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna nõunik õigusloome alal Heddi Lutterus ning juristid Erle Enneveer ja Piret Blankin.

Teaduse ja teadusuuringute *acquis*’ tugineb EÜ asutamislepingu artiklitele 163–173, mis määravad kindlaks ühenduse eesmärgid teadusuuringute ja tehnoloogilise arendustegevuse valdkonnas ning nende saavutamise meetodid ja abinõud. EL ei tee liikmesriikidele teaduse ja teadusuuringute vallas konkreetseid ettekirjutusi, vaid sätestab üldised eesmärgid ja koostöö põhimõtted, millest EL oma tegevuses lähtub.

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingu artikli 163 kohaselt on ühenduse eesmärk tugevdada tööstuse teaduslikke ja tehnoloogilisi aluseid ning aidata kaasa selle muutumisele konkurentsivõimelisemaks rahvusvahelisel tasandil, toetades ja edendades samal ajal teadusuuringuid, mida peetakse vajalikuks ühenduse muu poliitika põhjal. Sellel eesmärgil ergutab ja soodustab EL ettevõtete, sealhulgas väike- ja keskmise suurusega ettevõtete, teaduskeskuste ja ülikoolide tegevust tipptasemel teaduse ja tehnoloogilise arendustegevuse vallas. EL toetab nende koostööpüüdlusi, seades peamiseks eesmärgiks võimaldada ettevõtetel kasutada võimalikult täielikult rahvusvahelise turu potentsiaali, tehes seda liikmesriikide lepingute avamise, ühiste standardite kehtestamise ja koostööd pärssivate juriidiliste ning rahanduslike takistuste kõrvaldamise teel.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

EÜ asutamislepingu artikli 164 kohaselt on valdkonna olulisemad ülesanded rakendada teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse mitmeaastaseid raamprogramme, arendada kolmandate riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega koostööd teaduse ja arendustegevuse vallas, levitada teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduste tulemusi ning soodustada ühenduse teadlaste mobiilsust ja koolitust. Nimetatud raamprogrammide

koostamisel ja rakendamisel järgitakse EÜ asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtet. See tähendab, et raamprogrammiga edendatakse tipptasemel teadustööd Euroopale erilist huvi pakkuvates ja lisaväärtust andvates ning Euroopa tööstuse konkurentsivõimet suurendavates valdkondades. Raamprogrammidega püütakse teadusuuringuid ja tehnoloogilist arendustegevust Euroopas paremini integreerida, kasutades selleks tõhusaid rahastamisvahendeid, mis motiveerivad teadusprojektides osalejaid ühinema uurimiskonsortsiumidesse, et vastata prioriteetsete teadusvaldkondade väljakutsetele ja tegutseda võimalikult laia rahvusvahelise kandepinnaga.

EÜ asutamislepingu artikli 165 kohaselt koordineerivad ühendus ja liikmesriigid oma teadusuuringuid ja tehnoloogilist arendustegevust, et tagada liikmesriikide ja ühenduse poliitika kooskõla. Sama artikli kohaselt võib komisjon tihedas koostöös liikmesriikidega pakku- da välja algatusi, mis soodustavad sedalaadi koordinaatsiooni.

Näiteks komisjoni algatus (COM (2000) 6, 18. jaanuar 2000) kujundada välja Euroopa teadusruum (*European Research Area, ERA*), et integreerida Euroopa tugev, aga kontinendi ulatuses killustatud teaduspotsiaal nii inim- kui materiaalsete ressursside osas. Pikemas perspektiivis on eesmärk saavutada liikmesriikide teaduse ning arendustegevuse strateegiate suurem kooskõlastatus ning vastastikune uurimisprogrammide avamine.

Euroopa teadusruumi ideeline raamistik ja ideede realiseerimise vahendid töötati välja komisjoni ning liikmes- ja liituvate riikide aktiivse dialoogi käigus. Lähiaastatel on Euroopa teadusruumi loomine ELi teaduse ning tehnoloogilise arendustegevuse poliitika üks põhieesmärke.

Euroopa teadusruumi loomise üheks põhiliseks vahendiks on küll ELi raamprogrammid, aga tegemist on väga laia meetmete kompleksiga, mis hõlmab Euroopa tippkompetentsi kaardistamist, teaduse infrastruktuuri väljaarendamist, teaduse ja ühiskonna suhteid, mobiilsuse ja koolituse probleeme jne. Oluline on märkida, et Euroopa teadusruumi ideede esitamisest alates on komisjon rõhutanud vajadust kaasata kandidaatriigid Euroopa teadusruumi kujun- damisse võrdsetel alustel liikmesriikidega ja seda joont on ka praktikas hoitud.

EÜ asutamislepingu artiklites 166–170 käsitletakse raamprogrammide küsimusi. Artiklis 166 täpsustatakse raamprogrammide koostamise üldpõhimõtteid. Raamprogrammis esitatakse teaduslikud ja tehnoloogilised eesmärgid, mida kavatakse saavutada artiklis 164 loetletud tegevuste kaudu, ning määratakse prioriteedid. Samuti määratakse kindlaks ELi rahalise osaluse üksikasjalikud reeglid ja kogumaht ning kogusumma jagunemine kavandatavate tegevuste vahel. Raamprogrammi viiakse ellu iga tegevuse jaoks koostatud eriprogrammide kaudu. Igas eriprogrammis peavad olema sätestatud selle täitmise üksikasjalikud reeglid, programmi kestus ning vahendid, mida peetakse vajalikuks programmi täitmisel. Kõigi eriprogrammide täitmiseks kavandatud rahaliste vahendite kogusumma ei tohi ületada raamprogrammi elluviimiseks kavandatud kogusummat. Mitmeaastased raamprogrammid sätestavad ELi kogu teaduse ja tehnoloogilise arendustegevuse ning peavad rakendamiseks saama nõukogu heakskiidu. Komisjonilt saadud raamprogrammi ettepaneku suhtes konsulteerib nõukogu Euroopa Parlamendi ning majandus- ja sotsiaalkomiteega ning kiidab selle heaks, rakendades protseduurilisel EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtet.

Artikli 167 kohaselt peab nõukogu raamprogrammi elluviimiseks kehtestama eeskirjad, mille alusel osalevad ettevõtted, teaduslikud uurimiskeskused ja ülikoolid raamprogrammis, ning uuringutulemuste levitamise eeskirjad.

EÜ asutamislepingu artiklis 168 nähakse ette võimalus, et raamprogrammi elluviimise käigus võib vajaduse korral luua lisaprogramme, milles osalevad vaid teatud liikmesriigid, kes neid

programme rahastavad vastavalt ELi osalusele. Nõukogu peab kehtestama eeskirjad, mida rakendatakse ka lisaprogrammidele, eriti teistele liikmesriikidele uuringutulemuste levitamise ja kättesaadavuse kohta.

EÜ asutamislepingu artiklis 169 sätestatakse, et raamprogrammi elluviimisel võib ELi kokkuleppel asjaomaste liikmesriikidega sätestada osavõtu mitme liikmesriigi algatatud teaduse ja tehnoloogilise arendustöö programmidest. Selle artikli rakendamine oli üks väheseid erandeid ELi 5. raamprogrammist, mis ei laienenud liituvatele riikidele, kes muus suhtes olid programmi täitmisel võrdsustatud liikmesriikidega. Samal ajal kaotab artikkel 6. raamprogrammi rakendamisel oma eripära, kuna Euroopa teadusruumi loomise üks eesmärke ongi liikmesriikide teaduse ja tehnoloogilise arendustöö programmide vastastikune avamine.

EÜ asutamislepingu artiklis 170 on sätestatud võimalus kaasata raamprogrammi elluviimise kolmandaid riike või rahvusvahelisi organisatsioone. Sellele artiklile tuginedes said ka Eesti teadlased veel enne Eesti liitumisavalduse esitamist võimaluse raamprogrammides osaleda. Nimelt loodi komisjoni algatusel 1993. aastal ELi 3. raamprogrammi (1990–1994) raames Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega koostöö arendamiseks programm “PECO-Copernicus”. Selle raames võisid selle raamprogrammi projektikonsortsiumid kaasata neile käimasoleva projekti täitmise seisukohast huvipakkuvaid uurimisrühmi Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest. Liitujate osalemist finantseeriti programmi “PECO-Copernicus” rahadest. ELi 4. raamprogrammis (1994–1998) loodi Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega teaduse ja tehnoloogilise arendustegevuse alase rahvusvahelise koostöö arendamiseks programm “INCO-Copernicus”. Programmi raames finantseeriti nende Kesk- ja Ida-Euroopa uurimisrühmade osalemist raamprogrammi projektides, keda ELi liikmesriikide edukad projektikonsortsiumid kutsusid osalema juba projektitaotluste koostamise ajal, st osaleti kogu raamprogrammi vältel.

Nii 3. kui ka 4. raamprogrammi puhul finantseeriti Kesk- ja Ida-Euroopa riikide teadlasi siiski vaid piiratud ulatuses, valdavalt ühiseid uurimisprojekte.

Pärast Euroopa lepingu sõlmimist suurenesid raamprogrammides osalemise võimalused. Euroopa lepingu artiklite 76 ning 108 ja X lisa kohaselt võib Eesti osaleda ELi raamprogrammides, eriprogrammides, projektides ja muudes ELi tegevusprogrammides, eriti teadusuuringute vallas. Oma 1997. aasta detsembrikuu istungil Luxembourg’is kutsus Euroopa Ülemkogu avama teatavaid (sh teadusalaseid) ELi programme liituvatele riikidele, et võimaldada neil tutvuda ELi poliitika ja töömeetoditega. Kandidaatriikidelt oodati omapoolseid pidevalt kasvavaid rahalisi sissemaksid, mida osaliselt võis asjakohase taotluse alusel rahastada PHARE. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid oma otsusega 182/1999/EÜ vastu ELi teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse ning tutvustamistegevuse 5. raamprogrammi (1998–2002). ELi, liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsiatsiooninõukogu otsusega 2/1999 võeti vastu Eesti selles programmis osalemise tingimused.

29. oktoobril 2002. aastal sõlmiti ELi ja Eesti Vabariigi vahel vastastikuse mõistmise memorandum Eesti ühinemise kohta ELi teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse 6. mitmeaastase raamprogrammiga, mille eesmärk on aidata kaasa Euroopa teadusruumi loomisele (2002–2006). 6. raamprogrammis on sätestatud seitse prioriteetset ühisuuringute valdkonda: bioteadused, genoomika ja biotehnoloogia tervishoius; infoühiskonna tehnoloogiad; nanoteadused ja -tehnoloogiad; lennundus ja kosmoseuuringud; toiduainete kvaliteet ja ohutus; säästev areng, globaalsed muutused ja ökosüsteemid; kodanikud ja valitsemine teadmispõhises ühiskonnas. Lisaks on raamprogrammis ette nähtud Euroopa teadusruumi struktureerimise ning Euroopa teadusruumi aluste tugevdamise meetmed.

Oma eesmärkide eluviimisel teadusuuringute ja tehnoloogilise arendustegevuse valdkonnas tugineb EL peamiselt liikmesriikide teaduse ja arendustegevuse struktuuridele. EÜ asutamislepingu artiklis 171 sätestatakse ühenduse võimalus asutada oma eesmärkide täitmiseks ka ELi ühissettevõtteid või luua muid struktuure. Üheks selliseks on näiteks ELi Teaduse Ühendkeskus. ELi Teaduse Ühendkeskus on komisjoni peadirektoraat, mis annab Euroopa õigustiku loojatele ja poliitikutele sõltumatut teaduslik-tehnilist nõu. Seejuures luuakse sertifitseeritud võrdlusaineid, koostatakse ühiseid üleeuroopalisi andmebaase ning hinnatakse ja harmoneeritakse mõõtmise meetodikaid. ELi Teaduse Ühendkeskus osaleb ja koordineerib praegu 150 teadusvõrgu tegevust, mis hõlmab 2000 teadusrühma kogu Euroopas.

Raamprogrammide ja nende elluviimist toetavate lisaprogrammide rakendamise eeskirjade vastuvõtmine ning artiklis 171 nimetatud struktuuride asutamine on nõukogu pädevuses ja asjakohased menetlused on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklis 172.

Euroopa Ülemkogu on viimastel aastatel vastu võtnud mitu ELi teadus- ja innovatsioonipoliitika suundumusi sätestavat otsust, mis konkretiseerivad EÜ asutamislepingus kindlaks määratud eesmärged ning nende saavutamise viise ja meetodeid. Otsuste elluviimise ühe meetmena on komisjon asunud koostöös liikmesriikidega kujundama Euroopa teadusruumi.

Ühinemisaktiga seoses tähendab see, et lisaks valmisolekule rakendada valdkonna *acquis*'d peab Eesti oma teaduse ja arendustegevuse strateegia ja poliitika kujundamisel lähtuma ELi suundumustest ning olema valmis osalema Euroopa teadusruumis.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti õigusaktid on kooskõlas teaduse ja teadusuuringute *acquis*'ga ning ühinemisakti kohaselt on Eesti kohustatud *acquis*'d rakendama ELiga ühinemise päevast alates.

ELi teadust ja teadusuuringuid käsitlev *acquis*' koosneb peamiselt ELi teadusuuringute ja tehnoloogilise arendustegevuse raamprogrammi ja selle alamprogrammidega seotud õigusaktidest, mida ei ole vaja Eesti õigusaktidega täiendavalt ühtlustada. *Acquis*'s sisalduvad ka mõned õigusaktid, mis käsitlevad Euroopa Aatomienergiaühendusega seotud programme ning ühenduse rahalist toetust teatud tüüpi laboratooriumidele. Neid õigusakte ei ole samuti vaja Eesti õigusaktidega täiendavalt ühtlustada (vt ka seletuskirja VII osa 14. jagu "Energeetika" ning 30. jagu "Institutsioonid").

5. MÕJUD

ELi praegused liikmesriigid on jõudnud poliitilisele kokkuleppele, et teadus ja tehnoloogiline arendustegevus on valdkonnad, millesse tuleb investeerida, et muuta EL vastavalt Lissaboni strateegiale aastaks 2010 maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks majandussüsteemiks. Eesti osalemine Euroopa teadusruumi kujundamisel võimaldab kiiremini saavutada Eesti teaduse ja arendustegevuse strateegias kavandatud eesmärgi parandada teadmiste baasi uuendamise ja ettevõtete konkurentsivõime tugevdamisega Eesti elanike elukvaliteeti ning suurendada ühiskonna sotsiaalset heaolu.

Rahvusvaheline koostöö teadusuuringute ja tehnoloogilise arendustegevuse valdkonnas on piiratud võimalustega väikeriigile oluline, et hankida lisaressursse ja saada osa rahvusvahelise teaduse infrastruktuuri võimalustest. Paljudes valdkondades on Eestis tiptasemel tead-

lasi, kuid kohapealsed uurimisrühmad on väikese koosseisuga ning osalemine rahvusvahelistes programmides, eelkõige ELi teadusuuringute ja tehnoloogilise arendustegevuse raamprogrammides, võimaldab Eesti teadlastel teha uuringuid teadustöök vajalikku kriitilist massi ületava rahvusvahelise teaduskollektiivi koosseisus ning avab sellega juurdepääsu koostööpartnerite ainulaadsele teadusaparatuurile.

6. RAKENDAMINE

Nimetatud valdkonna rakendamise ja järevalve teostamise eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium. Selleks, et tagada administratiivne valmisolek ELiga ühinemiseks, muudeti 2002. aasta sügisel koos Haridusministeeriumi reorganiseerimisega Haridus- ja Teadusministeeriumiks ka ministeeriumi põhimäärust ning tehti vajalikud struktuurimuudatused.

Acquis' rakendamisesse on kaasatud ka Haridus- ja Teadusministeeriumi asutatud SA Archimedes Euroopa Liidu Innovatsioonikeskus, mis on määratud ELi teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse mitmeaastaste raamprogrammide kontaktpunktiks. See on raamprogrammi tugistruktuuri Eestis, kes tagab teabe leviku, konsultatsioonitegevuse ja raamprogrammis osaleda soovivate teadlaste ja inseneride koolituse.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole teaduse ja teadusuuringute valdkonda reguleerivaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui leping.

18. JAGU

Haridus, koolitus ja noorsugu

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja hariduse ja koolituse valdkonda käsitleva osa on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik välisintegratsiooni alal Tiia Raudma ja avalike ja välissuhete osakonna Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja Ülle Kurvits. Hariduse, koolituse ja noorsoolase liitumisläbirääkimiste töögrupi raames on läbirääkimiste perioodil kaasatud eksperte Tartu Ülikoolist, Eesti Põllumajandusülikoolist ja Tallinna Tehnikakõrgkoolist (end Tallinna Kõrgem Tehnikakool).

EÜ asutamislepingu artiklite 149 ja 150 kohaselt ei tee ühendus hariduse valdkonnas liikmesriikidele täpseid ettekirjutusi, vaid kehtestab üldised eesmärgid ja koostöö põhimõtted, millest ühendus ja liikmesriigid oma tegevuses lähtuvad. Isikute vaba liikumise põhimõttega seonduvalt on erandina täpsemalt reguleeritud riikide kohustus rakendada sobivaid meetmeid hariduse tagamisel võõrtööliste lastele (direktiiv 77/486/EMÜ).

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingu artikli 149 lõike 1 kohaselt toetab ühendus kvaliteetse hariduse arendamist, soodustades liikmesriikide koostööd, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemi korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Artikli 149 lõike 2 kohaselt arendab ühendus hariduses Euroopa-mõõdet, toetab õppijate ja õpetajate liikuvust, keeleõpet, informatsiooni ja kogemuste vahetamist. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 150 toetab ja täiendab ühendus liikmesriikide tegevust kutseõppe arendamisel, pidades silmas tööturu vajadusi. Samamoodi kui artikli 149 puhul, respektierib ühendus ka kutseõppe valdkonnas liikmesriikide vastutust õppe sisu ja korralduse eest.

Põhiliselt tehakse koostööd hariduse, koolituse ja noorsoo valdkonnas EÜ koostööprogrammide kaudu, milles Eesti võib osaleda vastavalt Euroopa lepingu artiklile 108 ja lisale X. Koostööprogrammi “Socrates” eesmärk on tõsta lastele, noortele ja täiskasvanutele pakutava hariduse kvaliteeti üleeuroopalise koostöö kaudu ning võimaldada juurdepääs õppimisvõimalustele ELi maades. Programm loob kogemuste saamise ja vahetamise tingimused ning hõlbustab kohanemist kiirete majanduslike ja sotsiaalsete muutustega ühiskonnas. Programm “Noored” on suunatud 15–25 aastastele noortele väljaspool ametlikke haridus- ja koolitusstruktuure, et avardada kontaktivõimalusi teiste Euroopa riikidega ning kasvatada aktiiv-

seid ja vastutustundlikke ELi kodanikke. Erilist tähelepanu pööratakse sellele, et geograafilise asukoha, sotsiaalse, majandusliku või tervisliku seisundi tõttu tõrjutud noortel oleks juurdepääs programmi erinevatele osadele. Programm “Leonardo da Vinci” on suunatud Euroopas kutsehariduse taseme tõstmisele. Programm hõlmab kutsealast koolitust, sealhulgas nii põhi- kui ka täiendkoolitust ning elukestvat õppimist. Programmi abil arendatakse välja ja levitatakse uusi kutsekoolituse vorme, koolitusmaterjale, õppekavasid ja õpetusmeetodeid ning rahastatakse õpilaste, praktikantide ja spetsialistide vahetusi.

Vastavalt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelisele assotsiatsiooninõukogu 29. oktoobri 1998. aasta otsusele 3/98, millega määrati Eesti jaoks ühenduse koolitus-, noorsoo- ja haridusprogrammide osavõtmise tähtsajad ja tingimused, on Eesti osalenud programmide “Leonardo da Vinci” ja “Socrates” esimeses järgus alates 1. novembrist 1998. Assotsiatsiooninõukogu otsusega nr 1/2000 võeti vastu Eesti osalemise tingimused ühenduse koolitus- ja haridusprogrammide “Socrates” ja “Leonardo da Vinci” teises etapis, sätestades programmi “Leonardo da Vinci II” osalemismaksude suurused ajavahemikul 2000–2006. Nimetatud assotsiatsiooninõukogu 20. septembri 2000. aasta otsusega 2/2000 võeti vastu Eesti osalemise tingimused programmis “Noored”. Assotsiatsiooninõukogu otsus nr 5/2001 sätestas Eesti rahaliste sissemaksete arvutamise skeemi ja sissemakse korra programmide “Socrates II” ja “Noored” jaoks aastateks 2001–2006.

Eesti on osalenud EÜ koostööprogrammides väga edukalt ning edendanud Euroopaga koostööd kõigis hariduse valdkondades. Osalemine komisjoni asjakohastes programmikomiteedes on võimaldanud Eesti esindajatel tutvuda ELi töömeetoditega.

Vastavalt nõukogu direktiivile 77/486/EMÜ võõrtöölise laste hariduse kohta peab liikmesriik rakendama meetmeid, et integreerida riiki saabunud ELi kodanikest tööliste ülalpeetavad ning koolikohustuslikud lapsed oma koolisüsteemi. Liikmesriik peab kohandama õpetust nende laste vajadustele ning võimaldama vastuvõtva riigi keeleõpet. Koostöös laste päritoluriikidega ning siseriiklike seadusi ja võimalusi järgides peab riik edendama nende laste emakeele ja kultuuri õpet. Samuti peab riik tagama nende õpetajate (täiend)koolituse, kes võõrtöölise lapsi koolitavad. Eesti jaoks tähendab see võõrtöölise laste haridusprobleemide teadvustamist, täpsemat vastutuse jaotust riigi, kohaliku omavalitsuse ja kooli tasandil võõrtöölise laste hariduse küsimustes, vajalike rahaliste skeemide ja tugistruktuuride väljatöötamist, õpetajatele sobilike koolitusmudelite väljatöötamist ning õppematerjalide väljatöötamist või kohandamist õpetaja ja õpilase vajadustele. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks esitas Haridus- ja Teadusministeerium Hollandi Matra liitumiseelse programmi 2003 raames koostatud projektitaotluse “Võõrtöölise laste hariduse edendamine”. Projekti kiitsid välispartnerid heaks oktoobris 2003. Projekt käivitub jaanuaris 2004 ning kestab kaks aastat.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisakti artikli 2 kohaselt on Eesti alates ELiga liitumisest kohustatud hariduse ja koolituse *acquis*’d rakendama täies ulatuses. Leping ei näe ette *acquis*’ rakendamiseks üleminekupeeriode ega erandeid. Nimetatud kohustuste täitmiseks on Eesti õigusaktid *acquis*’ põhimõtete-ga ühtlustatud, mis võimaldab rakendada *acquis*’st tulenevaid nõudeid juba praegu.

Erandite ning üleminekupeerioidide taotlemist ei peetud liitumisläbirääkimistel vajalikuks, kuna selle valdkonna ELi õigus käsitleb põhiliselt üldisi eesmärgi ja koostöö põhimõtteid. EÜ ei sekku otseselt liikmesriikide haridussüsteemide ega -poliitikate kujundamisse.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

ELi hariduse ja koolituse peatüki *acquis*' käsitleb suures osas ühenduse haridus-, koolitus- ja noorsooprogrammidega seonduvaid õigusakte suhetes kolmandate riikidega ning ühenduse koostöö arendamist hariduse, koolituse ja noorsoo valdkondades.

Acquis' sisaldab ka soovituslikke õigusakte, mis sätestavad üldeesmärgid, et aidata kaasa kvaliteetse hariduse, koolituse ja kutseõppe arendamisele, õppijate ja õpetajate liikuvusele, keeleõppele, informatsiooni ja kogemuste vahetamisele jne. Nende õigusaktide sisu on Eesti jaoks oluline ning Eesti võtab õigusaktides sisalduvaid soovitusi arvesse oma hariduspoliitika kujundamisel. Eesti õigusaktide ühtlustamisel *acquis*'ga hariduse ja koolituse valdkonnas oli oluliseks kohustuseks tagada õigusaktide kooskõla võõrtöölise laste hariduse direktiiviga 77/486/EMÜ. Nimetatud valdkond on Eestis ühtlustatud haridusseaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, vähemusrahvuste kultuurautonoomia seaduse, huvialakooliseaduse ning Vabariigi Valitsuse määrusega "Eesti õppekeelega koolide õpilastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, oma emakeele õppimiseks ja rahvuskultuuri tundmaõppimiseks tingimuste loomise kord".

Eesti õigusaktid on kooskõlas haridus-, koolitus- ja noorsooalase *acquis*'ga ning Eesti on asjakohase *acquis*' suuteline täies mahus üle võtma ja rakendama ELiga ühinemisest alates.

5. MÕJUD

Eesti hariduspoliitika arendamine Euroopas tunnustatud soovitude ja põhimõtete kohaselt aitab tõsta hariduse kvaliteeti, rakendada elukestva õppe põhimõtteid, tihendada haridusasutuste koostööd, õpetajate, õppurite ja noorte liikuvust, informatsiooni ja kogemuste vahetust ning edendada kaugõppe arengut Euroopa siseselt. Eelnõu eeldatavaks mõjuks on Euroopa-mõõtme väärtustamise ja haridusvõimaluste avardamisega kaasnev üldine ühiskonna heaolu kasv.

6. RAKENDAMINE

Valdkonna rakendamise ja järelevalve teostamise eest Eestis vastutab Haridus- ja Teadusministeerium. Eesti osalemist EÜ haridus-, koolitus- ja noorsooprogrammides "Socrates" ja "Noored" koordineerib sihtasutus Archimedes ning programmis "Leonardo da Vinci" sihtasustus Eesti Kutsehariduse Reform. Sihtasutuste ülesanne on pakkuda huvilistele koostööprogrammides osalemist puuduvat informatsiooni ja juhiseid, hinnata projektitaotlusi ning teha põhimõttelisi rahastamisotsuseid.

Selleks, et tagada administratiivne valmisolek ELiga ühinemiseks, on muudetud Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärust ning tehtud vajalikud ministeeriumisisesed struktuurimuudatused.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis ei ole hariduse ja koolituse valdkonda käsitlevaid sätteid, mis jõustuksid Eesti suhtes hilisemal kuupäeval kui leping. Samuti ei näe ühinemisleping ette nimetatud valdkonnaga seonduvaid üleminekuperioode või üksikute *acquis*' osade jõustumist hilisemal kuupäeval kui ühinemisleping.

19. JAGU

Telekommunikatsioon ja infotehnoloogia

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia töögrupi juht Sideameti peadirektor Jüri Jõema ning Sideameti peaspetsialist Margit Jaaska. Seletuskirja juriidilise ekspertiisi on teinud Sideameti nõunik Rauno Uusküla.

Valitsusvälise organisatsioonina kaasati läbirääkimistesse Eesti Infotehnoloogia- ja Telekommunikatsiooniettevõtjate Liit (ITL), et selgitada, kas on vaja taotleda ülemineku- perioodi telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia valdkonda reguleeriva uue *acquis*' nende sätete suhtes, mis reguleerivad telefoninumbri liikuvust mobiiltelefonivõrkudes. Infotehnoloogia- ja Telekommunikatsiooniettevõtjate Liidu kinnitusele on operaatorid võimelised asuma numbri liikuvust rakendama alates 1. jaanuarist 2004.

EÜ asutamislepingu artiklis 154 rõhutatakse ühenduse rolli, et aidata kaasa üleeuroopaliste võrkude rajamisele ja arendamisele transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika infrastruktuuri vallas eesmärgiga võimaldada ELi kodanikel, majandusettevõtjatel ning regioonidel ja kohalikel kogukondadel saada täit kasu sisepiirideta ala rajamisest.

Telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia valdkond on EÜ asutamislepingus tihedalt seotud eri- ja ainuõiguste andmise, siseturu rajamise ja selle toimimise ning teenuste osutamise vabaduse küsimustega. Viimase kahe aastakümne jooksul on Euroopa Parlament, nõukogu ning komisjon telekommunikatsiooni vallas vastu võtnud mitmeid õigusakte, tuginedes nimetatud küsimusi käsitlevatele EÜ asutamislepingu sätetele, nagu artiklitele 86, 95, 47 ja 55.

2. EESMÄRK

EÜ eesmärk telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia valdkonnas on luua kaasaegsed sidevõrgud, mis toetavad kogu Euroopa majanduse arengut. Põhirõhk on asetatud konkurentsi tugevdamisele.

Monopoolse sektori liberaliseerimise käigus vastu võetud õigusaktide eesmärk

Alates 1980ndate aastate algusest läbi viidud monopoolse sektori liberaliseerimise käigus vastu võetud õigusaktidega loodi konkrentsil põhinev turg ja kaitsiti uute turuletulijate õigusi. Reguleerimise eesmärk oli tekitada ELi telekommunikatsiooniturul elujõuline konkurent.

Liberaliseerimise käigus võttis komisjon EÜ asutamislepingu artikli 86 alusel vastu mitmeid nn liberaliseerimisdirektiive, et ära võtta eri- ja ainuõigused, lahutada regulaator ja endine monopol ning kehtestada litsentside andmise ja võrgule juurdepääsu võimaldamise objektiivsed, mittediskrimineerivad ning läbipaistvad tingimused.

Kõrvuti liberaliseerimisdirektiividega võttis Euroopa Parlament ja nõukogu artikli 95 (siseturgu käsitlev artikkel) ning artiklite 47 ja 55 (teenuste osutamise vabadust käsitlevad artiklid) alusel vastu nn harmoneerimisdirektiivid, et tagada liberaliseerimisdirektiivides sätestatud eesmärkide ja põhimõtete rakendamine kogu EÜ territooriumil. Lisaks rakendatakse nimetatud valdkonnas ELi ühtseid konkrentsipõhimõtteid.

1. jaanuariks 1998 oli enamik liikmesriike oma telekommunikatsioonituru konkrentsiks avanud ning kehtestatud regulatiivsete meetmete abil oli seega püstitatud eesmärk saavutatud.

Avanenedu turu reguleerimiseks vastu võetud õigusaktid

Nii turgude konkrentsile avanemise kui ka valdkonna tehnoloogilise arengu tõttu tekkis vajadus kohandada reguleerimise muutuvaltele tingimustele. Sellest tulenevalt valmistas komisjon ette uue reguleerimispaketi, mis võeti vastu 2002. aastal ning kuhu kuuluvad järgmised õigusaktid:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/19/EÜ, mis käsitleb juurdepääsu elektroonilise side võrkudele ja nende seadmetele ning nende sidumist;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/20/EÜ, mis käsitleb elektroonilise side võrkude ja teenuste litsentseerimist;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/21/EÜ, mis käsitleb elektroonilise side võrke ja teenuseid puudutavat üldist regulatiivset raamistikku;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/22/EÜ, mis käsitleb universaalteenust ja kasutajate õiguseid seoses elektroonilise side võrkude ja teenustega;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta otsus 676/2002/EÜ, mis sätestab regulatiivse raamistiku raadiosageduste poliitika alal Euroopa ühendustes;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitsset elektroonilise side sektoris;
- komisjoni 16. septembri 2002. aasta direktiiv 2002/77/EÜ konkrentsi kohta elektroonilise side võrkude ja teenuste turul.

Nimetatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivide kehtestamisel on lähtutud EÜ asutamislepingu artiklist 95, mille kohaselt nõukogu võtab liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmeid, mille eesmärk on rajada siseturg ja tagada selle toimimine. Nimetatud komisjoni direktiivi kehtestamisel on lähtutud EÜ asutamislepingu artikli 86 lõikest 3.

1998. aastal kehtestatud õigusaktidega sooviti põhiliselt tagada ELi liikmesriikide turu avanemine. Uue, 2003. aasta keskpäigast rakenduva paketi eesmärk on aga reguleerida avanenud ja suhteliselt stabiilset turgu. Direktiividega kehtestatakse liberaalsem regulatsioon nendes valdkondades, kus turg on konkurentsivõimeline. Samas on eesmärgiks tagada kõigile kasutajatele minimaalsete teenuste saadavus kättesaadava hinnaga ning tarbijate õiguste jätkuv kaitse.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Eesti ei taotlenud telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia peatüki *acquis*' suhtes erandeid ega üleminekuperioode ning on suuteline nimetatud valdkonna *acquis*' üle võtma ja seda rakendada ELiga ühinemisest alates. Seetõttu puuduvad ühinemisaktis selle valdkonna sätted ning ühinemisakti artikli 2 kohaselt on Eesti alates ELiga liitumisest kohustatud telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia *acquis*'d rakendama täies ulatuses.

Eesti õigusaktid on vastavuses 1998. aasta õigusaktidega, mille eesmärk oli tekitada ELi telekommunikatsiooniturul konkurents. 2000. aastal jõustus Eestis telekommunikatsiooniseadus, millega loodi eeldused tegeliku konkurentsi tekkeks Eesti telefoniteenuse turul. Täielikult avanes turg konkurentsile 2001. aastal, mil lõppesid ASi Eesti Telefon eriõigused.

Vastavalt ELi nõuetele on Eestis loodud telekommunikatsioonisektorit reguleeriv asutus – Sideamet, kelle üks tähtsamaid tegevusvaldkondi ongi tagada telekommunikatsiooniturul konkurents.

Kui eelmise ELi õigusaktide paketiga, mille alusel ka telekommunikatsiooniseadus välja töötati, sooviti tagada ELi liikmesriikide turu avanemine, siis uue (nn 2003 aasta) paketi eesmärk on konkurentsile avanenud turgu reguleerida. Sellega on kehtestatud siseriiklike teenuste kohta veelgi liberaalsem mehhanism, samas peab teatud otsused komisjon eelnevalt heaks kiitma (nt turgude kindlaksmääramine ning olulise turujõuga ettevõtjate määramine). Lisanduvad konvergensti küsimused (telekommunikatsioon ja digitaalringhääling) ning varasemast erinevad põhimõtted nii litsentseerimise, juurdepääsu regulatsiooni kui ka universaalteenuse osutamise kohta. Raadiosageduste kasutamise harmoneerimisel suureneb oluliselt komisjoni roll.

Uued õigusaktid käsitlevad kogu elektroonilise side valdkonda (lisanduvad ka ringhäälingu tehnilised küsimused). Uute põhimõtete juurutamisega suureneb oluliselt järelevalve roll regulaatori töös, kuna liberaalsema regulatsiooni tõttu ei toimi enam paljudel juhtudel eelkontrolli mehhanismid, mille tõttu nähakse ette rakendada järelkontrolli.

ELi eesmärgi – tagada kõigile kasutajatele minimaalsed teenused kättesaadava hinnaga – ning tarbijate õiguste kaitse kavatses Eesti tagada siseriiklike õigusaktide muudatustega (sätestades universaalteenuse kohustuse määramise põhimõtted ja üldlevinud teenuste minimaalsed kvaliteedinõuded, hinnates konkurentsi olemasolu telekommunikatsioonivaldkonnas ja määrates kindlaks turusektorid, kus sektorispetsiifiliste regulatiivsete kohustuste kehtestamine oleks asjakohane) ning nimetatud sätete täitmise üle järelevalve teostamisega.

Eelnevate aastate jooksul on Eesti osalenud mitmete ELi komiteede töös. Pärast ühinemislepingu allkirjastamist suureneb Eesti ametnike sellealane töökoormus veelgi, kuna Eesti hakkab koos teiste liitujatega osalema ELi telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia valdkonnas töös aktiivse vaatleja staatuses, mis tähendab õigust osaleda töögruppide töös hääleõigusega ning mille raames tuleb mitmesugustes töögruppides osaleda endisest rohkem.

Kuigi ühinemislepingu allkirjastamise ja liidu liikmeks saamise vaheline periood on nn üleminekuaeg ning meie ressursid on piiratud, osaleb Eesti prioriteete arvestades ELi telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia alases töös võimalikult palju. Liidu liikmeks saades hakkab Eesti osalema nimetatud töös täielikult, rakendades ühinemise päevast selle valdkonna *acquis*'d täies ulatuses.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Esialgse hinnangu kohaselt on vaja Eesti õigusaktide 2003. aastal jõustuva *acquis*'ga ühtlustamiseks muuta nii telekommunikatsiooniseadust ja selle alamakte kui ka teisi õigusakte, milles käsitletakse selliseid küsimusi nagu pealesunnitud teabe, konfidentsiaalse äriteabe ning isikuandmete edastamine. Muudatuste ettevalmistamise eest vastutavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Siseministeerium.

“Euroopa Liiduga ühinemisvalmiduse saavutamise kava 2003” kohaselt on telekommunikatsiooniseaduse (uue nimega elektroonilise side seadus) muutmise ettepanekute Vabariigi Valitsusele esitamise tähtaeg 1. september 2003. aastal ning selle jõustumine on kavandatud hiljemalt 1. maiks 2004. Seadusest tulenevate alamaktide eelnõud esitatakse kinnitamiseks ja jõustuvad pärast seaduse vastuvõtmist Riigikogus (orienteeruv kinnitamiseks esitamise tähtaeg on 1. aprill 2004 ning jõustumise tähtaeg 1. mai 2004).

Nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ artikli 15 lõige 3, mis käsitleb relevantsete turgude kindlaksmääramist, eeldab et liikmesriigi regulaatoril on oma turu reguleerimise kohustuste täitmiseks õigus välja anda õigusakte, mis oma laadilt ja vormilt vastavad Eesti õiguses üldaktile. Vastavalt Eestis kehtivale valitsemise korrale väljastab madalaimaid üldakte minister. Nimetatud lõike rakendamine muutub pärast ELiga ühinemist probleemiliseks, kui ei leita juriidilist lahendust, mis võimaldaks Sideametil kui elektroonilise side võrkude ja teenuste turu regulaatoril teha nii siduvaid otsuseid, et määrata kindlaks turud, kus oleks vaja rakendada sektorispetsiifilisi regulatiivseid kohustusi, kui ka anda soovitusi, millega regulaator esitaks oma seisukoha teatud õigusakti sätte täitmises kohta (nt viitamaks sellele, millist käitumist oodatakse ettevõtjalt).

5. MÕJUD

Uurimusi, mis käsitlevad telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia valdkonna *acquis*' mõju ametiasutuste töökorraldusele, ei ole tehtud. Tuginedes ELi institutsioonidega tehtud koostöös omandatud kogemustele, on pärast ühinemislepingu allakirjutamist ette näha rahvusvahelise koostöö märgatavat kasvu, eelkõige seoses Eesti võimaluste ja õiguste suurenemisega mõjutada ELis toimuvat. Pärast ühinemislepingu jõustumist suureneb rahvusvaheline koostöö veelgi, kuna ELi institutsioonides täisliikme staatuse saamisega suureneb vajadus aktiivselt osaleda institutsioonide töös, sealhulgas ELi dokumentide ettevalmistamisel.

6. RAKENDAMINE

Institutsionaalne baas telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia valdkonna *acquis*' rakendamiseks on olemas. Nimetatud *acquis*' rakendamise eest vastutavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Sideamet, välja arvatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuset kaitsev direktiiv 2002/58/EÜ, mille

puhul vastutavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Siseministeerium. Kõigi direktiivis 2002/58/EÜ sisalduvate sätete rakendamisesse kaasatud institutsioonide pädevus on vaja täpsemalt kindlaks määrata.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis ei ole telekommunikatsiooni ja infotehnoloogia valdkonna sätteid, mis jõustuvad Eesti suhtes hilisemal kuupäeval kui leping. Samuti ei näe ühinemisakt ette nimetatud valdkonnaga seonduvaid üleminekuperioode ega *acquis'* üksikute osade jõustumist hilisemal kuupäeval kui ühinemisakt.

20. JAGU

Kultuur ja audiovisuaalpoliitika

Seletuskirja on koostanud Kultuuriministeeriumi meedia- ja autoriõiguse osakonna juhataja Peeter Sookruus, meedia- ja autoriõiguse osakonna nõunik Riina Valvere ning välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna nõunik Eike Eller.

Litumisläbirääkimistel ja Eesti audiovisuaalvaldkonna õigusaktide ühtlustamisel konsulteeriti Ringhäälingunõukogu, Eesti Ringhäälingute Liidu, eratelekanalite, Eesti Televisiooni, Eesti Raadio, Eesti Filmi Sihtasutuse ja mitme loomeliidu esindajaga. Läbirääkimistel kultuuriküsimuste üle osalesid lisaks Kultuuriministeeriumi ametnikele ka Muinsuskaitseameti esindajad.

Juriidiline analüüs ELi õigustikule tehti Kultuuriministeeriumis ning mitmes küsimuses konsulteeriti Justiitsministeeriumi, Välisministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

Kultuur ja audiovisuaalpoliitika jaguneb kaheks alavaldkonnaks ning neid on käsitletud seletuskirjas eraldi.

1. ALAJAGU

Kultuur

1. SISSEJUHATUS

Kultuurivaldkond kuulub ELi kompetentsi alles 1. novembrist 1993, mil jõustus Maastrichti leping, sisaldades ka eesmärki aidata kaasa liikmesriikide kultuuri arengule. Praegu on ELi tegevuse aluseks kultuurivallas EÜ asutamislepingu artikkel 151, milles sätestatakse, et ühendus tunnustab liikmesriikide kultuurilist ja keelelist mitmekesisust, ühenduse meetmetega toetatakse liikmesriikide kultuurikoostööd ning tegevust sellistes valdkondades nagu kunsti- ja kirjanduslooming, kultuurivahetus, Euroopa rahvaste kultuuri ja ajaloo vastastikune tundmaõppimine, ühise kultuuripärandi tutvustamine ja säilitamine ning koostöö audiovisuaalsektoris. EL rakendab nimetatud valdkondade arengut soodustavaid meetmeid. Selleks, et edendada kultuuride mitmekesisust, arvestatakse kultuuriaspektiga ka teistes ühenduse tegevusvaldkondades. Nõukogus võetakse kultuuri käsitlevad otsused vastu ühehäälselt.

Kui EÜ asutamislepingu artikliga 151 loodi alus kultuurialase tegevuse toetamiseks, siis artikli 87 lõike 3 punktis d sätestatakse kultuuri osa Euroopa kaubanduses. Nimetatud sättega lubatakse anda ettevõtjatele riigiabi, et toetada kultuuri edendamist ja kultuuripärandi säilitamist, juhul kui selline abi ei kahjusta kaubandustingimusi ega konkurentsi ühenduses määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega.

2. EESMÄRK

ELi eesmärk ei ole üle võtta liikmesriikide rolli kultuuripoliitika väljatöötamisel ja rakendamisel ega ka kultuurivaldkonda reguleerivate õigusaktide ühtlustamine. Põhiliseks arusaamaks ja tegutsemise aluseks on äratundmine, et kultuurikoostöö on Euroopa integratsiooni üheks võimaluseks. Kultuurikoostöös nähakse vahendit, mis aitab Euroopas elavaid inimesi üksteisele lähendada ja parandada üksteisemõistmist, mis lõppkokkuvõttes võimaldaks liidul toimida ka inimeste tasandil.

EL viib EÜ asutamislepingus sätestatud eesmärke kultuurivallas ellu peamiselt üleeuroopaliste koostööprogrammide kaudu. Eesti ühines 2001. aastal ühenduse koostööprogrammiga “Kultuur 2000” kestusega 2000–2004. Samuti osales Eesti ühenduse praegusele programmile eelnenud koostööprogrammides “Raphael”, “Ariane” ja “Kaleidoskoop”. Programmidega ühineti vastavalt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsiatsiooninõukogu otsusele. Aastast 2002 tegutseb Kultuuriministeeriumis Eesti Kultuuri Kontaktpunkt, mille ülesanne on tutvustada programmi “Kultuur 2000” Eesti avalikkusele ja eriti kultuuriorganisatsioonidele ning nõustada ja abistada osaleda soovijaid projektide esitamisel.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Kultuurialaste koostööprogrammidega liitumine on võimaldanud Eesti kultuuriorganisatsioonidel osaleda üleeuroopalises koostöös kas projektijuhtide või koostööpartneritena, mis on andnud uusi kontakte, rahvusvahelise koostöö kogemusi, laiendanud Eesti kultuuriorganisatsioonide tegevusvaldkondi, loonud uusi erialaprofessionaale siduvaid koostöövõrke. Eesti loomeinimeste osalemine ühenduse programmides on aasta-aastalt muutunud üha aktiivsemaks. Tänu edukale osalemisele ühenduse koostööprogrammides on korraldatud rahvusvahelisi üritusi ja kultuurisündmusi, mille toimumine ilma ELi toetuseta sellises ulatuses ei oleks võimalik.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti kultuurivaldkonna õigusaktid on täielikult kooskõlas ühenduse õigustikuga, mida Eesti on ühinemisakti artikli 2 kohaselt kohustatud rakendama ja üle võtma täies ulatuses. Eesti ei taotlenud nimetatud valdkondades üleminekuperioode ega erandeid ning on võimeline *acquis'* täies mahus üle võtma ja seda rakendama ELiga ühinemise päevast alates. Lepingu jõustumisega ei kaasne otseseid rahalisi kohustusi.

5. MÕJUD

ELiga liitumisel hakkab Eesti osalema programmis “Kultuur 2000” samadel alustel teiste liikmesriikidega ning avarduvad kultuurikoostöö võimalused.

6. RAKENDAMINE

Kultuurivaldkonna õigustiku rakendamise eest vastutab Kultuuriministeerium.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole kultuurivaldkonda reguleerivaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui leping.

2. ALAJAGU

Audiovisuaalpoliitika

1. SISSEJUHATUS

Audiovisuaalsektori (film ja televisioon) majanduslik kaal ning sotsiaalsed ja kultuurilised mõjud avalduvad mitmes vormis ja nende tähtsus on aastatega kasvanud. ELi audiovisuaalsektor annab otseselt üle 1 miljoni töökoha ning tema toodang jõuab sadade miljonite inimesteni Euroopas ja väljaspool, olles eriline valdkond, kuid ka väga tähtis eksportartikkel.

2. EESMÄRK

ELi audiovisuaalpoliitikal on mitu eesmärki. Siseturu ja audiovisuaalsektori arengut mõjutades peab ta tagama Euroopa maade telesaadete ja programmide vaba liikumise ühenduse piires ning tugevdama Euroopa audiovisuaaltööstust ja tõstma selle konkurentsivõimet võistluses teiste maade filmi- ja teletoodanguga. Siin on jätkuvalt probleemiks Euroopa alla jäämine audiovisuaaltööstuse toodete kaubavahetuses Ameerika Ühendriikidega.

ELi audiovisuaalpoliitika järgib selgelt ka kultuurilisi ja sotsiaalseid eesmärke, määratleb ja kaitseb teatud üldisi põhimõtteid, tehes seda ühiskonna kui terviku ja ka tema üksikute gruppide huvides. Tal on väga oluline roll Euroopa kultuurilise mitmekesisuse ja ühiste väärtuste ning Euroopa rahvaste kultuuriidentiteedi hoidmisel ja arendamisel ka avatud ja globaliseerivas maailmas.

Nende eesmärkide saavutamise peamised abinõud on ELi piirideta televisiooni direktiiv ja audiovisuaalsektori toetusprogrammid MEDIA.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Rooma lepingus audiovisuaalpoliitikale erilist tähtsust ei omistatud. 80ndatel tõdeti siiski, et on vaja rajada audiovisuaalvaldkonda hõlmav ühisturg, ning võeti vastu mõned valdkonda ühtlustavad resolutsioonid ja hakati kujundama ühtset ühenduse audiovisuaalpoliitikat.

1984. aastal esitas Euroopa Komisjon rohelise raamatu teleringhäälingu ühisturu loomise kohta. Viie aasta pärast jõuti ELi audiovisuaalpoliitikat reguleeriva alusdokumendi piirideta televisiooni direktiiv (*Television Without Frontiers directive*) vastuvõtmiseni.

Direktiiv kehtestas ühtsed nõuded kõigile ELi liikmesriikide ringhäälinguorganisatsioonidele ning sellega tagati telesaadete ja programmide vaba liikumine ühenduse piires, luues sel moel ühtse audiovisuaalturu ja teleprogrammide piiriülese levi.

Direktiivi üks põhiosa on Euroopa audiovisuaaltööde kvootide miinimumnõuete kehtestamine ELi liikmesmaade jurisdiktsiooni all olevatele telekanalitele. Sellega kaitstakse Euroopa audiovisuaalturgu ja luuakse soodsad eeldused Euroopa päritolu filmide ja tele-

toodangu pääsuks telekanalitesse, mis omakorda mõjutab positiivselt Euroopa maade audiovisuaaltööstuse arengut.

EÜ asutamislepingus käsitletakse audiovisuaalsektorit XII jaotise artiklis 151. Maastrichti lepingu artiklis 151 rõhutatakse, et ELi meetmetega püütakse ergutada liikmesriikide koostööd ning vajaduse korral toetada ja täiendada nende tegevust ka audiovisuaalsektoris.

1. mail 1999 jõustunud Amsterdami lepinguga lisati EÜ asutamislepingule ka protokoll nr 32 liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta. Protokolli rõhutatakse avalik-õigusliku ringhäälingu olulist rolli ühiskonnas. Samas jäetakse iga liikmesriigi otsustada avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamisviisid nii kaua, kuni see ei mõjuta kaubandustingimusi ega konkurentsi ühenduses sellisel määral, mis oleks vastuolus üldiste huvidega. Sealjuures peab võtma arvesse avaliku teenuse osutamist.

Nagu eespool nimetatud, on ELi põhiline audiovisuaalvaldkonda reguleeriv õigusakt nõukogu 3. oktoobri 1989. aasta direktiiv 89/552/EMÜ teatud tingimuste kooskõlastamise kohta, mis on sätestatud liikmesriikides õigus- või haldusnormidega televisiooniringhäälingu suhtes (tuntud piirideta televisiooni direktiivina). Direktiivi on muudetud Euroopa Parlamendi ja ELi Nõukogu 30. juuni 1997. aasta direktiiviga 97/36/EÜ. Nimetatud õigusaktidega kehtestatakse ühtsed nõuded kõigile ELi liikmesriikide jurisdiktsiooni all olevatele ringhäälinguorganisatsioonidele. See ühtne regulatsioon loob alused liikmesriikidest pärinevate telesaadete ja programmide vabaks liikumiseks ühenduse piires, sealhulgas satelliittelevisiooni vahendusel.

Peale piirideta televisiooni direktiivi on audiovisuaalvaldkonnas ka mitmeid otsuseid, mille-ga pannakse alus Euroopa filmi- ja teletööstuse toetustele, et muuta valdkond konkurentsi-võimelisemaks ja tõhusamaks.

Praegu vaatab EL läbi oma audiovisuaalpoliitika alusdokumente. Sel aastal peetakse mitu arutelu, kus analüüsitakse piirideta televisiooni direktiivi regulatsioonide toimimist muutunud mediakeskkonnas ning aasta lõpul avaldab Euroopa Komisjon raporti selle töö tulemustest koos ettepanekutega edasiseks. Võimalik on direktiivi täiendamine ja ajakohastamine lähiaastatel. Põhimõtteliselt on otsustatud ELi audiovisuaalsektori toetusmehhanismi MEDIA Plus programmi pikendada aasta võrra.

MEDIA programmid kui audiovisuaaltööstuse toetusmehhanismid moodustavad audiovisuaalpoliitika teise samba piirideta televisiooni direktiivi kõrval. Esimene MEDIA programm käivitati 1990. aastal ja kestis kuni aastani 1995. Seejärel võeti EÜ asutamislepingu artikli 128 põhjal vastu programm MEDIA II toimimisajaga 1996–2000. Praegu toimib MEDIA Plus kestusega 2001–2005. MEDIA Plus programmile on alus pandud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. jaanuari 2001. aasta otsusega 163/2001/EÜ Euroopa audiovisuaalprogrammide tööstuse kutsetöötajate koolitusprogrammi (MEDIA-koolitus) rakendamise kohta aastatel 2001–2005 ning nõukogu otsusega 2000/821/EÜ Euroopa päritoluga audiovisuaalteoste arendamise, levitamise ja nende müügi edendamise soodustamiseks mõeldud programmi rakendamise kohta (MEDIA Plus – arendamine, levitamine ja müügi edendamine) aastateks 2001–2005.

ELi audiovisuaalpoliitika nõuded lisati Eesti ringhäälinguseadusesse 1999. ja 2000. aastal, kehtestades:

- ühtsed põhimõtted, mis määravad kindlaks ELi liikmesriikide õigusaktide kohaldamise kõikidele ELi liikmesriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvatele teleringhäälingutele;

- nõuded, et enamus saateajast peab kuuluma Euroopa päritolu ja sõltumatute tootjate toodangule. (Vastavalt ringhäälinguseadusele kuulub alates 2003. aastast 51% saateajast Euroopa päritolu teostele ja 10% sõltumatute tootjate teostele. Selleks et telejaamadel oleks lihtsam neid protsente saavutada, on Eesti õigusaktides rakendatud nn progresseeruvat mehhanismi, mis sätestab kindlad kvoodid Euroopa toodangule juba alates 2000. aastast);
- vastuvõtu ja taasedastamisvabaduse põhimõtte;
- ainuõigusi reguleerivad piirangud ja juurdepääsu olulise tähtsusega sündmustele;
- vastulause esitamise õiguse;
- alaealiste kaitse;
- reklaami, otsepakkumiste ja sponsorluse nõuded.

Läbirääkimistel ELiga käsitleti põhjalikult ka Eesti ringhäälinguseaduses sätestatud oma-toodangu mõistet ja omatoodangu mahu nõudeid. Seadus määrab Eesti telekanalites Eesti tänapäeva ja kultuuripärandi teemaliste saadete miinimummahud. Sellega tahetakse kaitsta Eesti kultuuriidentiteeti meie teleprogrammides.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti audiovisuaalvaldkonna õigusaktid on täielikult kooskõlas ühenduse õigustikuga, mida Eesti on ühinemisakti artikli 2 kohaselt kohustatud üle võtma ja rakendama täies ulatuses.

Ühenduse õigustikust tulenevad kohustused Eesti teleorganisatsioonidele on lisatud ringhäälinguseadusesse.

5. MÕJUD

ELiga liitumise järel hakkab Eesti osalema ELi audiovisuaalpoliitika toetusprogrammis MEDIA Plus samadel alustel teiste liikmesriikidega ning avarduvad võimalused filmi- ja teletootjate rahvusvaheliseks koostööks. Kasvab ka eesti audiovisuaaltoodangu potentsiaalne turg, mille suuremate võimaluste kasutamine sõltub siiski väga palju meie filmide ja teleaadete tasemest ning oskusest neile tunnustust võita. Samuti tööde pakkumise edust ja rahvusvahelistest sidemetest sel alal. Aktiivsel osavõtul MEDIA programmist on siin tähtis koht. Seoses ELi piirideta televisiooni direktiivi nõuete ülevõtmise ja rakendamisega kasvab Euroopa päritolu filmide ja teletoodangu osakaal Eesti telekanalite programmides.

6. RAKENDAMINE

Eesti audiovisuaalalaste õigusaktide ühtlustamine ühenduse õigustikuga oli eeltingimuseks Eesti ühinemisel ühenduse toetusprogrammiga MEDIA Plus 2002. aastal. Programmi info- ja nõustamiskeskus Media Desk töötab Eesti Filmi Sihtasutuse juures ning Eesti on aktiivselt lülitunud programmi raames tehtavasse töösse.

Institutsionaalne baas *acquis'* rakendamiseks Eestis on olemas. Valdkonna õigusaktide rakendamise eest tervikuna vastutab Kultuuriministeerium ning järelevalve teostamine jaguneb Sideameti (tehniline järelevalve), Ringhäälingunõukogu (järelevalve avalik-õigusliku ringhäälingu üle) ja Kultuuriministeeriumi vahel. Ringhäälinguseadus sätestab ka järelevalveametnike volitused ja võimalikud sanktsioonid ning nende rakendamise korra.

Vastavalt ELiga ühinemisvalmiduse saavutamise kavale jälgib Kultuuriministeerium telejaamade ettevalmistuste käiku seaduses sätestatud Euroopa päritolu tööde (51%) ja sõltumatute tootjate tööde (10%) osakaalu miinimumnõuete rakendamisel. Viimastel aastatel Eesti telemaastikul toimunud suurte muudatustega on loodud soodsamad majanduslikud eeldused Euroopa päritolu tööde ja sõltumatute tootjate tööde osakaalu nõutud taseme saavutamiseks 2003. aastal.

Viimast eesmärki silmas pidades tehti aastal 2002 uurimus ELiga ühinemise mõjude kohta Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimusega sooviti välja selgitada, kuidas mõjutab ELiga liitumine Eesti audiovisuaalsektorit ning kuidas kulgevad telejaamades ettevalmistused ringhäälinguseaduse nõuete täielikuks rakendamiseks 2003. aastal.

Uurimusest selgus, et ELiga liitumise künnisel pööratakse suuremat tähelepanu Euroopa tootjate toodangut vahendatavatele turgudele (festivalid, laadad), otsitakse koostootmise võimalusi ja partnereid ELi liikmesriikidest, huvitatakse osalemisest MEDIA Plus programmis. Samuti arendatakse tihedamat koostööd Eesti sõltumatute tootjatega ning tehakse teisi ettevalmistusi, et olla täielikult valmis tegutsema ELi õigusruumis ja kasutama sellest tulenevaid uusi võimalusi.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole audiovisuaalpoliitikat reguleerivaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui leping.

21. JAGU

Regionaalpoliitika, ühtekuuluvusfond ja struktuurivahendite koordineerimine

1. SISSEJUHATUS

Ühinemislepingu seletuskirja regionaalpoliitika, Ühtekuuluvusfondi ja struktuurivahendite koordineerimise (edaspidi *regionaalpoliitika*) jao on koostanud Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna juhataja Priidu Ristkok ja juhataja asetäitja Ene Padrik, Keskkonnaministeeriumi rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik Ester Pihl ja kalavarude osakonna spetsialist Mare Ojarand, Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakonna juhataja Ivar Sikk, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi transpordi arengu ja logistika osakonna struktuurivahendite talituse juhataja Tõnis Laks ning Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna juhataja asetäitja Kaido Koppel ja kalamajandusosakonna peaspetsialist Juhani Papp.

ELi regionaalpoliitika põhieesmärgiks on igakülgne ja harmooniline regionaalareng, eriti piirkondade arengutaseme ühtlustamine ning mahajäänud piirkondade (sh maapiirkonnad) ja saarte arengutaseme tõstmine. Eelarve suuruselt on struktuuripoliitika ELi eelarves teisel kohal põllumajanduspoliitika järel.

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingu artikli 158 kohaselt võtab ühendus majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks meetmeid, et edendada igakülgset harmoonilist arengut, eriti ühtlustada erinevate piirkondade arengutaset ja tõsta kõige mahajäänumate piirkondade arengutaset. Artikli 159 kohaselt toetab ühendus selle eesmärgi saavutamist struktuurifondide, Euroopa Investeerimispannga ja teiste rahastamisvahendite kaudu. Sama artikli kohaselt peavad liikmesriigid lisaks meetmetele pidama oma majanduspoliitikas silmas ka artiklis 158 nimetatud eesmärke. EÜ asutamislepingu artiklites 160–162 määratakse struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi toetuste suunitlus.

Ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika võib jagada laias laastus kaheks: struktuurifondide toetused ja Ühtekuuluvusfondi toetused.

Struktuurifondid

Struktuurifonde käsitlevad üldsätted on määruses 1260/99/EÜ (muudetud määrusega 1447/2001/EÜ). EL struktuurifondid on Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF), Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) arendusrahastu, Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ning Kalanduse Arendusrahastu (FIFG). Struktuurifondide toetustel on kolm eesmärki:

- mahajäänud piirkondade arendamine ja struktuuriline kohandamine – 1. eesmärk;
- struktuuriprobleemidega piirkondade majanduslik ja sotsiaalne ümberkorraldamine – 2. eesmärk;
- haridus-, koolitus- ja tööhõivepoliitika ning -süsteemide kohandamine ja ajakohastamine – 3. eesmärk.

Eesmärkide saavutamiseks aitab ühendus kaasa majanduse harmoonilisele, tasakaalustatud ja säästvale arengule, tööhõive suurendamisele ja inimeste koolitamisele, keskkonna kaitsele ja parandamisele, ebavõrdsuse kaotamisele ning meeste ja naiste võrdõiguslikkuse suurendamisele.

1. eesmärk

Esimese eesmärgi moodustavad piirkonnad, mille sisemajanduse kogutoodang (SKT) oli 26. märtsile 1999 eelnenud kolme aasta andmete põhjal alla 75% ühenduse keskmisest. Eesti kuulub oma näitajate põhjal nii 1. eesmärgi kui ka NUTS II tasandi alla. Eesmärgiga seotud tegevust rahastatakse ERDFist, ESFist, EAGGF-i arendusrahastust ja FIFGist. Eesmärgi sihtaladel (sh Eestis) koondatakse kõigi kolme eesmärgiga seotud tegevused ühte mitmeaastasesse toetusprogrammi (nn ühtne programmdokument).

2. eesmärk

Teise eesmärgi moodustavad struktuuri probleemidega piirkonnad, mis vajavad sotsiaal-majanduslikke ümberkorraldusi. Need on piirkonnad, mille tööstus- ja teenindussektoris toimuvad sotsiaal-majanduslikud muutused; taandarenenud maapiirkonnad ning raskustes linna- ja kalandusest sõltuvad majandusliku surutise all kannatavad piirkonnad. Eesmärgiga seotud tegevust rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERDF) ja Euroopa Sotsiaalfondist (ESF).

3. eesmärk

Kolmas eesmärk sisaldab üldist tegevuskava inimeste toetamiseks, vähendamata piirkonna eripära (määruse 1260/99/EÜ artikkel 1). Üht piirkonda toetatakse ainult kas 1. või 2. eesmärgi kaudu (määruse 1260/99/EÜ artikkel 4). Kolmanda eesmärgi alusel rahastatakse piirkondi, mis ei ole 1. eesmärgi sihtalad (määruse 1260/99/EÜ artikkel 5).

Lisaks kolmele esmatähtsale struktuuripoliitika eesmärgile määratakse struktuurifondide toetusi ka ühenduse järgmiste programmide kaudu:

- piiriülene, riikidevaheline ja piirkondadevaheline koostöö, mille eesmärk on arendada kogu ühendust harmooniliselt, tasakaalustatult ning säästvalt (raamprogramm INTERREG);
- kriisiolukorras linnade ja eeslinnade majanduslik ja sotsiaalne taaselustamine, mille eesmärk on linnade säästev areng (programm Urban);

- maaelu arengu programm Leader (vt lähemalt seletuskirja VII osa 7. jagu);
- riikidevaheline uute võimaluste loomise koostöö, et võidelda igasuguse diskrimineerimise ja ebavõrdsuse vastu tööturul (programm Equal).

Ühtekuuluvusfond

EÜ Ühtekuuluvusfond on asutatud nõukogu määrusega 1164/94/EÜ (muudetud määrustega 1264/99/EÜ ja 1265/99/EÜ) ning see aitab tugevdada ühenduse majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

Erinevalt struktuurifondidest, mille kaudu rahastatakse mahajäänud piirkondi, toetatakse Ühtekuuluvusfondi kaudu kõige mahajäänumaid liikmesriike. Ühtekuuluvusfondi toetuste eesmärgiks on lähendada mahajäänud liikmesriikide makromajanduse näitajaid EL keskmistele. Ühtekuuluvusfondi kaudu rahastatakse keskkonna ning transpordi infrastruktuuri kulukaid projekte kahel tingimusel:

- liikmesriigi rahvamajanduse kogutoodang (RKT) inimese kohta on väiksem kui 90% ühenduse keskmisest;
- abisaavatel liikmesriikidel peab olema lähenemisprogramm, mis vastab nõukogu määruses 1466/97/EÜ kehtestatud tingimustele.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Eesti on kohustatud rakendama täies mahus regionaalpoliitika ja Ühtekuuluvusfondi ning struktuurivahendite koordineerimise *acquis*'d alates ELiga ühinemise päevast (ühinemisakti artikkel 2).

Ühinemisakti regionaalpoliitikat käsitlevate artiklitega tagatakse ELi ühinemiseelsete rahastamisvahendite sujuv üleviimine ühenduse programmidele. Seda valdkonda käsitletakse ühinemisakti artiklites 32 ja 33 ning II lisa 15. peatükis, millega tehakse tehnilised kohandused ühenduse õigusaktidesse Eesti liitumise tõttu.

Ühinemisakti artikli 32 lõike 1 kohaselt osaleb Eesti koos teiste uute liikmesriikidega alates 1. jaanuarist 2004 ühenduse programmides samadel tingimustel kui praegused liikmesriigid. Seetõttu ei võta Eesti uusi rahalisi kohustusi PHARE programmi, PHARE piireületava koostöö programmi, ISPA programmi ja SAPARD programmi kaudu pärast 31. detsembrist 2003. Artikli 32 lõikes 4 täpsustatakse, et kui Eesti ei liitu ELiga 2004. aasta jooksul, jäävad kehtima rahastamisallikaid käsitlevad varasemad otsused.

Ühinemisakti artikli 33 lõike 1 kohaselt hakkavad pärast ELiga liitumist PHARE programmi ning PHARE piireületava programmi raames võetud kohustuste raames vajalikke hankeid korraldama, lepinguid sõlmima ja väljamakseid tegema. Eestis on selleks Rahandusministeerium, kes on taotlenud akrediteerimist laiendatud detsentraliseeritud rakendamissüsteemi (EDIS) kasutuselevõtuks. Ühinemisakti artikli 33 lõike 1 kohaselt võimaldab EDIS loobuda Euroopa Komisjoni eelkontrollist pakkumiste ja lepingute sõlmimise üle.

Ühinemisakti artikli 33 lõike 2 kohaselt reguleeritakse nimetatud programmide kaudu enne ühinemist eraldatud toetuste kasutamist PHARE programmi kohta kehtestatud eeskirjade ja õigusaktidega. Samas lõikes sätestatakse ainsa erandina avalikud hanked.

Viimane PHARE programm ja PHARE piireületava koostöö programm koostatakse artikli 33 lõike 3 kohaselt viimasel ühinemiseelsel täisaastal (s.t 2003. aastal). Programmide ellu-

viimise lepingud tuleb sõlmida kahe järgmise aasta jooksul ja väljamaksed teha kolmanda aasta lõpuks pärast kohustuste võtmist.

Tehnilisi kohandusi, mis tehakse ELi struktuurifondide sihtalade nimekirjadesse ja assigneeringutesse liituvate riikide tõttu, kajastatakse ühinemisakti II lisa 15.peatükis, mille kohaselt:

- Eesti arvatakse ELi regionaalpoliitika 1. eesmärgi sihtalade hulka;
- Eesti arvatakse Ühtekuuluvusfondist abisaavate riikide hulka;
- Eesti ühineb ühenduse raamprogrammiga INTERREG;
- Eesti ühineb ühenduse algatusprogrammiga Equal;
- administreerimise lihtsustamiseks ei rakendata Eestis kuni 2006. aasta lõpuni ühenduse programme Leader ja Urban ega rahastata innovatiivset tegevust. Kavandatud tegevused ja nendeks ettenähtud summad liidetakse 1. eesmärgi programmiga. Määruse 1260/99/EÜ artikli 1 kohaselt rahastatakse peale struktuurifondide ka teiste allikate kaudu.

Ühtekuuluvusfondist võib ELi komisjon määruse 1164/94/EÜ artikli 10 kohaselt põhjendatud juhtudel rahastada kuni 10 miljoni euro suuruseid projekte või nende rühmi. Eesti peab oma väiksust üheks põhjuseks taotleda rahastamist. Nõukogu määruse 1164/94/EÜ artikli 1 lõike 3 järgi võib lisaks üksikutele projektidele rahastada ka ühtse strateegiaga projektirühmi. Seega on Ühtekuuluvusfondist võimalik rahastada ka väiksemaid projekte. Erinevalt struktuurifondidest ei rakendata Ühtekuuluvusfondi toetuste puhul täiendamise põhimõtet, mille järgi ELi fondide assigneeringud ei tohi asendada liikmesriigi enda investeringuid või muid samaväärseid struktuurilisi kulutusi, vaid peavad neid täiendama.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti õigus vastab ELi regionaalpoliitikat käsitlevatele õigusaktidele. ELi regionaalpoliitikat reguleeritakse nõukogu määrustega, mida kohaldatakse vahetult.

ELi struktuurivahendite kasutamine eeldab nõukogu määruse 1260/99/EÜ kohaselt järgmisi programmdokumente ja nende rakenduskavasid:

- 1. eesmärk: Eestis tuleb välja töötada riigi arengukava ELi struktuurifondide kasutuselevõtu kohta;
- ühenduse raamprogramm INTERREG: IIIA - Lõuna-Soome rannikuala ja Eesti ühisprogramm (IIIA hõlmab ka teisi piiriüleseid programme), IIIB - Läänemere regiooni ühisprogramm, IIIC - põhjatsooni ühisprogramm;
- ühenduse programm Equal: Eestis tuleb välja töötada programmdokument;
- Ühtekuuluvusfond - Eestis tuleb välja töötada lähenemisprogramm.

Eesti riigi arengukava ELi struktuurifondide kasutuselevõtu kohta kiitis Vabariigi Valitsus heaks 18. märtsil 2003 korraldusega nr 202-k. Teisi programmdokumente ja rakenduskavasid alles koostatakse.

Struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist kaasfinantseeritavate toetuste kasutuselevõtu protseduurid, muu hulgas saadava abi haldus- ja kontrollisüsteemid, struktuuriabi registri asutamine ja järelevalve korraldus, täpsustatakse selle aasta jooksul nimetatud programmdokumentides. EL on rõhutanud, et haldussuutlikkuse määrab selge tööjaotus institutsioonide vahel, piisav töötajate hulk ja kogemused.

Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi tegevuse kavandamiseks ja rakendamiseks on vaja muuta Eesti õigusakte ning omandada teadmisi eelstruktuurivahendite (PHARE, ISPA, SAPARD) kasutamise kohta. Õigusaktid viiakse vastavusse 2003. aasta jooksul. Praegu analüüsitakse, kas muuta olemasolevaid õigusakte või võtta vastu uusi (näit riigieelarve baasseadus ja hasartmängumaksu seadus).

5. MÕJUD

Riigi arengukava (1. eesmärgi programm) makromajandusliku mõju eelhindamiseks kasutati Eesti jaoks väljatöötatud makroökonomeetrilist mudelit HERMIN. Modelleerimistulemuste järgi mõjutab selle programmdokumendi elluviimine Eesti majandust märgatavalt. Modelleerimise kohaselt on 2010. aasta SKP 13% kõrgem ja töötuse määr ligi 7% madalam baassimulatsiooni tasemest. Tööstustoodangu maht on baassimulatsiooni tasemest kõrgem koguni üle 20%. Tööstussektoris luuakse 15 000, teenindussektoris aga 27 000 töökohta. Programmi elluviimine vähendab avaliku sektori laenamisvajadust, kuid suurendab kaubandusbilansi puudujääki. Hinna- ja palgakonvergens kiireneb, kuid suhtelised kulud tööjõule langevad, mis peegeldab tootlikkuse kasvu.

Iga Ühtekuuluvusfondist rahastatava projekti mõju eel hinnatakse eraldi enne taotluse heakskiitmist Euroopa Komisjonis. Ühenduse programmi Equal ja raamprogrammi INTERREG mõju pole veel hinnatud.

6. RAKENDAMINE

Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kasutamise eest vastutab Rahandusministeerium, Ühenduse raamprogrammi INTERREG elluviimise eest Siseministeerium ning programmi Equal eest Sotsiaalministeerium.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole seda valdkonda reguleerivaid sätteid, mis jõustuvad hiljem kui leping.

22. JAGU

Keskkond

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja keskkonna osa on koostanud Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna juhataja Rita Annus. Keskkonnaministeeriumi eksperdid on osalenud järgmiste seletuskirja osade koostamisel: veekaitse – veekaitse osakonna peaspetsialist Hendrik Põldoja; looduskaitseosakonna juhataja Hanno Zingel, looduskaitseosakonna peaspetsialist Kadri Möller ning looduskaitseosakonna spetsialist Riinu Rannap; õhukaitse –keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna spetsialist Alla Romanova ning keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna spetsialist Valentina Laius; müra – keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna peaspetsialist Joel Valge; jäätmed – jäätmeosakonna nõunik Helle Haljak; geneetiliselt muundatud organismid – looduskaitseosakonna peaspetsialist Liina Eek-Piirsoo. Kiirguskaitse osa koostamisel on osalenud Kiirguskeskuse kiirguskaitse osakonna spetsialist Elle Tanner. Sotsiaalministeeriumi eksperdid on osalenud järgmiste osade koostamisel: kemikaalid – töösakonna töökeskkonna büroo juhataja Ivar Raik ning töösakonna töökeskkonna büroo peaspetsialist Reet Pruul; müra – rahvatervise osakonna peaspetsialist Tiina Paldra ning rahvatervise osakonna juhataja asetäitja Jelena Tomasova; joogivesi –rahvatervise osakonna peaspetsialist Olga Sadikova. Päästeameti järelevalve talituse peaspetsialist Priit Laaniste on osalenud suurõnnetuse ohuga ettevõtteid käsitleva osa koostamisel.

Läbirääkimiste eest keskkonna peatükis vastutas Keskkonnaministeerium. Erinevates alavaldkondades osalesid läbirääkimistel ka Sotsiaalministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning nende allasutuste esindajad. Eesti seisukohtade kujundamisele kaasati eksperte Kaubandus-Tööstuskojast, Eesti Keemiatööstuse Liidust, Tallinna Tehnikaülikooli Keskkonnatehnika Instituudist, TTÜ Alus- ja Rakenduskeemia Instituudist, TTÜ Soojustehnika Instituudist ja TTÜ Energeetika Instituudist, Tallinna Pedagoogikaülikooli Ökoloogia Instituudist, Tartu Ülikooli Füüsika Instituudist, OÜ Keskkonnauuringute Keskusest, Eesti Energia ASist, ASist Alara, ASist ÖkoSil, Töökeskkonna Nõukogust, Eesti Ornitoloogiaühingust, Eesti Terioloogia Seltsist ja MTÜst Eesti Loodushoiukeskus.

ELi keskkonnapoliitika üldeesmärk on saavutada keskkonna kaitstuse kõrge tase (*high level of protection*). Eesmärk tuleneb EÜ asutamislepingu artiklist 2, artikli 95 lõikest 3, ning artikli 174 lõikest 2. EÜ asutamislepingu artiklis 6 sätestatakse põhimõte, mille kohaselt peab ühenduse poliitika ja tegevuse kindlaksmääramisse ja rakendamisesse integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige silmas pidades säästva arengu edendamist. Selle sätte tõlgendamisel on Euroopa Kohus asunud muu hulgas seisukohale, et keskkonnakaitse nõuded, mis tuleb integreerida ühenduse poliitikaga, on eelkõige EÜ asutamislepingus kehtestatud kesk-

konnapoliitika eesmärgid ja põhimõtted. Samuti on kohus tõlgendanud, et see säte ei tähenda üldjuhul, et keskkonnakaitse oleks prioriteetne teiste valdkondade suhtes, kuid teatud olukordades võib keskkonnakaalutlustel olla lisaväärtus teiste kaalutluste ees.

EÜ asutamislepingus sätestatud eesmärkide saavutamiseks on ühendus võtnud meetmeid ligikaudu 150 direktiiviga. Määruseid antakse välja vaid sellistes keskkonnakaitse valdkondades, mis on seotud ühenduse tasandil rahvusvaheliste lepingute täitmisega ning liikmesriikide ja ühenduseväliste riikide kaubandusküsimustega, ning ühendusesisese haldusmenetluse ühtlustamiseks. Keskkonnakaitse valdkonna mahukuse tõttu on otstarbekas jaotada see järgmisteks alavaldkondadeks: horisontaalsed meetmed, õhu kvaliteet, jäätmehooldus, veekeskonna kaitse, looduskaitse, tööstusaaste kontroll ja riskide maandamine, kemikaaliohutus ja geneetiliselt muundatud organismid, müra, tuumaohutus ja kiirguskaitse.

2. EESMÄRK

EÜ keskkonnapoliitika põhieesmärgid, põhimõtted ning nende elluviimise meetmed on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklites 174–176.

Artikli 174 lõike 1 kohaselt on EÜ keskkonnapoliitika põhieesmärgid:

- keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine;
- inimese tervise kaitsmine;
- loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine;
- meetmete rakendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega.

Keskkonnakaitse meetmed on üldjuhul suunatud kõikide asutamislepingus sätestatud keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisele. Keskkonda säilitavate, kaitsvate ja parandavate meetmete põhieesmärk on kaitsta inimese tervist keskkonnasaastuse eest. Ühenduse keskkonnapoliitika eesmärk – rakendada meetmeid rahvusvahelisel tasandil – laiendab ühenduse keskkonnapoliitika mõjuala ka väljapoole ühenduse territooriumi. Seda selliste keskkonnakaitse valdkondade puhul, mille rahvusvaheline kaitse on eriti vajalik, nagu kliimamuutuste vältimine, osoonikihi kaitse ja ohustatud taime- ja loomaliikide kaitse.

Artikli 174 lõikes 2 sätestatakse EÜ keskkonnapoliitika põhimõtted:

- tuleb rakendada ettevaatusabinõusid (ettevaatusprintsipi);
- saastuse vältimiseks tuleb võtta ennetavaid meetmeid;
- tekitatud keskkonnakahjustus tuleb esmajärjekorras heastada kahjustuse kohas;
- saastaja peab maksma.

Need ühenduse keskkonnapoliitika põhimõtted on keskkonnakaitse üldtunnustatud põhimõtted, mille kaudu saavutada keskkonnakaitse kõrge tase. Kui ettevaatusprintsipi võib lugeda keskkonnapoliitika kujundamise põhimõtteks, siis ennetavate meetmete võtmise kohustust on võimalik rakendada ka individuaalsete meetmete korral. Ettevaatusprintsipi tähendab tegutsemist “teadusliku määramatuse” tingimustes, st olukorras, kus ei ole võimalik ette näha tegevuse tagajärgi keskkonnale ning kahtluse korral tuleks siiski võtta ennetavaid meetmeid. Ettevaatusprintsibiist ajendatud ennetavad meetmed on iga tõhusa keskkonnapoliitika oluline osa.

Lisaks keskkonnapoliitikas sisalduvatele vahetult ennetava mõjuga keskkonnanormatiividele täidetakse ennetavate meetmete võtmise põhimõtteid keskkonnamõju hindamise kohustust sätestavate direktiivide kaudu. Keskkonnakahjustuse eelkõige selle tekkimise kohas heastamise põhimõtte tõlgendamisel on leitud, et asjakohase ühenduse keskkonnapoliitika raames peaks rohkem kehtestama emissiooninormatiive ning vähem kvaliteedinormatiive.

Sellele põhimõttele tuginedes on aga näiteks põhjendatud ka jäätmete riikidevahelist või regionaalset vedu piiravaid meetmeid. Põhimõtte “saastaja peab maksma” ei ole oma näivast selgusest hoolimata täiesti üheselt mõistetav. Üldjoontes tähendab see, et keskkonnakahjude või saastuse ennetavate vahendite ning hüvitamise kulusid ei peaks kandma ühiskond riigi või ühenduse eelarve kaudu, vaid saastuse või keskkonnakahju põhjustaja kaudu.

Selle põhimõtte range tõlgenduse kohaselt ei tohiks keskkonnakaitse meetmete rakendamiseks kasutada riigiabi. Praktikast on keskkonnakaitse riigiabi andmine küll piiratud, kuid mitte välistatud. Siiani ei ole ühenduses selle põhimõtte rakendamiseks sätestatud ühtlustatud keskkonnamakse või -tasusid. Põhimõttele “saastaja peab maksma” tuginevad näiteks sellised ühenduse keskkonnapoliitika meetmed, mis kehtestavad tootja vastutuse keskkonnohtrike toodete jäätmete käitlemisel (nt romusõidukid, akud ja patareid).

Artikli 174 lõikes 3 sätestatakse, et EÜ peab oma keskkonnapoliitikat ette valmistades arvesse võtma järgmisi tingimusi:

- kättesaadavaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid;
- ELi eri piirkondade keskkonnatingimusi;
- meetme võtmise või võtmata jätmise potentsiaalseid tulusid ja kulusid;
- piirkondade tasakaalustatud arengut.

See EÜ asutamislepingu säte ei viita mitte üksikutele keskkonnapoliitika meetmetele, vaid ühenduse keskkonnapoliitikale tervikuna. Selline täpsustus lisati lepingusse Maastrichti lepinguga 1993. aastal. Teistes õigusaktides ei käsitleta enamasti selles sättes nimetatud tingimusi või neid nimetatakse vaid väga üldises kontekstis. Sagedamini viidatakse vajadusele arvestada eri piirkondade keskkonnatingimusi ning tagada piirkondade tasakaalustatud areng, sätestades teiseses õiguses erandeid ühenduse eri piirkondade liikmesriikidele keskkonnameetmete rakendamise suhtes.

Artikli 174 lõikega 4 tagatakse liikmesriikidele õigus sõlmida iseseisvalt rahvusvahelisi lepinguid.

ELi keskkonnameetmete võtmise alus antakse lepingu artiklis 175. Artikli 176 kohaselt võib liikmesriik kasutusele võtta ka rangemaid kaitsemeetmeid, mis peavad olema kooskõlas ELi lepinguga. See tähendab muu hulgas, et rangemad kaitsemeetmed peavad olema kooskõlas ELi ühtlustamismeetmetega ja juba võetavate ELi meetmete laad peab jääma samaks.

EÜ asutamislepingu artikli 95 lõikes 5 sätestatakse liikmesriigi võimalused rakendada keskkonnakaitsest ajendatud rangemaid meetmeid ühisturu toimimist tagavate ühtlustamismeetmete puhul. Ühenduse keskkonnapoliitika elluviimine on liikmesriigi pädevuses ning üksnes erandjuhtudel võetakse ühtlustamismeetmed ühenduse tasandil.

Seega koosneb keskkonna *acquis'* põhiliselt direktiividest, mille eesmärkide saavutamiseks tuleb asjakohased normid riigisisest üle võtta. EÜ asutamislepingu artikli 174 lõikes 4 nähakse ette: “Ilma et see piiraks teatavate ühendust puudutavate meetmete võtmist, rahas-

tavad ja rakendavad keskkonnapoliitikat liikmesriigid.” Euroopa Kohtu praktika kohaselt tähendab see, et kui liikmesriik on direktiivi elluviimise delegeerinud omavalitsustele, peab riigi õiguskord sisaldama sätteid juhuks, kui omavalitsused ei suuda direktiivijärgseid kohustusi täita. Euroopa Kohus on mitmes kaasuses rõhutanud, et liikmesriik ei saa lepingujärgsete kohustuste täitmata jätmist õigustada finantsraskustega.

Kui ELi ühtlustamismeetmed puuduvad, siis jääb liikmesriigile suures osas õigus säilitada või kehtestada keskkonnakaitsealaseid õigusakte. Samas peab liikmesriik arvestama oma lepingujärgsete üldiste õiguste ja kohustustega, eelkõige seoses EÜ asutamislepingu artiklitega 28 ja 30, mis kitsendavad liikmesriigi õigusi impordi-, ekspordi- ja transiidipiirangute seadmisel.

Horisontaalsed meetmed

Keskkonna valdkonda horisontaalselt mõjutavad õigusaktid käsitlevad kavandatavate tegevuste keskkonnamõjude hindamist (direktiivid 85/337/EMÜ ja 97/11/EÜ), strateegilist keskkonnamõju hindamist (direktiiv 2001/42/EÜ) ning igasuguse keskkonnateabe kättesaadavust (direktiiv 90/313/EMÜ). Direktiivid reguleerivad keskkonna valdkonnas tehtavate otsuste menetlusaspekte ning neid kohaldatakse kõikidele keskkonna peatüki alavaldkondadele. Horisontaalsete meetmete kaudu viiakse eelkõige ellu EÜ asutamislepingus kehtestatud keskkonnapoliitika ettevaatusprintsipi, mille kohaselt on vaja kindlaks teha ja hinnata kavandatava projekti, planeeringu või arengukava keskkonnamõjusid enne nende elluviimist, et ära hoida või vähendada kahjulikke mõjusid.

Keskkonnateabe kättesaadavuse tagamisele suunatud direktiivid eeldavad liikmesriigis ulatuslike andmebaaside olemasolu ning nende regulaarset avalikustamist ning komisjoni informeerimist. Komisjonile edastatavate andmete mahtu ja vormi reguleerib direktiiv 91/692/EMÜ keskkonnavalaste direktiivide täitmise aruannete standardimise ja ratsionaliseerimise kohta.

Õhu kvaliteet

Välisõhu kaitse direktiivid moodustavad keskkonna *acquis*’ tõenäoliselt kõige mahukama osa. Selle valdkonna võib üldistades jagada kolme rühma:

- kvaliteedieesmärke sätestavad direktiivid (välisõhu kvaliteedi raamdirektiiv 96/62/EÜ, direktiiv 1999/30/EÜ SO₂, NO₂, NO_x, tahkete osakeste ja plii piirväärtuste kohta välisõhus, direktiiv 2000/69/EÜ benseeni ja süsinikmonooksiidi piirväärtuste kohta välisõhus, direktiiv 2002/3/EÜ välisõhu osooni kohta);
- paiksete saasteallikate emissioone reguleerivad direktiivid (84/360/EMÜ tööstusseadmetest pärineva õhusaaste tõrje kohta, 94/63/EÜ lenduvate orgaaniliste ühendite kohta, 2001/80/EÜ suurtest põletusseadmetest väljuvate saasteainete heitkoguste piiramise kohta);
- liikuvate saasteallikate emissioone reguleerivad direktiivid (direktiiv 70/220/EMÜ sadesüütega mootoriga sõidukitest lähtuvate saasteainete heitkoguste kohta ning selle muudatused, direktiiv 72/306/EMÜ kompressioonsüütega mootoriga sõidukite heitgaasi suitsususe kohta ning selle muudatused, direktiiv 88/77/EMÜ kompressioonsüütega mootoriga sõidukitest lähtuvate saasteainete heitkoguste kohta ning selle muudatused, direktiiv 97/24/EÜ kahe- või kolmerattaliste mootorsõidukite teatud osade iseloomustuse kohta, direktiiv 96/96/EÜ mootorsõidukite ja nende haagiste tehnoloogilise arengu kohta).

Ühinemisaktis ei ole keskkonna peatüki alapeatükid jaotatud tavapäraselt. Eriti oluline on seda silmas pidada õhukaitset puudutavate aktide puhul, sest mitmeid õhukaitse (st õhusaaste vähendamise seotud) direktiive ei käsitleta ühinemisakti keskkonna peatüki õhukaitse ala-

peatükis, vaid tööstussaste kontrolli ja riskide maandamise alapeatükis. Eelkõige tuleb siinkohal nimetada suurtest põletusseadmetest väljuvate teatavate saasteainete heitkoguste piiramise direktiivi 2001/80/EÜ ja direktiivi 2001/81/EÜ teatavate õhusaasteainete heitmete siseriiklike piirkoguste kohta.

Jäätmehooldus

ELi jäätmealase keskkonnaõiguse põhiregulatsiooni sätestavad kaks raamdirektiivi: jäätmedirektiiv 75/442/EMÜ ja ohtlike jäätmete direktiiv 91/689/EMÜ, mis näevad ette jäätmetega seotud keskkonnariskide kontrollimise ühtlustatud nõuded. Eelkõige on nende direktiividega seatud eesmärgiks jäätmete teket vältida, kuid kui see ei ole võimalik, siis nende teket vähendada ning tekkinud jäätmete keskkonda viimist kontrollida.

Täiendavalt sisaldab jäätmealane keskkonnaõigus direktiive eriliigiliste jäätmete käitlemise kohta: 2000/53/EÜ romusõidukite direktiiv, 96/59/EÜ PCBde ja PCTde direktiiv, 93/86/EMÜ direktiiv ohtlike aineid sisaldavate akude ja patareide kohta, 87/217/EMÜ titaanoksiiditööstuse jäätmete direktiiv.

Eraldi valdkonnana võib nimetada jäätmete käitlemise või ladestamise kohtadele nõudeid sätestavaid direktiive 1999/31/EÜ prügilate kohta ja 2000/76/EÜ jäätmete põletamise kohta. Kaupade vaba liikumise peatükiga seondub jäätmevaldkonna direktiiv 94/62/EÜ pakendi ja pakendijäätmete kohta.

Veekeskkonna kaitse

Veekaitse direktiivid moodustavad keskkonna *acquis'* üsnagi mahuka osa. Need võib jaotada kahte rühma: kvaliteedieesmärke sätestavad direktiivid (nt 76/160/EMÜ suplusvee kvaliteedi kohta; 78/659/EMÜ kalavete kohta; direktiivid 80/778/EMÜ, 98/83/EÜ, 75/440/EMÜ ja 79/869/EMÜ joogivee ja joogiveeallikate kvaliteedi kohta) ning emissiooninormatiive sätestavad direktiivid (nt 76/464/EMÜ ohtlike ainete kohta; 80/68/EMÜ ohtlike ainete kohta põhjavees; 91/271/EMÜ ja 98/15/EÜ asulareovee kohta ning 91/676/EMÜ nitraadidirektiiv). Paljud varasemad direktiivid koondati ühte nn vee raamdirektiivi 2000/60/EÜ, mille eesmärk on kehtestada sisevete, rannikumerevee ja põhjavee kaitsmiseks ühtlustatud tegevusraamistik. Vee raamdirektiiv tugineb valgalade põhimõttele. Veemajanduse üleviimine valgala ehk vesikonna printsiibile tagab veevarude kompleksse ja optimaalse kasutamise ja kaitse ning veekaitse direktiivide integreeritud rakendamise.

Looduskaitse

Looduskaitse valdkonda reguleerib vaid kaks põhilist direktiivi, kuid nende rakendamisega seondub kõige rohkem keskkonnavalaseid vaidlusi Euroopa Kohtus. Direktiiv 79/409/EMÜ käsitleb loodusliku linnustiku kaitset (linnudirektiiv) ning direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide kaitset (loodusdirektiiv).

Linnudirektiivi kohaselt:

- tuleb tagada kõikide looduslikult esinevate linnuliikide üldine kaitse, eelkõige kaitstes ohustatud lindude ning rändavate veelindude elupaiku;
- on lubatud pidada teatud linnuliikidele jahti, kuid see ei tohi ohustada liigi säilimist;
- kehtestatakse jahipidamise korralduse üldpõhimõtted ja jahilindude säästliku kasutamise nõuded ning määratakse kindlaks jahihooajad ja jahipidamise viisid ning vahendid.

Loodusdirektiivi põhieesmärgid on tõhustada looduse mitmekesisuse kaitset, luua taime- ja loomaliikide ning looduslike elupaikade kaitseks üldine alus ning tagada EÜ jaoks olulise väärtusega looduslikele taime- ja loomaliikidele ning elupaikadele soodus looduskaitseline seisund. Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb moodustada üleeuroopaline hoiualade võrk ohustatud või haruldaste elupaikade ning ohustatud või haruldaste looma- ja taimeliikide elupaikade kaitseks.

Loodusdirektiivi alusel loodavad hoiualad ning linnudirektiivi alusel loodavad linnuhoiualad ühendatakse üleeuroopalisse kaitsealade võrku Natura 2000.

Lisaks kahele eespool nimetatud direktiivile reguleeritakse looduskaitses valdkonnas ka ohustatud liikidega piiriülest kauplemist. Loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega rahvusvahelise kaubanduse konventsiooni rakendamiseks ühenduse territooriumil on ühendus vastu võtnud kolm määrust (338/97/EÜ, 1808/2001/EÜ ja 2087/2001/EÜ). Üldsätteid on vastu võetud ka loomaaedade kohta (direktiiv 1999/22/EÜ), teatud mitteselektiivsete jahipidamisviiside keelustamise kohta (määrus 35/97/EÜ), vaalade kaitse (määrus 348/81/EÜ), troopiliste metsade kaitse (määrus 2494/2000/EÜ) ning hülgepoegade kaitse kohta (direktiiv 83/129/EMÜ).

Metsakaitse

ELi leping ja EÜ alusleping ei sätesta ühtset metsanduspoliitikat. Vaatamata sellele on metsade majandamine, kaitse ja säästev areng ELi ühtse põllumajanduspoliitika, maapiirkondade arengu, keskkonna, kaubanduse, siseturu, teadusuuringute, tööstuse, arengukoostöö ja energiapolitiika üks olulisemaid küsimusi. Metsanduse kohta on õigusakte vastu võetud ka kaupade vaba liikumise valdkonnas (metsamaterjali sertifitseerimine) ning taimekaitsega seonduvas põllumajanduse valdkonnas. Keskkonna valdkonnas sisaldab *acquis* meetmeid metsade kaitseks õhusaaste eest ning tegevuskava metsatulekahjude vastu võitlemiseks. Põhiliseks meetmeks on ühenduse ühtse seiresüsteemi loomine. Seiresüsteem ja selle rahastamisvahendid on reguleeritud määrustega.

Tööstussaaaste kontroll ja riskide juhtimine

Selles alavaldkonnas käsitletakse tööstussaaaste suuremate allikate horisontaalseid meetmeid, mille eesmärk ei ole kaitsta vaid ühte keskkonna osa (õhk, vesi vms). Suurte tööstusettevõtete puhul lähtutakse kompleksse lähenemise põhimõttest, mille järgi saastuse vähendamine ühes keskkonna osas ei tohi kaasa tuua saastuse üleviimist teise keskkonna ossa. Valdconda kuuluvad:

- direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise kohta, mille eesmärk on minimeerida suurtootmisest ja jäätmekäitlusest keskkonnale ja inimtervisele tulenev kahjulik mõju ning tehniliselt täiustada põhilistes ja reguleeritavates tootmisvaldkondades kõikide suurkäitiste kogu tootmisprotsessi nii, et neist lähtuv õhu- ja veeheide oleks võimalikult väike ning ohutu ja jäätmete minimaalne. Selle tagamiseks sätestatakse ettevõttele muu hulgas keskkonna kompleksloa kohustus ning parima võimaliku tehnoloogia kasutamise kohustus;
- direktiiv 2001/80/EÜ suurtest põletusseadmetest väljuvate teatavate saasteainete kohta, mida käsitletakse ühinemisaktis selles alavaldkonnas, kuigi direktiiv on suunatud peamiselt õhusaaste vähenemisele;
- määrus 761/2001/EÜ organisatsioonide vabatahtliku osaluse kohta ühenduse keskkonnanjuhtimis- ja auditeerimissüsteemis (nn EMAS määrus);

- suurõnnetuse ohuga ettevõtteid käsitlev nn Seveso II direktiiv 96/82/EÜ, mis sätestab suures koguses ohtlikke kemikaale käitlevate ettevõtete (suurõnnetuse ohuga ettevõtted) ohutuse tagamise, nõuded neid ettevõtteid kontrollivatele ametiasutustele ja suurõnnetustest varajase teavitamise süsteemi loomise kohustuse.

Kemikaaliohutus ja geneetiliselt muundatud organismid

Alavaldkond käsitleb nii kemikaalide kui ka geneetiliselt muundatud organismide ja mikroorganismide küsimusi. Direktiivides esitatud nõuded ühtlustavad kemikaalide identifitseerimise, klassifitseerimise, märgistamise ja pakendamise alused. Kemikaalide regulatsiooni eesmärk on tagada kemikaalide vaba liikumine siseturul ning keskkonna- ja terviseohutus.

Geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise kohta ning geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise ja turustamise kohta on kehtestatud üldised meetmed, et kaitsta inimeste tervist ja keskkonda. Sellised meetmed on eelkõige igakülgne riskide hindamine ning turustamise või keskkonda viimise loa taotlemine komisjonilt ja liikmesriikidelt vastavalt asjaomastele kooskõlastusprotseduuridele.

Müra

Müra valdkonnas sisaldab *acquis*’ nii eri müraallikaid reguleerivaid direktiive kui ka hiljuti vastu võetud keskkonnamüra üldiselt käsitlevat direktiivi 2002/49/EÜ. Müranormatiivid on seatud järgmistele müraallikatele:

- lennukid (direktiivid 80/51/EMÜ, 89/629/EMÜ ja 92/14/EMÜ koos täiendustega);
- lennukiväljad (direktiiv 2002/30/EÜ);
- mootorsõidukid (direktiivid 70/157/EMÜ, 84/372/EMÜ, 84/424/EMÜ, 92/97/EMÜ ja 96/20/EÜ);
- kodumasinad ja välitingimustes kasutatavad seadmed (direktiivid 86/594/EMÜ ja 2000/14/EÜ).

Keskkonnamüra direktiivi 2002/49/EMÜ eesmärk on kaitsta inimese tervist keskkonnamüra eest ühiste kaitsemeetmete rakendamise kaudu ning teadvustada elanikkonda müra allikatest ja mõjust. Direktiivi kohaselt peab olema määratud vastutav asutus, kes kaardistab müra ja koostab tegevusplaanid. Samuti sätestatakse direktiivis müra hindamise näitajad.

Tuumaohutus ja kiirguskaitse

Tuumaohutuse ja kiirguskaitse osas ei tugine keskkonna *acquis*’ niivõrd EÜ asutamislepingule, kuivõrd EURATOMi asutamislepingule. EURATOMi ülesanne on aidata kaasa elatus- taseme kasvule liikmesriikides ja edendada riikidevahelisi suhteid, et tagada tuumatööstuse loomise ja kiire arengu tingimused. Selle ülesande täitmise eelduseks on ohutusstandardid, mille järgimine aitab kaitsta elanike ja kiirgustöötajate tervist ioniseeriva kiirguse ohu eest.

Põhiline ohutusstandard kehtestab:

- kutse- ja elanikukiirituse dooside piirmäärad ja neile vastavad kiirgusohutusnõuded;
- kiirituse ja radioaktiivse saastumise piirmäärad;
- kiirgustöötajate tervise järelevalve põhimõtted.

EURATOMi asutamislepingu artiklite 33, 35 ja 37 kohaselt on liikmesriigid kohustatud tagama kiirguskaitse koolituse ja väljaõppe, õhu, pinnase ja vee seire ning komisjoni teavitamise radioaktiivsete jäätmete lõpladustamise kavatsusest.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Keskkonnakaitse valdkonnas sisaldab ühinemisleping Eestile eelkõige üldist kohustust rakendada alates ELiga ühinemisest kõiki selle valdkonna ühenduse õigusakte (ühinemisakti artikkel 2). Keskkonnakaitse sätteid sisaldab ühinemisakti lisa II 16. peatükk, milles nähakse ette teha tehnilised kohandused keskkonnavaldkonnas määrustes ja direktiivides, ja lisa VI, milles sätestatakse üleminekuperioodid ning esitatakse üks deklaratsioon. Ühinemisakti lisa II toodud tehniliste kohanduste seas on nii täielikult tehnilist laadi muudatusi kui ka selliseid ühenduse õigusaktide muudatusi, mis on vajalikud tulenevalt läbirääkimistel saavutatud kokkulepetest.

Ühinemisaktiga sätestatakse keskkonna *acquis*' järgmised tehnilised kohandused.

Jagu A - jäätmehooldus

Muudetakse komisjoni otsust 76/431/EMÜ jäätmehoolduskomisjoni moodustamise kohta, täiendades otsusega moodustatud ühenduse jäätmehoolduspoliitika alaseid ettepanekuid tegeva komisjoni liikmete arvu ühinevate riikide esindajate võrra.

Jagu B - vee kvaliteet

Nõukogu otsust 77/795/EMÜ, millega kehtestatakse ühenduses mageda pinnavee kvaliteedi alase teabe vahetamise ühtne kord, täiendatakse, lisades selle otsuse lisa 1 loetletud mageda pinnavee kvaliteedi seirepunktidele ühinevate riikide vastavad ühenduse tähtsusega seirepunktid. Eesti kohta on sätestatud 4 seirepunkti, mis on ka praegu olulisemad magevee kvaliteedi seirepunktid.

Jagu C - looduskaitse

Tehniliste kohandustena esitatakse tervikuna uuesti direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (edaspidi *linnudirektiiv*) lisad I, II/1, II/2, III/1, III/2 ja III/3 ning direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (edaspidi *loodusdirektiiv*) lisad I, II, IV ja V. Nimetatud direktiivide lisad esitatakse tervikuna, kuna ühinevad riigid on oma looduse eripära tõttu teinud suurel hulgal täiendusi asjakohaste lisade muutmiseks. Rohkearvuliste muudatuste esitamine eraldi ei ole otstarbekas.

Linnudirektiivi lisa I on loetletud erikaitsemeetmeid vajavad linnuliigid. Erikaitsemeetmetena näeb linnudirektiiv ette moodustada lisa I loetletud liikide kaitseks linnuhoiualad. Eesti ettepanekul täiendatakse seda loetelu liigiga *Polysticta stelleri* (kirjuhahk). Teiste ühinevate riikide ettepanekutest lähtudes täiendatakse lisa I veel järgmiste Eestis esinevate linnuliikidega: *Falco vespertinus* (punajalg-pistrik), *Calidris alpina schinzii* (risla) ning *Larus minutus* (väikekajakas). Eestis esindatud liikidest on lisa I loetletud 65 linnuliiki, sealhulgas ka meil tavalisi, kuid Euroopas ohustatud liike, nagu valge-toonekurg, punaselg-õgija ja rukkirääk. Lisaks tuleb meil arvestada Eestist läbi rändavate liikidega. Kõik lisa I loetletud ning Eestis esinevad linnuliigid on Eestis ka praegu kaitse all.

Linnudirektiivi II lisa loetleb linnuliigid, mille isendeid võib küttida. Eristatakse lisa II/1, milles nimetatud liikide isendeid võib küttida direktiivi kogu kehtimisalal ja lisa II/2, milles sätestatud liikide isendeid võib küttida vaid kindlaks määratud liikmesriikides. Eesti taotlusel

määratakse lisa II/2 järgmised liigid, millele Eesti võib lubada jahti pidada: *Corvus corone* (hallvares), *Corvus frugilegus* (kännivares), *Turdus pilaris* (hallrästas), *Larus marinus* (merikajakas), *Larus canus* (kalakajakas), *Larus ridibundus* (naerukajakas), *Larus argentatus* (hõbekajakas), *Anser albifrons* (suur-laukhani), *Somateria mollissima* (hahk), *Clangula hyemalis* (aul), *Melanitta nigra* (mustvaeras), *Bucephala clangula* (sõtkas) ja *Bonasa bonasia* (laanepüü). Nimetatud liigid on Eestis jahilukite loetelus ning nende liikide Eesti asurkonnade majandamine reguleeritud jahipidamisega ei kahjusta nende populatsioonide säilimist.

Linnudirektiiv keelustab looduslike linnuliikide elusate või surnud isendite, nende selgelt eristatavate kehaosade või nendest valmistatud toodete müügi, müügiks transportimise, müügi eesmärgil pidamise ning muu müügiga seotud tegevuse.

Direktiivi lisa III on loetletud linnuliigid, kelle puhul eespool nimetatud tegevus on lubatud tingimusel, et linnud on tapetud või püütud seaduslikul teel. Eesti taotlusel täiendatakse lisa III/2 liigiga *Branta canadensis* (kanada lagle).

Loodusdirektiivis tehakse järgmised tehnilised muudatused: artiklit 1 ja 4 täiendatakse ühinevate riikide biogeograafiliste regioonide tüüpiliste tunnustega ja tehakse tunnuste arvu muutumisega seoses vajalik muudatus.

Loodusdirektiivi lisa I sätestab ühenduse tähtsusega elupaigatüübid, mille kaitsmiseks tuleb moodustada loodushoiualad. Lisas tehakse muudatused tulenevalt ühinevates riikides esinevatest elupaigatüüpidest. Eestis leidub ligi 60 selles lisa nimetatud elupaigatüüpi, sealhulgas sood, rabad, põlismetsad, teatud järvetüübid, merealad, pangad, liivaluited, rannaniidud, puis-, loo-, lammi- ja aruniidud.

Loodusdirektiivi lisa II sätestab ühenduse tähtsusega looma- ja taimeliigid, mille kaitsmiseks tuleb moodustada loodushoiualad. Tähisega * märgistatud liigid on esmatähtsad. Lisas loetletud liikidest on Eestis esindatud 22 sambla- ja soontaimeliiki ning 35 loomaliiki. Eesti taotlusel on lisa II loetelust jäetud välja järgmiste liikide Eesti asurkonnad: *Lampetra planeri* (ojasilm), *Castor fiber* (kobras), *Canis lupus* (hunt), *Lynx lynx* (ilves) ja *Ursus arctos* (pruunkaru). Ojasilmu populatsiooni seisund on Eestis hea ning see liik ei vaja meil elupaiga kaitsealade loomist. Erinevalt jõesilmust ei ole ojasilmul majanduslikku tähtsust ning seetõttu ei ole ette näha ohtu selle liigi säilimisele. Kobras, hunt, karu ja ilves on praegu Eestis jahilukid, seda samuti nende liikide Eesti populatsiooni hea seisundi tõttu. Nende liikide Eesti populatsioonide väljaarvamine loodusdirektiivi lisast II tähendab, et Eesti ei ole kohustatud looma ojasilmu, kopra, hundi, pruunkaru ja ilvese kaitseks Natura 2000 kaitsealade võrku kuuluvaid loodushoiualasid. Eesti taotlusel märgitakse lisa II juba nimetatud liik *Mustela lutreola* (euroopa naarits) esmatähtsa liigina. Eesti taotlusel täiendatakse lisa II taimeliikide loetelu Eestile omaste ja ohustatud liikidega *Saussurea alpina ssp esthonica* (eesti soojumikas) ning *Rhinanthus osiliensis* (saaremaa robirohi).

Loodusdirektiivi lisa IV nimetatakse ühenduse tähtsusega looma- ja taimeliigid, mis vajavad ranget kaitset. Lisas loetletud liikidest on Eestis esindatud 16 soontaimeliiki ja 30 loomaliiki. Eesti taotlusel on lisa IV loetelust jäetud välja järgmiste liikide Eesti asurkonnad: *Castor fiber* (kobras), *Canis lupus* (hunt), *Lynx lynx* (ilves). Erandeid taotleti seoses nende liikide populatsioonide hea seisundiga Eestis ning nende võimaliku negatiivse mõjuga teistele ulukiliikidele ning inimese varale ja tervisele isendite suure asustustiheduse korral. Nende liikide puhul ei ole põhjendatud range kaitse vajalikkus ning pikaajalise kaitse eesmärgil on otstarbekas jätkata reguleeritud jahipidamist. Direktiivi lisa IV sätestatud erandiga ilvese Eesti asurkonna suhtes seondub ühinemisakti VI lisa sätestatud üleminekuperiood (vt allpool).

Tulenevalt direktiivi lisa II osas b nimetatud taimeliikide loetelu täiendamisest liikidega eesti soojumikas ning saaremaa robirohi, on nimetatud liigid automaatselt arvatud ka direktiivi lisa IV taimeliikide loetelusse ning neile laieneb range kaitse kohustus.

Loodusdirektiivi lisa V nimetatakse ühenduse tähtsusega looma- ja taimeliigid, mille loodusest võtmist ja kasutamist võib reguleerida kaitsekorraldusmeetmetega. Tulenevalt Eesti taotluse alusel direktiivi lisa IV tehtud muudatustest arvatakse lisa V hulka järgmiste liikide Eesti asurkonnad: *Castor fiber* (kobras), *Canis lupus* (hunt), *Lynx lynx* (ilves). Lisaks nendele liikidele on lisa V loetletud veel 2 Eestis esinevat taimeliikide perekonda (kollad ja turbasamblad) ning 16 loomaliiki. Ehkki lisa V loetletud liikide kasutamine on lubatud, tuleb direktiivi artikli 14 kohaselt tagada nende liikide soodne looduskaitseline seisund.

Ühinemisakti II lisa 16. peatüki jagu C kohaselt tehakse looduskaitse valdkonnas veel järgmised tehnilised kohandused.

Alajao 3 kohaselt muudetakse nõukogu otsust 97/602/EÜ, mis käsitleb määruse 3254/9/EMÜ artikli 3 lõike 1 teise lõigu ja komisjoni määruse 35/97/EÜ artikli 1 lõike 1 punktis a esitatud loetelu. Otsusest jäetakse välja ühinevad riigid. Nimetud otsuses loetletakse riigid, kus kasutatakse ühenduses keelatud mitteselektiivseid jahiraudadega jahipidamisviise ning kust on teatud loomaliikide nahkade ja muude toodete ühendusse sissetoomine keelatud.

Alajao 4 kohaselt muudetakse komisjoni määrust 2087/2001/EÜ, millega peatatakse teatavate looduslike looma- ja taimeliikide isendite sissetoomine ühendusse. Selle määruse lisast A jäetakse välja ühinev riik Leedu ning lisast B jäetakse välja ühinevates riikides esinevad taimeliigid ning vastavalt ka ühinevate riikide nimetused.

Alajaoga 5 muudetakse nõukogu 3. oktoobri 2002. aasta otsust, millega kinnitatakse kokkuvõttevorm Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2001/18/EÜ kohaste teadete jaoks, mis käsitlevad geneetiliselt muundatud organismide tahtlikku keskkonda viimist muul eesmärgil kui turuleviimine. Muudatusega täiendatakse teate vormi liituvate riikide biogeograafiliste tüüpidega.

Jagu D - tööstussaste kontroll ja riskide maandamine

Alajaos 1 muudetakse direktiivi 97/68/EMÜ maanteevälistele liikurmasinadele paigaldatavatest sisepõlemismootoritest väljuvate gaasiliste saasteainete ja tahkete osakeste heitmete vastu võetavaid meetmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. Direktiivi lisa VII muudetakse liikmesriikide tähistamise loetelu. Muudatus on tehnilist laadi ja vajalik liikmesriikide arvu suurenemise tõttu.

Alajaos 2 muudetakse direktiivi 2001/80/EÜ suurtest põletusseadmetest välisõhku eralduvate teatavate saasteainete heitkoguste piiramise kohta. Direktiivi lisa I täiendatakse ühinevate riikide suhtes vääveldioksiidi (SO₂) piirmääradega ja lisa II ühinevate riikide suhtes lämmastikoksiidide (NO_x) heitkoguste piirmääradega, heitkogused referentsaastal 1980 ning heitkoguste vähenemise protsendid direktiivis kindlaksmääratud faaside kaupa. Direktiivi järgi ei tohi Eesti suurtest põletusseadmetest eralduva vääveldioksiidi heitkogus aastal 2003 ületada 76 tuhat tonni (68%line vähendamine võrreldes aastaga 1980) ja lämmastikdioksiidi heitkogus 12 tuhat tonni (40%line vähendamine võrreldes aastaga 1980).

Alajaos 3 muudetakse direktiivi 2001/81/EÜ teatavate õhusaasteainete heitmete siseriiklike piirkoguste kohta. Direktiivi lisa I esitatakse tervikuna uuesti, lisades tabelisse ühinevate riikide suhtes SO₂, NO_x, LOÜ ja NH₃ heitmete siseriiklikud piirkogused 2010. aastaks. Aastaks 2010

ei tohi Eestis vääveldioksiidi (SO₂) heitkogus ületada 100 tuhat tonni, lämmastikdioksiidi (NO₂) heitkogus 60 tuhat tonni, ammoniaagi (NH₃) heitkogus 29 tuhat tonni ja lenduvate orgaaniliste ühendite heitkogus 49 tuhat tonni. Need saasteainete piirkogused on esialgsed ning tulenevalt direktiivist vaadatakse 2004. aastal üle koostöös komisjoniga. Esitatud arvud baseeruvad juba saavutatud saasteainete heitkoguste vähendamise tasemel ning tuginevad TTÜ Energeetika Instituudi 2002. aastal tehtud uuringul “Analüüs piiriülese õhusaaste kauglevi protokollis väävli heitkoguse või nende piiriüleste voogude edasise vähendamise kohta”.

Direktiivi lisas II muudetakse asjakohaste saasteainete heitkoguste kogupiirväärtust terve ühenduse territooriumi suhtes.

Alajaos 4 muudetakse määrust 761/2001/EÜ ühenduse keskkonnajuhtimis- ja auditeerimissüsteemis (EMAS) organisatsioonide vabatahtliku osalemise võimaldamise kohta. Määruses tehakse tehnilist laadi muudatused, täiendades seda tekstidega ühinevate riikide keeltes ja asjakohaste riiklike standardimisasutuste loeteluga.

Jagu E - kiirguskaitse

Alajaos 1 muudetakse 27. juuli 1999. aasta määrust 1661/1999/EÜ, millega kehtestatakse nõukogu määruse 737/90/EMÜ (kolmandatest riikidest pärinevate põllumajandussaaduste ja toodete imporditingimuste kohta pärast Tšernobõli tuumaelektrijaama avariid) üksikasjalikud rakenduseeskirjad. Määrust täiendatakse nende ühinevate riikide tollipunktide loeteluga, mille kaudu on lubatud ühenduse territooriumile tuua teatud põllumajandussaadusi, mis võivad olla radioaktiivselt saastunud.

Alajaos 2 muudetakse komisjoni soovitus 2000/473/EURATOM EURATOMi asutamislepingu artikli 36 kohaldamise kohta, mis käsitleb keskkonna radioaktiivsustaseme kontrollimist, et hinnata elanikkonda mõjutavat kiiritust. Otsuse lisas II tehakse tehnilist laadi muudatused, seda täiendatakse ühinevate riikide tähistega ning asendatakse selles esitatud kaart, arvestades ühinevaid riike.

Jagu F - kemikaalid

Muudetakse määruse 2037/2000/EÜ osoonikihti kahandavate ainete kohta lisa III, millega on sätestatud üldised koguselised normid tootjatele ja importijatele, kes viivad turule kontrollitavaid aineid ja kasutavad neid ühenduses enda tarbeks. Lisa täiendatakse, arvestades ühinevate riikide fluoroklorosüivesinike sisse- ja väljaveo kvoote. Nimetatud kvoot on praegu Eesti suhtes arvutatud osoonikihi kaitse 1985. aasta Viini konventsiooni 1987. aasta Montreali protokollis alusel. Olemasolev kvoot liidetakse ühenduse kvoodiga, kuna alates ühinemisest kontrollib fluoroklorosüivesinike sisse- ja väljavedu komisjon.

Ühinemisakti VI lisa 9. peatüki jagudes A, B, C, D ja E sätestatakse Eesti jaoks keskkonna *acquis* ülevõtmiseks ja täielikuks rakendamiseks üleminekuperioodid. Mõned Eesti taotlused üleminekuperioodide määramiseks lahendati läbirääkimiste käigus, mis võimaldas üleminekuperioodi mitte kasutada. Enamik üleminekuperioode on tingitud asjakohaste direktiivide nõuete täitmiseks vajalike investeeringute suurest mahust. Investeeringute mahtu ning rakendamise ajakavasid käsitletakse täpsemalt seletuskirja asjakohases osas.

Jagu A - õhu kvaliteet

Direktiiv 94/63/EÜ bensiini säilitamisel ja selle terminalidest teenindusjaamadesse jaotamisel lenduvate orgaaniliste ühendite heitkoguste kontrollimise kohta. Kuna direktiivi nõuete täitmine eeldab olulise mahuga investeringuid, saavutati läbirääkimistel üleminekuperioodid väiksema laadimiskäibega tanklate nõuetega vastavusse viimiseks. Direktiivi artiklis 3 ja I lisas sätestatud säilitusseadmete nõuete ning artiklis 4 ja II lisas sätestatud teisaldatavate mahutite täitmise ja tühjendamise nõuete rakendamiseks nähakse ette üleminekuperioodid kahele terminalile kuni 31. detsembrini 2005. aastal (OÜ Tarkoil, Rakvere, ja OÜ Tarkoil, Haapsalu) ja ühele terminalile kuni 31. detsembrini 2006. aastal (AS Tartu Terminaal, Kärkna, Tartu maakond). Samuti on Eesti saanud üleminekuperioodi direktiivi artiklis 6 ja lisas III sätestatud säilitusseadmete täitmist käsitlevate nõuete suhtes kuni 31. detsembrini 2006. aastal tanklatele, mille laadimiskäive on väiksem kui 1000 m³ aastas. Üleminekuperioodid on kooskõlas Vabariigi Valitsuse 29. septembri 1998. aasta määrusega nr 220 "Bensiini vedamise ja terminalides ning tanklates hoidmise kontrollnõuded". Selle määruse kohaselt rakendatakse direktiivi 94/63/EÜ nõudeid 1. jaanuarist 1999 uute bensiinimahutite, tankimisseadmete, tanklate ja tsisternide suhtes. Määruses on juba sätestatud ka üleminekuperioodid väiksema laadimiskäibega ja määruse jõustumisel olemasolnud tanklate ja terminalide suhtes.

Jagu B - jäätmehooldus

Direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta. Eelnimetatud direktiivi järgi ei tohi alates 16. juulist 2002 ladestada ohtlike jäätmete prügilatesse vedelaid ja sööbivaid jäätmeid. Erandina direktiivi 1999/31/EÜ artikli 5 lõike 3 punktidest a ja b ning artikli 14 punkti d alapunktist i ei kohaldata Eestis kuni 16. juulini 2009 vedelaid ja sööbivaid jäätmeid käsitlevaid nõudeid olemasolevatesse prügilatesse põlevkivituha ladestamise suhtes. Elektrienergia tootmine tugineb Eestis peamiselt põlevkivil, tootmisprotsessi käigus tekib keskmiselt 4 miljonit tonni põlevkivituhka aastas. Põlevkivituhk pumbatakse praegu tuhaväljadele vedela massina, mis on kõrgelt leeliseline (pH = 12–13), seega sööbiv. Üleminekuperioodi oluliseks põhjuseks on sellise tehnoloogia puudumine, mis tagaks põlevkivituha käitlemise vastavalt kõnealuse direktiivi nõuetele. Uute tehnoloogiate juurutamine ja direktiivile vastavate prügilate loomine ning põlevkivituha uuendatud ladestamismenetluse rakendamine on nii ajaliselt kui ka finantsiliselt väga mahukas, mille tõttu sätestatakse ühinemisaktis põlevkivituha ladestamise järkjärgulise vähendamise ajakava. ASis Narva Elektriijaamad jätkuvad katsetused uue ja sobiva tuhaarastuse ja ladestamistechnoloogia väljatöötamiseks eesmärgiga täita direktiivi nõudeid, mis näevad ette vedeljäätmete ja sööbivate jäätmete ladestamiskeelu, ning muuta senine ohtlike jäätmete prügila tava- või püsijäätmete prügilaks. Eesti Energia AS on välja töötanud AS Narva Elektriijaamade jäätmete ladestamise korrastamise esialgse ajakava, mis käsitleb Eesti Elektriijaama ja Balti Elektriijaama prügilate sulgemiskava ja sulgemisprojekti koostamist.

Jagu C - vee kvaliteet

Direktiiv 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta. Asulareovee direktiivist tulenev peamine kohustus on puhastada reovesi direktiivi nõuetele vastavaks. Eesti jaoks tähendab see kanalisatsioonisüsteemide ja reoveepuhastite väljavahetamist või renoveerimist, mis on nii ajaliselt kui ka finantsiliselt mahukas tegevus. Selle direktiivi osas nähakse ühinemisaktiga Eesti jaoks ette üleminekuperioodid artiklites 3 ja 4 ning artikli 5 lõikes 2 sätestatud asulareovee kogumissüsteeme ja puhastamist käsitlevate nõuete rakendamiseks. Nõudeid rakendatakse Eestis 31. detsembriks 2010, sealjuures reoveekogumisaladel (*agglomeration*) reostuskoormusega üle 10 000 inimekvivalendi tagab Eesti direktiivi nõuete täitmise 31. detsembriks 2009. Direktiivi määratluste järgi on Eestis järgmised reoveekogumisalad: 61

reoveekogumisala reostuskoormusega üle 2000 inimekvivalendi (i.e), 45 reoveekogumisala reostuskoormusega 2000–10 000 i.e, 3 reoveekogumisala reostuskoormusega 10 000–15 000 i.e, 12 reoveekogumisala reostuskoormusega 15 000–150 000 i.e ning 1 reoveekogumisala reostuskoormusega üle 150 000 i.e. Direktiivi nõuete täitmiseks tuleb osaliselt rekonstrueerida ligikaudu 400 km torustikku ning täiendavalt rajada ~590 km torustikku. Samuti tuleb direktiivi täitmiseks rajada 16 uut reoveepuhastit ning renoveerida 23 reoveepuhastit. Nende nõuete täitmiseks vajalike investeeringute mahukuse ning ehitus- ja renoveerimistöödele kuuluva aja tõttu ongi ühinemisaktis sätestatud üleminekuperiood.

Direktiiv 98/83/EÜ joogivee kvaliteedi kohta. Direktiivi kohaselt peab direktiivis sätestatud kvaliteedinõuetele vastama selline joogivesi, mille puhul veevõtt ületab 10m³ ööpäevas ning mida tarvitab üle 50 inimese. Eestis tarvitavad põhjavett joogiveeks kõik asulad, välja arvatud Tallinn (25 % ulatuses) ja Narva (kasutab 100 % pinnavett); põhjavee looduslik kvaliteet ei vasta joogivedirektiivi nõuetele. Rannikualadel on põhjavees ülemäära rauda, väävelvesinikku ja kloriidioone. Lõuna- ja Kagu-Eestis on põhjavees ülemäära rauda, baariumi, magneesiumi ja väävelvesinikku. Lääne-Eesti põhjavees on ülemäära fluori ning Kirde-Eesti põhjavees ülemäära kloriidioone ja baariumi. Põhjavesi, mis ei vasta direktiivi nõuetele, tuleb kas töödelda või stabiliseerida. Paljudel juhtudel on põhjavesi metalltorustikele agressiivne ning ulatuslike leketest tingituna on vajalikud mahukad torustike renoveerimise tööd. Selliste kulutuste tegemine ELiga ühinemise eelsel perioodil on ebarealistlik, kuna vee-ettevõtted peaksid sellisel juhul tõstma vee hinda tasemele, mida tarbijad maksta ei suuda. Ühinemisaktis sätestatakse Eesti suhtes joogivedirektiivi rakendamiseks üleminekuperioodid, mis peavad võimaldama joogivee kvaliteedi direktiivi nõuetega vastavusse viimise realistliku perioodi jooksul. Joogivee värvuse, vesinikioonide kontsentratsiooni, raua, mangaani, lõhna ja hägususe jaoks määratud piirväärtuste suhtes peab joogivesi vastama direktiivi nõuetele 31. detsembriks 2007 (veevarustusüsteemid, mille kaudu varustatakse rohkem kui 2000 inimest) või 31. detsembriks 2013 (veevarustusüsteemid, mille kaudu varustatakse kuni 2000 inimest). Kloriidi, elektrijuhtivuse ja sulfaadi jaoks määratud piirväärtustele peab joogivesi vastama 31. detsembriks 2008 (üle 2000 elanikuga asulad) või 31. detsembriks 2013 (kuni 2000 elanikuga asulad).

Jagu D - tööstusaste kontroll ja riskide maandamine

Direktiiv 2001/80/EÜ suurtest põletusseadmetest välisõhku eralduvate teatavate saasteainete heitkoguste piiramise kohta. Direktiivi peamine eesmärk on oluliselt vähendada saasteainete välisõhku eraldumist ning selleks sätestatakse teatavate saasteainete piirväärtused. Suur põletusseade nimetatud direktiivi tähenduses on põletusseade, mille soojusvõimsus on suurem kui 50 MW või sellega võrdne, sõltumata kasutatava kütuse liigist. Eestis ei ole direktiivi mõistes uusi suuri põletusseadmeid (neid, millele on direktiivi artikli 2 lõike 9 kohaselt antud ehitus- või tegevusluba alates 1. juulist 1987). Eesti suured põletusseadmed kuuluvad direktiivi mõistes olemasolevate põletusseadmete kategooriasse (direktiivi artikli 2 lõike 10 kohaselt on neile ehitus- või tegutsemisluba väljastatud enne 1. juulist 1987). Uute suurte põletusseadmete ehitamise või olemasolevate renoveerimise korral võetakse arvesse direktiivis sätestatud nõuded. Olemasolevate põletusseadmetele on direktiivis ette nähtud üleminekuperiood 1. jaanuarini 2008. Eestis kuulub direktiivi alla kokku 10 põletusseadet 66 katlaga, mille summaarne installeeritud soojusvõimsus on 10916 MW ja installeeritud elektrivõimsus 2965 MW. Kümnest suurest põletusseadmeest on neli põlevkivil töötavat seadet (kokku 29 katelt).

Ühinemisaktiga kehtestatakse direktiivi rakendamiseks üleminekuperioodid põlevkivil töötavatele elektrijaamadele (AS Narva Elektrijaamad ja AS Kohtla-Järve Soojus) maksimaalse tähtajaga 31. detsember 2015 vääveldioksiidi (SO₂) ja tahkete osakeste heitkoguste piirnõuete saavutamiseks. Üleminekuperioodi jooksul on ette nähtud saavutada põlevkivil

töötavatel kateldel desulfureerimise astmeks vähemalt 65% ning tahkete osakeste heitkogused ei või nimetatud perioodil ületada 200 mg/Nm³. Eestil tuleb vähendada põlevkivil töötavates elektrijaamades SO₂ heitkoguseid nii, et aastaks 2012 ei ületaks need 25 000 t. Samuti peab Eesti esitama 1. jaanuariks 2008 komisjonile tegevuskava (sh investeeringud) AS Narva Elektri jaamade (Eesti EJ ja Balti EJ) ning AS Kohtla-Järve Soojuse kateldest eralduvate saasteainete heitkoguste järkjärguliseks vähendamise ja direktiivi nõuete täitmise kohta aastatel 2010-2015.

Üleminekuperioodide vajalikkus tuleneb järgmistest ajaoludest. Kõrge tuhasisalduse (50%), kõrge CaO sisalduse (16%) ja kõrge niiskusesisalduse (12%) ning madala kütteväärtuse (8 MJ/kg) tõttu ei ole väävliaüstasastme suurendamine direktiivis ettenähtud tasemeni olemasolevate põlevkivil töötavate seadmete puhul ei tehniliselt ja majanduslikult ega ka keskkonna kui terviku kaitsmise seisukohalt otstarbekas ega aita kaasa direktiivi lõppeesmärgi saavutamisele. Väävlipüüdeseadmete rakendamise kaasnaks liiga suur energiakulu ja jäätme koguste kasv. Seepärast kavatakse Eesti asendada vajaliku arvu olemasolevatest põlevkivil töötavatest kateldest uute keevkihtkateldegaga, mille kasutamine võimaldab kinni pidada direktiivi nõuetest ning sulgeda 2015. aasta lõpuks direktiivi nõuetele mittevastavad energiaplodid. Ülejäänud põlevkivil töötavad põletusseadmed suletakse või renoveeritakse enne 1. jaanuari 2008, välja arvatud need, mis töötavad direktiivi nõuete kohaselt.

Üleminekuperiood tahkete osakeste (tolmu) heitkoguste piirväärtuste rakendamiseks tuleneb vajadusest ühtlustada filtrite uuendamine katelde üldise renoveerimise ajakavaga, et vältida tarbetuid kulutusi enne plokkide täielikku renoveerimist. Samuti on see vajalik planeeritud renoveerimise ajakava tehniliste piirangute tõttu, mis omakorda tulenevad reservi nappusest ja vajadusest tagada elektrienergia varustuskindlus. Enamik põlevkivil töötavaid katlaid vastab juba praegu direktiiviga kehtestatud tahkete osakeste piirväärtustele (v.a 6 katelt Eesti Elektri jaamas, 4 katelt Balti Elektri jaamas ning katlad Ahtme ja Kohtla-Järve elektri jaamades). Aastatel 1996–2000 paigaldatud elektrifiltrite (nt Eesti Elektri jaamas) asendamine enne nende amortisatsiooniaja lõppu on majanduslikult ebaotstarbekas. Paigaldatud elektrifiltrite garanteeritud amortisatsiooniaeg on 15 aastat. Lühemal renoveerimise ja investeerimise ajakaval oleks märkimisväärselt negatiivne mõju nii Eesti tööstusele kui ka elektrienergia kodutarbijatele. Samuti ei võimaldaks lühem investeerimiskava tagada vajalikku finantseerimist.

Jagu E - looduskaitse

Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. Ühinemisaktis sisaldub erisäte loodusdirektiivi lisa IV ja V rakendamise kohta. Eespool on seoses loodusdirektiivi lisades tehtavate muudatustega selgitatud, et Eesti taotlusel muudetakse direktiivi lisa IV, jättes sellest välja liigi *Lynx lynx* (ilves) Eesti asurkond ning täiendatakse direktiivi lisa V sama liigi Eesti asurkonnaga. See muudatus tähendab, et Eestis on lubatud ilvest kütida ning majandada. Ilvese Eesti asurkond on stabiilne (~900 isendit) ning talub reguleeritud jahipidamist hästi. Eesti asurkonna asustustihedus on teiste liikmesriikide ja ühinevate riikidega võrreldes kõrgeim (19.8 isendit 1000 km² kohta, asustustiheduselt järgmine on Läti 10.8, praegustest liikmesriikidest kõrgeima asustustihedusega on Soome 3.3). Ehkki direktiivi lisades IV ja V sisaldub mitmeid samalaadseid erandeid liikide eri riikide asurkondade suhtes, sealhulgas hunt ja kobras, ei ole siiani ilvese kui Euroopas eriti ohustatud liigi suhtes sellist erandit ühegi teise riigi suhtes rakendatud. Euroopa Komisjon oli kuni läbirääkimiste lõppstaadiumini seisukohal, et ka Eestis ei tohiks lubada ilvese Eesti asurkonna kütimist ja muul viisil majandamist. Direktiivi muudetud lisa IV ja lisa V kohaselt on Eesti ainuke riik, kus ilvese majandamine on lubatud. Euroopa Komisjoni soovil sätestatakse ühinemisaktiga võimalus 5 aasta möödudes kõnealune ilvese geograafiline erand üle vaadata. 1. maiks 2009 esitab

komisjon nõukogule aruande, mis käsitleb geograafilise erandi edasist rakendamist, võttes eelkõige arvesse ilvese asurkonna püsimist ja selle mõju teiste looduslike liikide püsimisele. Aruande põhjal vaatab nõukogu erandi üle ja võib komisjoni ettepanekul kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada selle edasise rakendamise lõpetada.

Ühinemisakti sõlmimisel tehakse üks keskkonnakaitset käsitlev deklaratsioon. See on praeguste liikmesriikide ja Eesti ühisdeklaratsioon pruunkarude jahi kohta Eestis. Pruunkarude kõrge arvukuse ja asurkonna hea seisundi tõttu taotles Eesti loodusdirektiivi lisades IV ja V pruunkaru Eesti asurkonna suhtes samasugust muudatust nagu seda tehti kopra, ilvese ja hundi Eesti asurkondade suhtes. Seega Eesti taotles, et loodusdirektiiv võimaldaks ka pruunkarude asurkonna majandamist küttimise kaudu. Tulenevalt pruunkarude Eesti asurkonna heast seisundist tehti asjakohane muudatus vaid direktiivi lisasse II (liikide loetelu, mille kaitseks on vajalik erikaitsealade loomine). Läbirääkimistel oli komisjon seisukohal, et ka direktiivi lisasse IV kantud liikide osas on teatud juhtudel jahipidamine võimalik, ning seda võimaldab direktiivi artikkel 16. Kuna direktiivi artikli 16 tõlgendus ei ole siiani olnud niivõrd üheselt mõistetav, taotles Eesti, et sellist tõlgendust kinnitataks ühisdeklaratsiooniga. Seega on pruunkarudeklaratsioonil tõlgendust toetav tähendus.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Suurem osa keskkonna *acquis*'st on Eesti õigusesse üle võetud. Alljärgnevalt kirjeldatakse neid keskkonna peatüki valdkondi, milles on vaja võtta vastu täiendavaid õigusakte või olemasolevaid muuta. Ühinemise päevaks võetakse üle kogu keskkonna *acquis*'.

Horisontaalsed meetmed

Direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (strateegilise keskkonnamõju hindamine) nõuded võetakse üle keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõuditeerimise seaduse muudatusega. Seadust muudetakse direktiivi jõustumise kuupäevaks 1. juuliks 2004.

Õhu kvaliteet

Välisõhu kvaliteedi hindamise ja kontrolli raamdirektiivi 96/62/EÜ harmoneerivad praegu välisõhu kaitse seadus ja selle alusel kehtestatud määrused. Hiljemalt ühinemiseks võetakse vastu uus välisõhu kaitse seadus ja kehtestatakse selle rakendusaktid. Uue seaduse vastuvõtmine on tingitud vajadusest täpsustada seadust raamdirektiivi praegu veel harmoneerimata osade suhtes ning sätestada delegatsiooninormid ja hiljem kehtestada keskkonnaministri määrused välisõhu kaitse direktiivide harmoneerimiseks: direktiiv 1999/13/EÜ teatud tegevusaladel ja seadmetes orgaaniliste lahustite kasutamise tagajärjel tekkivate lenduvate orgaaniliste ühendite piiramise kohta; direktiiv 2001/80/EÜ suurtest põletusseadmetest eralduvate teatud saasteainete heitkoguste piiramise kohta (asendas direktiivi 88/609/EMÜ) ja direktiiv 2001/81/EÜ teatud välisõhu saasteainete heitkoguste riiklike piirnormide kohta. Nimetatud direktiive käsitletakse ühinemisaktis tööstusaste kontrolli ja riskide maandamise alavaldkonnas.

Osoonikihi kaitse kohta tehakse Eesti õigusaktidesse järgmised muudatused. Välisõhu kaitse seaduses (§ 8) nimetatakse EÜ määruse kohaselt pädev organ. Täiendatakse välisõhu kaitse seadust, kehtestades kontrollitavate ainete käitlemisega tegelevatele töötajatele kvalifikatsiooninõuded; muudetakse Vabariigi Valitsuse 6. mai 1999. aasta määrust nr 146 "Osoonikihti

kahandavate ainete ja neid aineid sisaldavate toodete, mille tootmist, kasutamist, importi, ekspordi või transiiti piiratakse või keelatakse, nimekirjade ning nende ainete kontrollinõuded”, täiendades seda fluoroklorosüivesinike järkjärgulise käibelt kõrvaldamise ajakavaga ja fluoroklorosüivesinike kvootidega. Eeltoodud muudatused tehakse õigusaktidesse ühinemise päevaks.

Jäätmehooldus

1998. aasta 1. detsembrist jõustunud jäätmeseaduse ja selle alamaktidega võeti üle põhiosa sellel ajal kehtinud ELi jäätmealaste direktiivide, otsuste ja määruste nõudeid. Praeguseks on Vabariigi Valitsus esitanud Riigikogule menetlemiseks uue jäätmeseaduse eelnõu, milles arvestatakse pärast praegu kehtiva jäätmeseaduse kehtestamist vastu võetud direktiividega, sealhulgas direktiiviga 2000/53/EÜ romusõidukite kohta ja direktiiviga 2000/76/EÜ jäätmete põletamise kohta. Samuti sisaldab uus jäätmeseadus mõningaid direktiivi 1999/31/EÜ sätteid prügilate kohta, mida ei olnud seni kehtivas jäätmeseaduses volitusnormide puudumise tõttu võimalik lülitada keskkonnaministri määrusesse, millega kehtestati prügilate rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded. Lisatud on prügilaloo mõiste, nõuded loa taotlemise, loa tingimuste ja sisu kohta ning prügilakulude ja käitaja rahalise tagatise kohta. Uue jäätmeseadusega tagatakse ka direktiivi 87/217/EMÜ titaanoksiiditööstuse jäätmete kohta harmoneerimine, kuigi selle direktiivi rakendamine Eestis ei ole asjakohase tootmise puudumise tõttu aktuaalne.

Veekeskonna kaitse

Suurem osa veekeskonna kaitse *acquis*'st on harmoneeritud, suurimas mahus tehti seda veeseaduse muutmisel 2001. aastal ning sellele järgnenud määruste kehtestamisega.

Aastal 2003 viiakse lõpule ELi direktiivides (76/464/EMÜ ohtlike ainete kohta ning selle tütar direktiivid) sätestatud ohtlike ainete normatiivide ülevõtmine Eesti pinna- ja põhjavee kvaliteeti reguleerivatesse õigusaktidesse. Selleks valmistatakse ette uued keskkonnaministri määrused ohtlike ainete piirnormide kohta pinna- ja merevees ning pinna- ja merevee elustikus ja põhjasettes ning ohtlike ainete lubatava heite piirkogused tooraine- või toodanguühiku kohta.

2003. aasta jooksul täiendatakse ka keskkonnaministri 4. juuni 1999. aasta määrust nr 55 “Nõuete kehtestamine ühiskanalisatsiooni juhitavate ohtlike ainete kohta”. Asulareovee direktiivi täielik harmoneerimine tagatakse keskkonnaministri määruse “Reovee kogumisalade määramise kriteeriumid” vastuvõtmisega 2003. aastal.

Direktiivi 79/869/EMÜ nõuded proovivõtu sageduse kohta pinnaveest enne selle joogiveeks töötlemist ja pinnaveeproovide analüüsimeetodite kohta täielikuks rakendamiseks annab katselaborite nõuetekohasuse hindamise õigusliku aluse keskkonnaministri määrus katselaboritevahelise võrdluskatsete läbiviimise korra kohta, mis kehtestatakse 2003. aastal.

Veepoliitika raamdirektiivist 2000/60/EÜ lähtuvalt valmistatakse 2003. aastal ette keskkonnaministri määrus “Mereveeklassid, veeklassidele vastavad kvaliteedinäitajate väärtused ning veeklasside määramise kord”, mis sätestab merevee hea kvaliteedi kriteeriumid, arvestades põhilisi eutrofeerumisnäitajaid ning ohtlike ainete sisaldust merevees, organismides ja setetes. Samuti täiendatakse keskkonnaministri määrust “Pinnaveekogude veeklassid, veeklassidele vastavad kvaliteedinäitajate väärtused ning veeklasside määramise kord”, lisades vee seisundi hindamise ökoloogilised kriteeriumid.

Looduskaitse

Praegu kehtivad õigusaktid ei harmoneeri täielikult kõiki looduskaitset käsitlevaid ELi õigusakte. Põhipuudused Eesti õiguses seoses eelnimetatud direktiividega on järgmised:

- puuduvad mehhanismid kõikide direktiivides käsitletavate liikide (eriti linnuliikide) kaitseks;
- puudub nende alade kaitsereežiim, millest ei saa kaitsealasid kaitstavate loodusobjektide seaduse (KLOS) tähenduses;
- puudub täpsustatud protseduur kaitstavatest loodusobjektidest väljaspool kavandatavate tegevuste keskkonnamõjude hindamiseks.

Eesti looduskaitseõiguse täielik harmoneerimine on kavas 2003. aasta jooksul vastu võetava looduskaitseseadusega. Looduskaitseseaduse eelnõus nähakse ette uus kaitstava loodusobjekti kategooria – hoiuala. Hoiualadel kehtestatakse seniste kaitsealadega võrreldes leebem kaitsereežiim ja need on mõeldud Natura kaitsealade riigisisese kaitse tagamiseks piirkondades, kus alade kaitseks ei ole vaja kehtestada rangeid piiranguid ja kus elupaikade säilitamiseks piisab, kui hinnata kavandatava tegevuse sellekohast mõju. Selline Natura alade kaitse korraldamise nõue tuleneb loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4. Artikli 6 lõigete 3 ja 4 täitmiseks nähakse looduskaitseseaduse eelnõus ette täiendada keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõudeerimise seadust.

Seoses ohustatud taime- ja loomaliikidega kaubitsemist reguleerivate määruste 338/97/EÜ, 1808/2001/EÜ, 2087/2001/EÜ jõustumisega Eesti suhtes pärast ühinemist, tuleb ühinemise ajaks kehtetuks tunnistada kaks praegu kehtivat keskkonnaministri määrust (piiratud sisse- ja väljaveoga liikide nimekirjade kehtestamise kohta ning asjakohase sisse- ja väljaveo korra kohta).

Tööstusaste kontroll ja riskide maandamine

Tuleb jätkata Seveso II direktiivi (suurõnnetuse ohuga ettevõtete direktiiv) ülevõtmist. Kemikaaliseaduse muutmise seadusest tulenevad siseministri ning majandus- ja kommunikatsiooniministri määrused võetakse vastu lähiajal.

Organisatsioonide vabatahtlikku osalust ühenduse keskkonnajuhtimis- ja auditeerimissüsteemis käsitleva määruse 761/2001/EMÜ täielikuks rakendamiseks töötatakse vajalikud õigusaktid (rakendusüksuse määramine, tõendajate akrediteerimise kord ja süsteemiga liituvate organisatsioonide registreerimise kord) välja 2002. aastal algatatud Eesti-Soome ühisprojekti raames. Õigusaktide vastuvõtmine ja EMASi määruse rakendamiseks vajalike struktuuride olemasolu tagatakse ühinemise päevaks.

Kemikaaliohutus ja geneetiliselt muundatud organismid

Kemikaalide valdkonnas on Eestil veel osaliselt täitmata mitmed ELi liikmesuseks vajalikud õigusloome kohustused, näiteks tuleb välja töötada õigusaktid häid laboritavasid käsitlevate õigusaktide harmoneerimiseks ning mürgistuste ja traumade arvelevõtmiseks ja põhjuste väljaselgitamiseks, kaasajastada tuleb uuest ainest teavitamise õiguslik alus.

Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise ja turustamise direktiiv 90/220/EMÜ asendati täielikult direktiiviga 2001/18/EÜ, mille tõttu tuleb uuendada ka direktiivi harmoneerivaid õigusakte, eelkõige geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadust. EÜ on ühinenud ka Cartagena bioloogilise ohutuse protokolliga (nõukogu

otsus 2002/628/EÜ). Protokoll reguleerib geneetiliselt muundatud organismide ohutut kasutamist ja nende piiriülest liikumist. Eesti õigusakte on vaja muuta seoses geneetiliselt muundatud organismide transpordiga. Ühtlustamine tagatakse hiljemalt ühinemiseks.

Müra

Taani Transpordiministeeriumi ja Lennuameti koostööna algatati 2001. aasta novembris projekt “Tallinna lennujaamast tuleneva müra seire” (*Noise Monitoring in Tallinn due to Operation of Airport (Ülemiste)*), et tagada Eestis direktiivi 2002/30/EÜ lennuväljade müra piiravate reeglite ja protseduuride kehtestamise kohta ja direktiivi 2002/49/EÜ keskkonnamüra hindamise ja juhtimise kohta rakendamine. Projekt kogumaksumusega 6,1 miljonit krooni hõlmab väljaõpet, seadmeid ja tehnilist abi õigusaktide väljatöötamisel. Kuna praegu puuduvad lennundusseaduses eelnimetatud direktiivide nõuete kehtestamiseks vajalikud delegatsioonid, on vaja teha asjakohane seaduse täiendus. Täiendatud seadus võetakse vastu 2004. aasta alguses ja selle alusel väljaantavad määrused ühinemise päevaks.

Mootorsõidukite müratasest käsitlevate direktiivide harmoneerimine jätkub kuni ühinemiseni. Eraldi kehtestatakse mopeedide müratasemete piirväärtused (direktiivi 97/24/EÜ alusel) 2004. aastal. Kuna praegu puudub välisõhu kaitse seaduses piirväärtuste kehtestamiseks vajalik delegatsioon, on vaja teha asjakohane seaduse täiendus.

Välistingimustes kasutatavate seadmete müratasemete direktiiv 2000/14/EÜ ühtlustatakse 2003. aasta jooksul.

Keskkonnamüra hindamise ja juhtimise alase direktiivi 2002/49/EÜ harmoneerimiseks muudetakse sotsiaalministri 4. märtsi 2002. aasta määrust nr 42 “Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid”. Praegu on üle võetud müratasemete tervise mõju määramise ja hindamise metoodika. Veel ei ole määratud vastutavat asutust ega selle ülesandeid (kes koostab mürakaardid ning hindab, kinnitab ja kogub informatsiooni). Harmoneerimine tagatakse ühinemiseks.

Tuumaohutus ja kiirguskaitse

Uus kiirgusseaduse eelnõu ja selle rakendamise määrused tagavad kiirguskaitse valdkonna põhilise vastavuse ELi asjakohasele õigusele. Kiirgusseaduse eelnõu esitatakse 2003. aasta I poolaastal ning selles nähakse ette kiirgusohutuse riiklik programm, sealhulgas radioaktiivsete jäätmete käitlemise arengukava koostamine iga kümne aasta järel. Programmi koostab ja esitab Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks Keskkonnaministeerium. Kiirgusseadusega sätestatakse 56 kiirguskaitsealast mõistet, mis aitavad kaasa ühtse kiirguskaitseterminoloogia kujunemisele. Eelnõus sätestatakse kiirgusohutuse alal pädevad asutused – Keskkonnaministeerium ja Keskkonnainspeksioon.

5. MÕJUD

ELi tellimisel tehtud uurimuses “Keskkonna *acquis*’ ülevõtmise tulud kandidaatriikidele” (*The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis’ for the Candidate Countries*, ECOTEC Research and Consulting Ltd., 2000) on toodud välja peamine kasu, mida saavad kodanikud ja ökosüsteemid *acquis*’ nõuete täielikul rakendamisel:

- paraneb elukvaliteet peamistes põlevkivi kasutatavates tööstuspiirkondades – märkimisväärselt vähenevad heitkogused soojuselektrijaamadest. Paraneb kütuste kvaliteet ja liikluskorraldus, eriti tuntav on õhkupaisatavate autoheitgaaside vähenemine suurtes linnades (Tallinn, Tartu jne);

- väheneb toitainete ja mürgiste ainete heide Läänemerre (seega rakendame ka Läänemere kaitse konventsiooni Helsingi Komisjoni (HELCOM) nõudeid), paraneb oluliste supelrandade vee kvaliteet (Pärnu);
- kuna spetsiifilised jäätme probleemid on seotud just põlevkivitööstusega, siis hakatakse põlevkivi käitama kohalikule elanikkonnale ohutumal viisil. Kaovad nõukogudeaegsed reostatud prügilad ja jäätmete mahapanekukohad, jäätmemajandus seatakse inimese tervist hoidvatele alustele;
- tegeldakse sellega, et kõrvaldada looduskaitsele turba tootmisest, soode ja rabade kiuendamisest ja tööstusest pärinevast saastest (eriti Ida-Virumaal) ning teedevõrgu laiendamisest ja turismist tulenevad ohud ja parandada looduskaitse taset;
- analüüsid näitavad, et rohkem kui 80% rahaliselt mõõdetavast kasust on seotud inimeste tervise paranemisega, mis tuleneb reostuse (eriti õhusaaste) vähenemisest;
- looduskaitse tagaks ELi nõuetele täieliku vastavuse korral väärtuslike elupaikade ja ohustatud liikide kaitse sotsiaalsest ja majandustegevusest põhjustatud ohtude eest.

Keskonna *acquis*' rakendamine toob kaasa muudatusi teiste sektorite töös ja neid võiks kirjeldada järgmiselt.

Põllumajandus

Mõju sektorisisestele struktuurimuudatustele, nagu tavade mitmekesistamine ja uuendamine ning tegevuse üldine muutmine. Keskkonnapoliitika kaudu soodustatakse põllumajanduse keskkonnahoidlikumaks muutmist (toetatakse mahepõllumajandust ning põllumajandustegevuse ümberkujundamist, näiteks maastike hooldus).

Energia

Ressursside tõhusam kasutamine tarbijate poolt, kas kasutatava ressursi vahetamise (näiteks taastuvad varud) või nõudluse vähendamise (näiteks isoleerimine) abil. Majandustegevuse ja sissetulekute suurenemise tõttu muutub ka üldine energiatarbimise tase.

Tööstus

Tööstustegevuse ressursitarbimine muutub tõhusamaks (näiteks jäätmetekke vähendamise programmide rakendamise kaudu). Avaldab mõju ressursitarbimisele üldse (materjali sisendid ja saastamine), peegeldades majandustegevuse kõrgemat taset.

Transport

Avaldab mõju nii ettevõtja kui ka tarbija tõhusamale ressursitarbimisele (näiteks paremad transiittranspordi süsteemid või ettevõtete kaubavedude intensiivsuse vähendamine).

Turism

Mõjutab nii üldist külastajate arvu, tüüpi kui ka külastuspäevade arvu (näiteks maapiirkondade maastikel või kasvukohtadel). Sellega avaldatakse mõju sihtkoha keskkonnale. Ka külastajate tõhusam ressursitarbimine (näiteks millises ulatuses saavad lisanduvad külastajad kasutada ühistransporti) avaldab siin oma mõju.

Tööhõive

Kõrge kvaliteediga keskkond meelitab looma töökohti (madalama kvaliteediga keskkonnas on nende loomine kallim).

Äriettevõtted võivad vähendada kulusid, olla konkurentsivõimelisemad ja säilitada töökohti, vähendades energia- ja veetarbimist ning heitkoguseid ja jäätmeteket parema juhtimise või puhtamate tehnoloogiate rakendamise teel. Ettevõtted leiavad uusi turge, hõivavad kindlad kohad turul või muutuvad konkurentsivõimeliseks, pakkudes tooteid ja teenuseid, mis on keskkonna seisukohalt mõistlikud.

6. RAKENDAMINE

Keskkonna *acquis'* rakendamise eest vastutab enamikus valdkondades Keskkonnaministeerium koos maakondlike keskkonnateenistustega. Järelevalvet keskkonnavaldkonna õigusaktide täitmise üle teostab Keskkonnainspeksioon. Kemikaalide, müra, mootorsõidukite heitgaaside ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete valdkondades lisanduvad allpool nimetatud erinevad rakendusüksused. Rakendamise institutsionaalne baas vajab eelkõige tugevdamist koolituse kaudu ning osaliselt ka ametnike arvu suurendamise kaudu. Alljärgnevalt kirjeldatakse valdkondi, kus rakendusüksus ei ole Keskkonnaministeerium ega selle allasutused, ning valdkondi, mille institutsionaalne baas vajab tugevdamist või muutmist.

Horisontaalsed meetmed

Keskkonnamõju hindamise kohustused on nii kohalikel omavalitsustel kui ka maakondlikel keskkonnateenistustel. Rakendamise järelevalvet teostab Keskkonnaministeerium. Nii omavalitsused kui ka keskkonnateenistused vajavad täiendõpet keskkonnamõju hindamise aruannete hindamise alal, eriti aga strateegilise keskkonnamõju hindamise direktiivi rakendamisel.

Keskkonnateavet käsitlevate ELi õigusaktide rakendamise põhikohustus on Keskkonnaministeeriumil. Samas võib nende aktide rakendamisel eristada kahte valdkonda: keskkonnateabe kogumine (keskkonnaseire) ning teabe töötlemine ja edastamine (keskkonnaregistri pidamine). Sellest tulenevalt on vahetult rakendavaid üksuseid palju, eelkõige keskkonnaseire suhtes. Riikliku keskkonnaseire tagab Keskkonnaministeerium, tellides vahetu töö pädevatelt institutsioonidelt, sealhulgas teadusasutustelt ja laboritelt. Praeguseks asutatud keskkonnaregistri sisuline pidaja on Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus. Registri ülesanne on ka edastada informatsiooni Euroopa Keskkonnaagentuurile.

Õhu kvaliteet

Välisõhu kvaliteedi raamdirektiivi 96/62/EÜ ja selle tüürdirektiivide nõuete rakendamise eest vastutab Keskkonnaministeerium. Kohalikud omavalitsused vastutavad õhu kvaliteedi parandamise programmide koostamise eest piirkondades, kus saastetaseme piirväärtusi ületatakse. Aastal 2003 jätkub piirkondade tsoneerimine välisõhu kvaliteedi järgi, eelhinnatakse saastatuse taset, kombineerides mõõtmis- ja modelleerimistulemusi, mille alusel määratakse piirkonnad, kus on kohustuslik välisõhu kvaliteeti pidevalt mõõta. Mõõtejaamade võrku on laiendatud ja selle tehnilist taset tõstetud. Praegu töötab Eestis 7 õhuseirejaama, mida teenindab OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus. Kasutatavad välisõhu proovivõtu- ja analüüsimeetodid vastavad tüürdirektiivide nõuetele. Saastatuse taseme mõõtmistulemused edastatakse Euroopa Keskkonnaagentuurile ja avalikustatakse. Saasteallikate valdajate aas-
taaruande andmetel on Eestis 19 ettevõtet, mille kohta peaks kehtima lahustite kasutamisel tekkivate lenduvate orgaaniliste ühendite piiramise direktiiv 1999/13/EÜ. Lenduvate orgaa-

niliste ühendite heitkoguste mõõtmisi hakatakse tegema ettevõtetes ja vajadust koostada lenduvate orgaaniliste ühendite heitkoguste vähendamise riiklik programm hinnatakse pärast heitkoguste piirväärtuste kehtestamist. Lenduvaid orgaanilisi ühendeid mõõdetakse OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskuses mass-spektromeetri abil.

Jäätmehooldus

Jäätmehooldusalaste õigusaktide rakendamise eest vastutavad lisaks Keskkonnaministeeriumile ja maakondlikele keskkonnateenistustele ka kohalikud omavalitsused. Jäätmeseaduse kohaselt on kohaliku omavalitsuse kohustus korraldada olmejäätmete käitlemine. Probleemiks on halduslikust killustatusest tulenev omavalitsuste vähene haldussuutlikkus täita jäätmealastest õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Paljud valla- ja linnavalitsused ei ole alustanud jäätmekäitluse arendamist. Eesti omavalitsusüksused on oma suuruse ja rahvaarvu poolest väga erinevad, mis mõjutab ka jäätmehoolduse korraldamist. Tuleb arvestada selliste suuremate linnade vajaduste ja võimalustega nagu Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve ja Pärnu, aga ka väikeste valdadega, kus elanikke on alla 1000. Jäätmehoolduse rakenduslikku poolt esitab detailsemalt 4. detsembril 2002. aastal Riigikogus heaks kiidetud üleriigiline jäätmekava (RT I 2002, 104, 609).

Veekeskonna kaitse

Veekeskonna kaitse eest vastutavad põhiliselt Keskkonnaministeerium ja maakondlikud keskkonnateenistused. Joogivee kvaliteedi eest vastutab Sotsiaalministeerium koos asjakohaste allasutustega. Eelkõige on ees üleminek vee raamdirektiivist tulenevale valgalapõhisele veemajandusele. Valgalapõhiste veemajanduskavade koostamiseks on Keskkonnaministeeriumis moodustatud eksperte kaasav töörühm, kelle ülesanne on tagada ühtsete põhimõtete ja tegevuse kaudu Eesti vesikonna ja üheksa alamvesikonna veemajanduskavade koostamine. Jätkuma peab veeproovi võtjate atesteerimine ja koolitus ning veelaborite kvalifitseerimise süsteemi käivitamine. Nende tegevuste õiguslik alus on loodud 2002. aastal muudetud veeseaduse ja selle põhjal kehtestatud määrustega.

Vajalik on ka Keskkonnaministeeriumi, keskkonnateenistuste ja Põllumajandusministeeriumi ametnike jätkuv koolitus veekaitse nõuete täitmise kontrollimiseks. Keskkonnainspeksiooni tuleb tugevdada täiendavate ametikohtadega. Tervisekaitseinspeksioon vajab täiendavaid ametikohti joogiveekvaliteedi nõuete täitmise kontrollimiseks.

Looduskaitse

Looduskaitse valdkonna ELi õigusaktide rakendamisel on kõige töömahukam ülesanne määrata kindlaks üleeuroopalisse kaitsealade võrgustikku Natura 2000 liidetavad Eesti alad. Natura 2000 koosneb nii linnudirektiivi kui ka loodusdirektiivi alusel moodustatavatest erikaitsealadest, mis peavad tagama direktiivide eesmärkide täitmise. Natura 2000 kaitsealade nimekiri tuleb komisjonile esitada ühinemise päevaks. Nende eesmärkide saavutamiseks kinnitas Vabariigi Valitsus oma 25. juuli 2000. aasta korraldusega nr 622-k riikliku programmi "Eesti Natura 2000" aastateks 2000–2007 (RTL 2000, 88, 1337), mis näeb ette üksikasjaliku tegevuskava Natura 2000 kaitsealade nimekirja ettevalmistamiseks. Ettevalmistustöid teevad Keskkonnaministeeriumi juhtimisel nii maakondlikud keskkonnateenistused kui ka teadusasutuste ja valitsusväliste organisatsioonide eksperdid. Pärast ELiga ühinemist rakendatakse looduskaitsealaseid õigusakte keskkonnateenistuste ja juba olemasolevate kaitsealade valitsemisega tegelevate Keskkonnaministeeriumi hallatavate riigiasutuste kaudu.

Ohustatud liikide kaubandust reguleerivate ELi määruste rakendavaks asutuseks on Keskkonnaministeerium. Lisaks tuleb määrata määrusele vastav rakendav teadusüksus.

Tööstussaaste kontroll ja riskide juhtimine

Suurtest põletusseadmetest väljuvate teatavate saasteainete heitkoguste piiramise direktiivi 2001/80/EÜ ning saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi 96/61/EÜ rakendamiseks vajalik institutsiooniline alus on olemas. Valdkonna rakendamise eest vastutab Keskkonnaministeerium. Keskkonnakomplekslube annavad välja keskkonnateenistused, regulaarset järelevalvet teostab Keskkonnainspeksioon.

Seveso II direktiivi nõuete täitmist ettevõtetes kontrollivad asukohajärgsete päästeasutuste inspektorid ja Tehnilise Järelevalve Inspeksioon. Piirkonna hädaolukorra lahendamise plaanide ja maakasutuse planeerimise eest vastutavad kohalikud omavalitsused. Vajalike muudatuste tegemine ei too riigile kaasa otseseid lisakulusi, kaudse kuluna kasvab töökoormus pädevates ametiasutustes. Lisakulusid toob see kaasa ettevõtjatele, kes seni ei ole ohutusüksimustega tarvilikul määral tegelema.

Kemikaalid ja geneetiliselt muundatud organismid

Kemikaalide valdkonna ning geneetiliselt muundatud organismide suletud tingimustes kasutamise valdkonna rakendamise eest vastutab Sotsiaalministeerium. Järelevalvet seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle teostavad Tööinspeksioon ning Keskkonnainspeksioon oma pädevuse piires.

Tööinspeksioon teostab järelevalvet geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud tingimustes kasutamise üle ja vastavalt keskkonnajärelevalve seadusele teostab kontrolli geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise ja turustamise üle Keskkonnainspeksioon. Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seaduse alusel on Eestis loodud geenitehnoloogiakomisjon, kuhu kuuluvad ministeeriumide ja teadusasutuste esindajad.

Kemikaalide valdkonna õigusaktide rakendamise eest vastutavad Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium ning oma pädevuse piires nende allasutused. Kemikaalide turujärelevalvet teostavad Tervisekaitseinspeksioon hulgikaubanduses ja Tarbijakaitseamet jaekaubanduses. Kemikaaliseaduse muutmise seadusega on pandud alus Mürgistusteabe Keskuse loomisele. Kemikaaliohutuse valdkonda koordineerib Kemikaaliohutuse Komisjon.

Müra

Müradirektiivide rakendamise eest vastutavad Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Keskkonnaministeerium ning nende allasutused.

Mootoriga õhusõidukite mürataseme piirväärtuseid käsitlevate direktiivide 80/51/EMÜ, 89/629/EMÜ ja 92/14/EMÜ ning nende täienduste rakendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi alluvuses asuv Lennuamet.

Mootorsõidukite müratasemete piirväärtusi kehtestavate direktiivide rakendav asutus on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Järelevalvet eeltoodu üle teostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi alluvuses olev Riiklik Autoregistrikeskus. Riiklik Autoregistrikeskus kureerib tehnoloogiliste jm riikliku järelevalve süsteeme, sealhulgas tüübikinnitust ning toodangu järelevalvet.

Välitingimustes kasutatavate seadmete müratasemete direktiivi 2000/14/EÜ rakendamise üle teostab järelevalvet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi alluvuses asuv Tehnilise Järelevalve Inspeksioon. Mürataseme käsitleva teabe õigsuse eest vastutab tarnija, kes on kohustatud järgima müratasemete määramise meetodikat. Järelevalve mahu suurenemine toob kaasa Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni töömahu suurenemise. Samuti vajab Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni mõningaid elementaarseid mürataseme mõõtureid, millega peab kaasnema töötajate väljaõpe ja täiendkoolitus.

Keskkonnamüra direktiivi nõuete rakendamise eest hakkab vastutama Sotsiaalministeerium. Järelevalvet nõuete täitmise üle hakkab teostama Sotsiaalministeeriumi alluvuses asuv Tervisekaitseinspeksioon. Järelevalve mahu suurenemine toob kaasa Tervisekaitseinspeksiooni töömahu suurenemise. Samuti vajab Tervisekaitseinspeksioon mõningaid elementaarseid keskkonna mürataseme mõõtureid, millega peab kaasnema töötajate väljaõpe ja täiendkoolitus.

Tuumaohutus ja kiirguskaitse

Tuumaohutuse ja kiirguskaitse rakendamise eest vastutab peamiselt Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olev Kiirguskeskus. Kiirguskeskus täidab põhilisi kiirgusohutuse tagamise ülesandeid, näiteks nõustab pädevaid asutusi kiirgusohutuse küsimustes, peab kiirgustöötajate doosiregistrit ning kiirgusallikate, tuumamaterjali ja radioaktiivsete jäätmete registreid, korraldab elanike ja elanikkonna vaatlusrühmade dooside hindamist, osaleb õhu, pinnase, vee ja toiduainete radioaktiivsuse riikliku seire tegemisel.

Toiduainete impordi ja ekspordi ning toidus lubatud radioaktiivsete ainete ja muude saasteainete sisalduse üle teeb järelevalvet Veterinaar- ja Toiduamet. Radionukliidide seiret toiduainetes tehakse alates 1996. aastast, tulemused avaldatakse üks kord aasta jooksul. Pärast ELiga ühinemist peab kolmandatest riikidest pärinevaid põllumajandussaaduseid ja -tooteid kontrollima Eesti, rakendavaks institutsiooniks on Veterinaar- ja Toiduamet.

EURATOMi asutamislepingu artikli 35 täitmiseks on Kiirguskeskus koostanud keskkonna radioaktiivsuse seire 2002. aasta programmi. Programmi koostamisel on arvestatud Euroopa Komisjoni soovitus 2000/473/EURATOM (EÜT L 191, 27.07.2000, lk 37). Programmis on kesksel kohal kiirgushädaolukorrast alarmeeriv süsteem, mille käigus mõõdetakse välise gammakiirguse doosikiirust ning õhuaerosoolide ja osakeste radioaktiivsust. Alates 2002. aastast tehakse ka piima- ja muu elanike toidu seiret. Alates 1998. aastast on uuritud radooni sisaldust elamutes, 2001. aastal valmis uurimistulemuste alusel radooni kaart.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis sisalduvad keskkonna valdkonna sätted jõustuvad Eesti suhtes ühinemislepingu jõustumisel. Keskkonna *acquis*' täies mahus jõustumiseks sätestab ühinemisakti lisa VI Eesti jaoks erandid viie direktiivi jõustumise suhtes:

- direktiiv 94/63/EÜ bensiini säilitamisel ja selle terminalidest teenindusjaamadesse jaotamisel lenduvate orgaaniliste ühendite heitkoguste kontrollimise kohta – täielik rakendamine alates 1. jaanuarist 2007;
- direktiiv 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta – täielik rakendamine alates 1. jaanuarist 2011;

- direktiiv 98/83/EÜ joogivee kvaliteedi kohta – täielik rakendamine alates 1. jaanuarist 2014;
- direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta – täielik rakendamine alates 17. juulist 2009;
- direktiiv 2001/80/EÜ suurtest põletusseadmetest välisõhku eralduvate teatavate saasteainete heitkoguste piiramise kohta – täielik rakendamine alates 1. jaanuarist 2016.

23. JAGU

Tarbija- ja tervisekaitse

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja selle jao on koostanud Tarbijakaitseameti peadirektor Helle Aruniit.

Tarbijakaitse valdkonna üle peetavatasse läbirääkimistesse olid kaasatud Tarbijakaitse Liidu, Kaubandus- ja Tööstuskoja, Toiduainetööstuse Liidu, Turismifirmade Liidu ja Kaupmeeste Liidu esindajad.

Tarbijakaitse valdkonda reguleeritakse ELi asutamislepingu artikliga 153, mille kahes esimeses punktis määratakse tarbijakaitse poliitika sisu ja koht teiste ELi poliitikavaldkondade kõrval. Ühendus aitab kaitsta tarbijate tervist, turvalisust ja majanduslikke huve, samuti suurendada tarbijate õigust teabele, koolitusele ja organiseerumisele oma huvide kaitseks. Ühenduse ülejäänud poliitika ja meetmete määramisel ning rakendamisel võetakse arvesse tarbijakaitse nõudeid. Tarbijakaitse on ELis tihedalt seotud ühtse turu nõuetega (EÜ asutamislepingu artikkel 94 ja artikli 95 lõige 3) ning kaupade ja teenuste vaba liikumisega (vt seletuskirja VII osa 2. ja 3. jagu).

2. EESMÄRK

ELi eesmärgiks selles valdkonnas on ühtlustada olulisemad tarbijakaitse põhimõtted ning nende võrreldavus liikmesriikide vahel. Tarbijakaitse *acquis*' jaguneb tinglikult kolmeks:

Esimene osa

Õigusaktid, mis käsitlevad tarbijate teavitamist ja koolitamist ning nende esindajate osavõttu mitmesuguste komisjonide ja komiteede tööst (näiteks standardite väljatöötamise komisjonid).

Teine osa

Õigusaktid, millega kehtestatakse ohtlike ja ebakvaliteetsete kaupade ning teenuste tarbijakaitse nõuded.

Kolmas osa

Õigusaktid, millega kaitstakse tarbijate majanduslikke huve.

EÜ asutamislepingu eesmärgiks on tagada tarbijate tervise, turvalisuse ja majanduslike huvide kõrgetasemeline kaitse ühenduse õiguse harmoneerimise kaudu, et kaitsta võrdväärselt kõiki tarbijaid kõigis ühenduse liikmesriikides vähemalt ühtlustatud õiguse tasemel.

Artikli 153 lõike 5 kohaselt on igal liikmesriigil õigus säilitada või võtta rangemad tarbijakaitse meetmed. Ühenduse õigusest rangemate kaitsemeetmete võtmine peab olema põhjendatud ning kooskõlas asutamislepinguga. Kaitsemeetmed (kaupade ja teenuste vaba liikumise piirangud) ei tohi kaasa tuua liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist (EÜ asutamislepingu artikkel 30).

Lühidalt võib öelda, et tarbijad on teises liikmesriigis kaupu ja teenuseid ostes samamoodi kaitstud kui kodumaal. Teatud ulatuses on liikmesriikide tarbijakaitse regulatsioon aga ka ühtlustatud, seda põhiliselt direktiivide kaudu.

Tarbijakaitse *acquis* sisaldab arvukalt direktiive, mille põhimõtteid peavad järgima majandus- ja tootmisharu ettevõtjad, kelle tegevus või toode on seotud tarbijatega või suunatud tarbijatele (näiteks toiduainete käitlejad, tekstiilitööstus, finantssektor jne). Reeglite täitmise järele valvavad ELi institutsioonid, eeskätt komisjon. Peale selle on igas liikmesriigis järelevalveasutused (inspektsioonid, ametid) ning kodanike moodustatud rohkem või vähem tegusad tarbijakaitse organisatsioonid, kes kaitsevad tarbijate huve nii liikmesriigis kui ka ELis.

Ühinemisakti artikli 2 kohaselt võtab Eesti täies ulatuses *acquis* üle ning kohustub seda rakendama liitumisest alates. Liitumisläbirääkimiste vältel ühtlustati Eesti õigusaktid *acquis* põhimõtetega, mis tagab ka tarbijakaitse valdkonna kooskõla. Asjakohaseid põhimõtteid juba rakendatakse.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Kuna Eesti ei taotlenud tarbijakaitse üle ELiga läbirääkimisi pidades ülemineku perioode ega erandeid, sisaldab ühinemisakt üksnes üldist kohustust rakendada pärast ühinemist kõiki tarbijakaitset käsitlevaid ühenduse õigusakte (ühinemisakti artikkel 2). Ühinemisakti artikli 5 lõike 2 alusel võtab Eesti endale kohustuse ühineda ka selliste tarbijakaitset käsitlevate konventsioonidega, millega on ühinenud ühendused ning mida ei ole üle võetud ühenduse määrustega. Ühinemisakti II lisa 17.peatükk sisaldab tarbijakaitse valdkonna tehnilisi kohandusi ning *acquis* täiendamise rakendussätteid seoses uute riikide liitumisega.

ELiga ühinedes peab Eesti tagama liikmesriikide turgudel ringlevate kaupade ja teenuste vastavuse üldistele tooteohutuse nõuetele (direktiiv 2001/95/EÜ) ning tarbijate õiguste ühtlase ja kõrgel tasemel kaitse (EÜ asutamislepingu artikkel 153).

Erandite ning ülemineku perioodide taotlemist ei peetud liitumisläbirääkimiste käigus vajalikuks erinevatel põhjustel. Tarbijakaitse valdkonnas oli põhiliseks kohustuseks Eesti õigusaktide kooskõlla viimine *acquis* nõuetelega. Vajalikud institutsioonid ELi põhimõtete rakendamiseks olid Eestis olemas juba läbirääkimiste alguses, kuid tõsta oli vaja nende haldussuutlikust. Tarbijakaitset käsitlevad ELi õigusaktid sisaldavad reegleid, mis kehtivad igas normaalses turumajanduslikus ühiskonnas, et tagada head kaubandustavad, terve konkurents ning selles osalevate isikute õiguste kaitse. Samu reegleid rakendati ka Eestis juba enne liitumisläbirääkimisi (näit tarbijakaitse seadus, reklaamiseadus, konkurentsiseadus).

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti õigus vastab põhimõtteliselt ELi tarbijakaitse nõuetele. Üksikutes spetsiifilistes valdkondades on täieliku kooskõla saavutamiseks vaja õigusakte täiendada või võtta vastu uusi. Tarbijakaitse *acquis*' täielikuks ülevõtmiseks on 2003.aastal plaanis vastu võtta uus tarbijakaitse seadus (eelnõu on Riigikogus), mille eesmärgiks on tänapäevastada kehtivat tarbijakaitse seadust, eeskätt kaitsta tarbijate majanduslikke huve ning lihtsustada tarbija ja kauplaja vaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemi. Seaduse eelnõus on arvestatud Euroopa Komisjoni 30.märtsi 1998 ja 4.aprilli 2001 soovitustega kohtuvälistes institutsioonides vaidluste lahendamise kohta ja direktiiviga 98/27/EÜ tarbijakollektiivi huvidega arvestamise ettekirjutuste kohta ja direktiiviga 98/6/EÜ tarbijatele pakutavate toodete hindade avaldamise kohta.

Direktiiv 2000/31/EÜ tarbijate huvide kaitse kohta elektroonilises kaubanduses ühtlustatakse eraldi seadusega, mis valmistatakse ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis.

Tarbijakaitse *acquis*' sisaldab kõige enam selliseid õigusakte, mis käsitlevad toidukaupade ohutuse, märgistamise ja impordi nõudeid. Nende direktiivide harmoneerimise eest vastutab Põllumajandusministerium (vt seletuskirja VII osa 3. ja 7. jagu).

Tarbijakaitse üks kõige olulisemaid aspekte on tooteohutus. Toode on ohutu, kui selle kasutamine ettenähtud viisil ja eesmärgil ei ohusta tarbija tervist ega vara. Samuti peavad toote pakend ja märgistus vastama sisule. Selles osas vastab Eesti õigus täielikult EL nõuetele (tooteohutuse seadus ja selle rakendusaktid).

Tarbijate majandushuvide kaitseks on ELis keelatud kahjulik ja ebaaus kaubandustegevus. Nii kaitstakse tarbijat eksitava reklaami ja selle tagajärgede ning ebaausate lepingutingimuste eest. Eesti õigus vastab selles osas täielikult ELi õigusele (tarbijakaitse seadus, reklaamiseadus, võlaõigusseadus ning nende rakendusaktid jm).

5. MÕJUD

Ühinemisakti mõju hinnates tuleb arvestada asjaoluga, et Eestis rakendatakse tarbijakaitse *acquis*'st tulenevaid kohustusi valdavalt juba praegu. Seetõttu ei too ühinemisakti jõustumine olemasolevasse praktikasse kaasa põhimõttelisi muudatusi.

Kaudselt võib ELi tarbijakaitse poliitika mõju Eestis hinnata järgmiselt:

- kasvab tarbijate teadlikkus oma õigustest ja kohustustest ning seoses sellega muutuvad hoiakud ja käitumisharjumused. Tarbijakaitseamet on tellinud vastavasisulisi uuringuid alates 2000. aastast ning analüüsinud igal aastal nii Tarbijakaitseameti poole pöördunud tarbijate kaebuste sisu ja põhjuseid kui ka meedias kajastatud teemasid;
- ettevõtjad aktsepteerivad järjest rohkem häid kaubandustavasid. ELiga liitumine ja *acquis*' põhimõtete rakendamine tagab siinsete ettevõtjate suurema usaldusväarsuse ning läbipaistvuse;
- järjest rohkem toodetakse, imporditakse ja müüakse ohutuid, kvaliteetseid ning lepingutingimustele vastavaid kaupu ja teenuseid.

6. RAKENDAMINE

Eestis on loodud kõik vajalikud tarbijakaitse järelevalve institutsioonid, mis tegutsevad samadel põhimõtetel nagu ELi liikmesriikide omad. Vaja on tõsta haldussuutlikkust ja parandada veelgi omavahelist koostööd, et tagada õigusaktide täitmine praktikas.

Tarbijakaitseaduses ja teistes tarbijate huve kaitsvates seadustes ning nende alusel kehtestatud õigusaktides esitatud nõuete täitmise järele valvavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja selle haldusalasse kuuluv Tarbijakaitseamet.

Nii tarbijate teavitamise, nõustamise ja koolitamise kui ka tarbijate majanduslike huvide kaitse ja järelevalve eest vastutab Tarbijakaitseamet.

Toiduainete käitlemise järele valvavad Põllumajandusministeerium, Toidu- ja Veterinaaramet ning Taimetoodangu Inspeksioon.

Inimeste tervise kaitse järele valvavad Sotsiaalministeerium ja Tervisekaitseinspeksioon.

Tooteohutuse nõuete rakendamise eest vastutavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Tarbijakaitseamet ja Tehnilise Järelevalve Inspeksioon.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis ei ole tarbijakaitset käsitlevaid sätteid, mis jõustuksid Eesti suhtes hiljem kui leping. Samuti ei nähta ühinemisaktis ette tarbijakaitsega seonduvaid üleminekuperioode või *acquis'* üksikute osade jõustumist hiljem kui ühinemisakt.

24. JAGU

Koostöö justiits- ja siseküsimustes

1. SISSEJUHATUS

Ühinemislepingu seletuskirja selle osa on koostanud õigus- ja siseasjade koostöö töögrupp koosseisus Politseiameti rahandusosakonna välissuhete büroo jurist Dorel Käosaar, korrakaitseosakonna patrulli- ja liiklusjärelvalvetalituse komissar Varmo Rein, arengu- ja infoosakonna politseidirektor Raul Savimaa, kriminaalosakonna jälitustalituse ülemkomissar Risto Kasemäe, Keskkriminaalpolitsei rahvusvahelise kriminaalteabe osakonna ülemkomissar Lenno Reimand, Kaitsepolitseiameti politsei asedirektor Meelis Ratassepp, Piirivalveameti piiriosakonna teenistusjaoskonna vanemohvitser Ago Tikk, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna juhataja Katrin Savomägi, pagulaste osakonna juhataja kohusetäitja Klen Jäärats, viisa- ja illegaalse immigratsiooni osakonna juhataja asetäitja kohusetäitja Priit Seimann ning välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna peaspetsialist Mai-Liis Raud, Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori asetäitja kohusetäitja (eurointegratsioon) Gina Kilumets, Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna karistusõiguse talituse nõunik Ülle Raig, kohtute osakonna rahvusvahelise õigusabi talituse juhataja Imbi Markus õigusloome osakonna eraõiguse talituse nõunik Kaisa Parkel, Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna tollitalituse peaspetsialist Eve-Ly Kübard, Välisministeeriumi konsulaarosakonna Schengeni büroo direktor Lauri Bambus ning Siseministeeriumi välissuhete ja eurointegratsiooni peaspetsialistid Kristiina Viilu ja Regina Valge koostöös teiste töögrupi liikmetega.

EL lepingu VI jaotis “Sätted politseikoostöö ja õiguslase koostöö kohta kriminaalasjades” (III sammad) võeti vastu 1992. aastal. III sammad ei ole oma olemuselt riigiülene, vaid sellega reguleeritakse ELi liikmesriikide valitsuste koostööd. Seetõttu sõlmisid liikmesriigid riikidevahelist koostööd eeldavate olulisemate valdkondade reguleerimiseks konventsioone. Valitsuste koostöö osutus aga ebaefektiivseks, sest mitmed liikmesriigid jätsid enamiku konventsioonidest ratifitseerimata ning need ei jõustunud. Sellest lähtuvalt otsustatigi viisa-, pagulas- ja migratsioonipoliitika ning isikute vaba liikumist käsitlevad teised sätted (näiteks õiguslane koostöö tsiviilasjades) liita Amsterdami lepingu kaudu EÜ asutamislepingu I sambahaga, et delegeerida otsustamine nende küsimuste üle ühendusele. Amsterdami lepingu jõustudes 1. mail 1999 jäi *acquis*’ III samba ehk valitsustevahelise koostöö raamesse vaid politsei- ja justiitskoostöö kriminaalasjades.

Liikmesriikide kokkuleppel liideti Amsterdami lepingu protokoll 2 kaudu ELi *acquis*’ga ka Schengeni *acquis*’, milles käsitletakse välispiiride valvet ja ületamist ning politsei- ja justiits-

koostööd. Aastatel 2000 ja 2001 võttis nõukogu vastu liikmesriikide vahel sõlmitud konventsioone asendavad määrused, mis jõustusid valdavalt 2002. aastal.

2. EESMÄRK

ELi lepingu artikliga 2 sätestatakse liidu eesmärgidena muu hulgas vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala ning majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus. Isikute vaba liikumine tagatakse koos välispiiri kontrolli, varjupaiga ja sisserändeõigusega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemise meetmetega. Isikute sissesõitu ja liikumist käsitlevate eesmärkide (asutamislepingu IV jaotis) saavutamise meetmed sätestatakse EÜ asutamislepingu artikli 3 lõike 1 alajaotises d.

Kriminaalasjade alase politsei- ja õiguskoostöö eesmärgiks on tagada kodanike maksimaalne julgeolek, ennetades kuritegevust ja võideldes selle vastu. Politseikoostööd iseloomustab senisest kooskõlastatum kriminaaljälitus, parem infovahetus ning ametnike ühine koolitamine. Õiguskoostöö eesmärgiks on operatiivsem ja paindlikum ametkondade koostöö. Kooskõlastada tuleb koostööd käsitlevad riiklikud eeskirjad ning vältida pädevuskonflikte.

Justiits- ja siseküsimuste *acquis*'s käsitletakse järgmisi valdkondi:

- liikmesriikide välispiiride ületamise eeskirjad, sealhulgas viisapoliitika;
- sisserändepoliitika ja poliitika kolmandate riikide kodanike suhtes, sealhulgas:
 - a) kolmandate riikide kodanike sissesõidu- ja liikumistingimused liikmesriikide territooriumil;
 - b) kolmandate riikide kodanike elamistingimused liikmesriikide territooriumil, kaasa arvatud töötamine ja perekondade taasühinemine;
 - c) võitlus kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku immigratsiooni, elamise ja töötamise vastu liikmesriikide territooriumil;
- varjupaigapoliitika;
- narkomaaniavastane võitlus;
- petturluse- ja korrupsioonivastane võitlus;
- politseikoostöö terrorismi, uimastiäri ja organiseeritud kuritegevuse vastu;
- õiguslane koostöö tsiviil- ja kriminaalasjades;
- tollikoostöö.

ELi välispiiride kaitse poliitika, sealhulgas viisapoliitika

ELi välispiiride kaitse meetmetega ühtlustatakse välispiiride kaitse nõuded ja liikmesriikide territooriumile sisenemise tingimused, mis on kehtestatud EÜ asutamislepingu artikliga 62, Schengeni konventsiooniga ning Schengeni rakenduskonventsiooni alusel moodustatud täitevkomitee vastuvõetud õigusaktidega.

ELi viisapoliitika eesmärgiks on viisat vajavate kolmandate riikide kodanikele esitatavate viisanõuete ühtlustamine ja liikmesriikide koostöö.

Migratsioonipoliitika

See valdkond hõlmab:

- kolmandate riikide kodanike elama asumise tingimusi liikmesriikide territooriumil, kaasa arvatud töötamine ja perekondade taasühinemine;
- võitlust kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku immigratsiooni, elamise ja töötamise vastu liikmesriikide territooriumil.

Migratsiooni valdkonda reguleerivad EÜ asutamislepingu IV jaotise (viisa, varjupaiga- siserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika) artiklid 61-64 (eeskätt artikli 63 lõige 3). Isikute vaba liikumist on pikemalt kajastatud seletuskirja VII osa 2. jaos.

Ühinemislepingust puuduvad migratsiooni otseselt käsitlevad sätted ning Eesti võtab ELi migratsioonivaldkonna *acquis*' üle ilma erisuste ja üleminekuperioodideta ühinemisakti artikli 2 kohaselt.

Varjupaigapoliitika

Varjupaigapoliitikat reguleerivad EÜ asutamislepingu IV jaotise artikli 63 lõiked 1 ja 2 ning EÜ asutamislepingu protokoll nr 29 Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele varjupaiga andmise kohta.

Artikli 63 kohaselt võtab nõukogu hiljemalt 1. jaanuariks 2004 vastu põhimõtted, kuidas määrata liikmesriiki, kes vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest (nõukogu 18. veebruari 2003 määrus nr 343/2003/EÜ; ELT L 50, 25.02.2003), varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (nõukogu 27. jaanuari 2003 direktiiv 2003/9/EÜ; ELT L 31, 06.02.2003), pagulaseks tunnistamise ja pagulasseisundi andmise ja äravõtmise miinimumnõuded ning ümberasustatud isikutele ajutise kaitse andmise miinimumnõuded (nõukogu 20. juuli 2001 direktiiv 2001/55/EÜ; EÜT L 212, 07.08.2001). EÜ asutamislepingu protokollis nr 29 ELi liikmesriikide kodanike varjupaigapoliitika kohta sätestatakse, et ELi liikmesriigid käsitlevad üksteist kui turvalisi päritoluriike ning nende kodanike varjupaigataotlusi peetakse põhjendamatuks.

Siiamaani on valdkonda reguleeritud peamiselt ELi III samba ja varem vastu võetud meetmetega, mis on pigem poliitilised kui õiguslikud. Edaspidi reguleeritakse valdkonda peamiselt direktiividega, kuid osaliselt ka määrustega (mida käsitleb Dublini konventsioon varjupaigataotluse eest vastutava liikmesriigi määramise kohta). Tulenevalt Taani erandlikkusest ning Norra ja Islandi seotusest ELi poliitikaga, reguleeritakse nimetatud valdkonda osaliselt ka rahvusvahelise õigusega (välislepingutega). Selle valdkonna *acquis*' valmib lõplikult ja jõustub tõenäoliselt aastatel 2005–2006, kuna Nice'i lepingu jõustumine ei toonud kaasa märkimisväärseid muudatusi. Asutamislepingu artikli 63 meetmed tuleb vastu võtta ühehäälselt. Euroopa Kohtu pädevus on piiratud nii materiaalselt, territoriaalselt kui ka selle poolest, kes võib kohtusse oma õiguste kaitseks pöörduda. Taanil, Ühendatud Kuningriigil ja Iirimaa on õigus varjupaigapoliitikat mitte järgida (*opt-out* võimalus), liikmesriikidel ja komisjonil on jagatud algatusõigus ning Euroopa Parlamendil on väike osalus ja otsustusvõime.

Varjupaigapoliitikat ja -õigust mõjutavad ka liidu eesmärkide saavutamiseks sõlmitud rahvusvahelised konventsioonid. Järk-järgult suurenev koostöö nimetatud valdkonnas põhineb peamiselt arusaamal, et sisepiirideta ala eeldab ka asjakohaste poliitikavaldkondade ühtlustamist ning negatiivseid tagajärgi saab mõnes liikmesriigis ära hoida vaid miinimumnõuete kehtestamise, sealhulgas materiaalsoiguse ühtlustamise teel.

Varjupaigaõigust otseselt käsitlevad sätted ühinemislepingust puuduvad ning Eesti võtab EL varjupaigavaldkonna *acquis*' üle ilma erisuste ja üleminekuperioodideta ühinemisakti artikli 2 kohaselt.

Võitlus narkomaania vastu

Võitlust narkomaania vastu reguleeritakse EÜ asutamislepingu artikli 61 punktiga e ja ELi lepingu VI jaotisega.

EÜ asutamislepingu artikli 61 punkti e kohaselt võtab nõukogu politsei- ja õigusosalase koostöö meetmeid, et rajada järk-järgult vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhinev ala. Meetmete eesmärk on muuta liit kuritegevuse ennetamise ja tõkestamise kaudu võimalikult turvaliseks.

ELi lepingu VI jaotise kohaselt teevad liikmesriikide politseiasutused, kohtud ja muud pädevad asutused koostööd, et võidelda organiseeritud või muu kuritegevuse vastu (hõlmates ka narkomaaniavastast võitlust). ELi eesmärk on kaitsta oma territooriumil igakülgset kodanike vabadust ja õigusi ning tagada turvalisus (artikkel 29).

Narkomaaniaga seotud õigusrikkumistega tegeleb politsei. Ennetustegevus ja muu kuulub Sotsiaalministeeriumi pädevusse. Narkomaaniavastases võitluses on suur roll ka valitsusvälistel asutustel.

Võitlus petturluse ja korrupsiooni vastu

Valdkonda reguleeritakse EÜ asutamislepingu artikli 61 punktiga e ja ELi lepingu VI jaotisega. EL lepingu VI jaotise kohaselt teevad liikmesriikide politseiasutused, kohtud ja muud pädevad asutused koostööd, et vältida organiseeritud või muud kuritegevust (sh korrupsioon ja pettused) ja võidelda nende vastu. Koostöö eesmärk tagada ELi kodanikele vabadus, turvalisus ja õigused (artikkel 29).

Korrupsioonivastase võitluse eest vastutab Eestis Kaitsepolitseiamet. Petturlusevastase võitlusega tegeleb politsei ning pädevuse piires Rahandusministeeriumi koosseisu kuuluv Euroopa Pettuste vastase Ameti (OLAF) kontaktüksus.

Politseikoostöö terrorismi, uimastiäri ja organiseeritud kuritegevuse vastu

Nimetatud valdkonnad põhinevad EÜ asutamislepingu artikli 61 punktil e ja ELi lepingu VI jaotisel. Lepingu kohaselt teevad liikmesriikide politseiasutused, kohtud ja muud pädevad asutused koostööd, et vältida organiseeritud või muud kuritegevust ja võidelda nende vastu. See hõlmab eelkõige terrorismi, inimkaubandust ja lastevastaseid kuritegusid, ebaseaduslikku uimasti- ja relvakaubandust ning korrupsiooni ja pettusi.

Politseikoostöö meetmed hõlmavad muu hulgas operatiivkoostööd, teabevahetust (sealhulgas Europoli kaudu), kohtuekspertiisi, raskete organiseeritud kuritegude avastamist ning ametnike vahetust ja koolitust (artikkel 30). Eestis vastutab terrorismivastase võitluse eest Kaitsepolitseiamet. Võitlust uimastiäri ja organiseeritud kuritegevuse vastu koordineerib Keskkriminaalpolitsei.

Tsiviil- ja kriminaalasjade alane koostöö

Koostöö tsiviilasjades peab tagama tõrgeteta siseturu. Kaupade, teenuste, isikute ja kapitali vaba liikumine tingis tsiviilasjade kohtualluvuse reeglite ühtlustamise, et tunnustada ja täita

tsiviilasjades tehtud kohtuotsuseid. Mitmekümneaastase arengu järel võib täna rääkida ka tsiviil-, kaubandus- ja perekonnasjades tehtud kohtuotsuste “vabast liikumisest” ELis.

Õigusalane koostöö tsiviilasjades põhineb EÜ asutamislepingu artikli 61 punktil c ja artiklil 65 ning hõlmab peamiselt tsiviilkohtumenetluse alast koostööd: kohtualluvuse reeglite ühtlustamine, teiste liikmesriikide tsiviil-, kaubandus- ja perekonnasjades kohtuotsuste tunnustamine ja täitmine, kohtudokumentide väljastamine, tõendite kogumine ning piiriülene pankrotimenetlus. Nimetatud küsimused on ELis reguleeritud määrustega. Komisjoni 28. mai 2001 otsusega 2001/470/EÜ (avaldatud EÜT L 174, 27.06.2001) loodi liikmesriikide vahelise koostöö tõhustamiseks tsiviil- ja kaubandusajade õigusalase koostöö võrgustik, kuhu kuuluvad kohtunikud ja keskasutuste ehk justiitsministeeriumide ametnikud.

Õigusalane koostöö kriminaalasjades põhineb EÜ asutamislepingu artikli 61 punktil e ja ELi lepingu VI jaotisel. ELi lepingu VI jaotise artiklitega 29–42 reguleeritakse võitlust kuritegevuse vastu, mis hõlmab kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalase koostöö meetmeid ning asutuste pädevust. Eelkõige peetakse silmas organiseeritud või muu kuritegevuse, eriti terrorismi, inimkaubanduse ja alaealiste vastu suunatud kuritegude, ebaseadusliku narkokaubanduse ja relvaäri, korrupsiooni ja pettuste vältimist ning nende vastu võitlemist.

Samuti on sätestatud liikmesriikide asjaomaste valitsusasutuste teabevahetuse ning koostöö kohustus.

Artikli 31 kohaselt nähakse koostöö meetmetega ette pädevate asutuste kriminaalasjade menetlemise ning otsuste täitmise hõlbustamine ja kiirendamine. Samuti soovitakse ühismeetmetega lihtsustada isikute väljaandmist, kooskõlastada liikmesriikide eeskirju, vältida kohtualluvuse vasturääkivusi ja ühtlustada kriminaalõigusnorme, et kehtestada kuriteokoosseisu tunnuste ja karistuste miinimumeeskirjad.

Tollikoostöö

Tolliametite koostöö põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 135 ning ELi lepingu artiklil 31. Tollikoostöö eesmärgiks on avastada ja menetleda tollieeskirjade rikkumisi ning vältida neid operatiivse teabevahetuse, liikmesriikide tolliametnike ühisoperatsioonide ning ettevõtete sõlmitud vastastikuse abistamise lepingute abil. Erilist tähelepanu osutatakse relvadele, psühhotropsetele ainetele, ohtlikele jäätmetele ja kemikaalidele ning strateegilistele ja aktsiisiga maksustatud kaupadele. Narkoäri ja salakaubaveo vastases võitluses on oluline roll eelinfo. Seetõttu on riikide tollikoostöö sisepiirideta ELis eriti oluline.

Põhilised valdkonda reguleerivad õigusaktid:

- ELi lepingu artiklil K.3 põhinev infotehnoloogia tolliotstarbelise kasutamise konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995; edaspidi *CIS konventsioon*);
- ELi lepingu artiklil K.3 põhinev tolliasutuste vastastikuse abi ja koostöö konventsioon (EÜT C 24, 23.01.1998; edaspidi *Napoli II konventsioon*);
- nõukogu resolutsioon tollijärelevalve ühismeetmete juhendi kohta (EÜT C 193, 24.06.1997);
- nõukogu poolt ELi lepingu artikli K.3 alusel 29.11.1996 vastu võetud uimastiäriavastase võitlusega seotud tolliadministratsioonide ja ettevõtete koostöö juhend (EÜT L 322, 12.12.1996).

Andmekaitse

Andmekaitse valdkonna vastavusse viimine *acquis*'ga on üheks ELiga liitumise põhialuseks, sest see puudutab mitmeid valdkondi, sealhulgas Schengeni infosüsteemi, politseikoostööd (sh Europol) ja tollikoostööd ning on isikute ja kaupade vaba liikumise tingimuseks.

Justiits- ja siseküsimuste valdkonna regulatsioon põhineb järgmistel lepingulistel alustel:

ELi lepingu VI jaotis (artiklid 29–42; tuntud ka kui III sammad), kus on sätestatud politseikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades.

Artiklis 29 täpsustatakse III samba koostöö eesmärgid. Samuti esitatakse üksikasjalikult nende saavutamise abinõud. Need on eeskätt tihedam koostöö liikmesriikide politsei- ja tolliametnike, muude pädevate ametiasutuste ning liikmesriikide kohtute vahel. Vajaduse korral ühtlustatakse eesmärkide saavutamiseks ka liikmesriikide kriminaalõigusnorme.

ELi lepingu artiklil 29 on seos ka I sambaga. Artikli 29 esimeses lauses viidatakse ELi kui vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanevale alale. Sama sisu on ka EÜ asutamislepingu IV peatükil. Seega rõhutatakse III samba abinõude seost isikute vaba liikumisega.

ELi lepingu artiklitega 30 ja 31 määratakse III samba olulised tegevusvaldkonnad. Artiklis 30 esitatakse operatiivkoostöö nimekiri, mis sisaldab muu hulgas politseiametnike operatiivset koostööd kuritegude ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks ning asjakohaste andmete kogumist, säilitamist, töötlemist, analüüsimist ja vahetamist. Sama artikli lõikes 2 määratakse ka Europoli tegevus.

Artiklis 31 määratakse kriminaalasjade alase õigusliku koostöö sisu, et hõlbustada kuriteos süüdistatavate isikute väljaandmist teisele liikmesriigile ning ministriumide ja kohtute koostööd. Samuti kehtestatakse kuriteokoosseisu tunnuste ja karistuste miinimumeskirjad.

Artikli 32 kohaselt sätestab nõukogu tingimused, mille alusel võivad liikmesriigi pädevad asutused tegutseda teise liikmesriigi territooriumil.

Õiguse ja avaliku korra ning sisejulgeoleku tagamine on artikli 33 kohaselt liikmesriikide pädevuses.

Artikliga 34 sätestatakse liikmesriikide asjaomaste valitsusasutuste üksteise teavitamise ning koostöö kohustus. Nimetatud artikli kohaselt saab nõukogu liikmesriigi või komisjoni algatusel võtta järgmisi meetmeid: ühiseisukohad, raamotsused ning muud otsused ja kokkulepped liikmesriikide vahel.

Artikliga 35 kehtestatakse Euroopa Kohtu pädevus antud valdkonnas eelotsuste tegemiseks, mis on õigusaktide tõlgendamine, juhul kui liikmesriik seda tunnustab; konventsioonide ja nende rakendusmeetmete tõlgendamine ning õigusaktide õiguspärasuse kontrollimine liikmesriigi või komisjoni kaebuse põhjal.

Kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö ettevalmistamine on artikli 36 järgi kõrgematest ametnikest koosneva kooskõlastuskomitee kohustus.

Artiklis 37 määratakse, et liikmesriigid kaitsevad ühiseisukohti rahvusvahelistes organisatsioonides ja rahvusvahelistel konverentsidel, millest nad osa võtavad.

Artiklis 39 sätestatakse nõukogu konsulteerimiskohustus Euroopa Parlamendiga õigusaktide (raamotsuste, otsuste ja konventsioonide) vastuvõtmise üle ning täpsustatakse menetluse protseduuri.

Amsterdami lepinguga muudeti ELi institutsioonide võimupiire, mis veidi muudavad III samba raames tehtavat koostööd, võrreldes traditsioonilise valitsuste koostööga. III samba keskseks institutsiooniks on nõukogu. Kindlustunud on ka Euroopa Parlamendi roll, kuna ELi lepingusse on lisatud kohustus arvestada teatud juhtudel parlamendi arvamusega.

Artikliga 40 reguleeritakse liikmesriikide koostöö tihendamise tingimusi ja menetlust. Artikkel 40 ei takista Schengeni *acquis'* ELi integreerimise protokolliga kohaldamist.

ELi lepingu VI jaotises nimetatud valdkondi käsitlevate sätetega kaasnevad halduskulud ja nende sätete rakendamisel tekkivad tegevuskulud kaetakse artikli 41 kohaselt Euroopa ühenduste eelarvevahenditest. Euroopa ühenduste eelarvevahendite ebapiisavuse korral, kaetakse tegevuskulud liikmesriikide rahvamajanduse kogutoodangu kohaselt.

ELi lepingule ja EÜ asutamislepingule lisatud protokollid

Schengeni *acquis'* ELi integreerimist käsitlevale ELi lepingule ja EÜ asutamislepingule lisatud protokoll nr 2 artiklitega 1–8 reguleeritakse Schengeni lepingutele (14. juunil 1985 ja 19. juunil 1990 allkirjastatud lepingud ühispriiride kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta) alla kirjutatud liikmesriikide õigust teha tihedamat koostööd protokollis lisatud lepingute ja sellega seotud Schengeni *acquis'* sätete kehtivusalas. Koostööd tehakse ELi institutsioonide kaudu ja õiguse kohaselt ning arvestades ELi ja EÜ asutamislepingu asjakohaseid sätteid. Schengeni *acquis'*d kohaldatakse alates Amsterdami lepingu jõustumisest 13 liikmesriigi suhtes.

Taani seisukohta käsitlevale ELi lepingule ja EÜ asutamislepingule lisatud protokoll nr 5 artikli 2 kohaselt ei ole Taanile siduv ega tema suhtes kohaldatav ükski EÜ asutamislepingu IV jaotise säte, selle alusel võetud meede, rahvusvaheline leping ega ükski selliseid sätteid tõlgendav Euroopa Kohtu otsus. Nagu teistel Schengeni lepingutele allakirjutanutel on Taanil endiselt samad õigused ja kohustused Schengeni *acquis'* osade suhtes, mille õiguslikuks aluseks on ELi lepingu VI jaotis.

Schengeni *acquis'*ga mitteseotud Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Iirimaa võivad taotleda igal ajal osalemist mõningates või kõigis Schengeni valdkondades.

Islandi Vabariigile ja Norra Kuningriigile on Schengeni *acquis'*ga seotud sätted siduvad 19. detsembril 1996 Luksemburgis allkirjastatud lepingu kohaselt.

ELi lepingule ja EÜ asutamislepingule lisatud protokoll nr 2 artikli 8 kohaselt peavad liituvad riigid Schengeni *acquis'* ja selle rakendusmeetmed tingimusteta üle võtma.

EÜ asutamislepingule on lisatud ka protokoll nr 29 ELi liikmesriikide kodanikele varjupaiga andmise kohta. ELi liikmesriigid peavad üksteist kõigis juriidilistes ja praktilistes varjupaigaküsimustes ohututeks päritolumaadeks. 2002. aasta lõpus toimunud ELi justiits- ja siseküsimuste nõukogus kuulutati ka liituvad riigid ohututeks päritolumaadeks.

EÜ asutamislepingu sätted, eelkõige IV jaotis (artiklid 61–69) – viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika

EÜ asutamislepingu IV jaotises sätestatud viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika hõlmab ka kriminaalasjades tehtava politseikoostöö ja õiguslase koostöö meetmeid, mille eesmärgiks on kuritegevuse ennetamise ja tõkestamise abil saavutada liidus kõrge turvalisus.

Artiklis 61 seatakse eesmärk rajada vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanev EL. Selle saavutamiseks võetavad meetmed hõlmavad välispiirikontrolli, varjupaigapoliitikat, õigusalasest koostööd tsiviilasjades, halduskoostööd ning politsei- ja õigusalasest koostööd. Artiklis loetletud meetmeid kajastatakse põhjalikumalt artiklites 62, 63, 65 ja 66.

Artiklis 62 täpsustatakse välispiirikontrolli meetmeid. Artikliga 63 sätestatakse varjupaiga, sisserände ja kolmandate riikide kodanike õiguste kaitsega seotud meetmed, sealhulgas pagulasseisundi ja varjupaiga, pagulaste ja ümberasustatud isikute ning sisserändepoliitikaga seotud meetmed.

Õiguse ja avaliku korra ning sisejulgeoleku tagamine on artikli 64 kohaselt liikmesriikide pädevuses.

Tsiviilasjades tehtava õigusalasest koostöö meetmeid täpsustatakse artiklis 65.

Artikli 66 kohaselt on nõukogul kohustus tagada koostöö nii liikmesriikide asjakohaste valitsusasutuste kui ka nimetatud asutuste ja komisjoni vahel.

Nõukogu konsulteerimise kohustus Euroopa Parlamendiga tuleneb artiklist 67. Samuti on kehtestatud nõukogu kohustus teha otsuseid komisjoni ettepanekute põhjal ning artiklis 251 osutatud menetluse kohaldamise ühehäälnel otsustamine.

Artiklis 68 täpsustatakse alused, mille korral on Euroopa Kohus pädev tegema otsuseid.

Artiklis 69 täpsustatakse, et IV jaotist kohaldatakse Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani seisukohta käsitlevate protokollide kohaselt.

Liikmesriikide tolliametite koostöö rajaneb EÜ asutamislepingu artiklil 135. Liikmesriikide ning liikmesriikide ja komisjoni vahelise tollikoostöö tugevdamiseks võtab nõukogu artikli 135 kohaselt meetmed, mis ei hõlma riikliku kriminaalõigust ega riiklikku õigusemõistmist.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisakt

Artikkel 2

Eesti kohustub alates ELiga ühinemisest rakendama kõiki ühenduse õigusakte, mis käsitlevad justiits- ja siseküsimusi.

Artikkel 3

Ühinemisakti artikli 3 lõike 1 kohaselt on ELi lepingule ja EÜ asutamislepingule lisatud Schengeni protokolliga ELi integreeritud Schengeni *acquis*' sätted ning Schengeni *acquis*'l põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid, mis on loetletud ühinemisakti I lisas. Samuti on Eestile siduvad muud samalaadsed aktid, mis võetakse vastu enne ühinemist ja mida kohaldatakse alates ühinemisest. Samas sätestatakse ühinemisakti artikli 3 lõikes 2, et sellised Schengeni *acquis*'l põhinevad või sellega muul viisil seotud aktid, millele ei ole osutatud ühinemisakti artikli 3 lõikes 1, on Eestile siduvad alates ühinemise kuupäevast, kuid neid kohaldatakse üksnes nõukogu sellekohase otsuse alusel. Otsus tehakse pärast Schengeni hindamissmissioone, mille eesmärk on kontrollida, kas uues liikmesriigis on rakendamistingimused täidetud. Ühinemisakti artikli 3 lõike 3 kohaselt on uutele liikmesriikidele alates ühinemise kuupäevast siduvad ka lepingud, mille nõukogu on sõlminud

Schengeni protokolli artikli 6 alusel (Islandi ja Norra sidumine Schengeni *acquis'* rakendamisega).

Seega toimub liitumine Schengeniga kahes etapis: esiteks, liitumine ELiga ning suurema osa Schengeni *acquis'* sätete ja otsuste ülevõtmine ja rakendamine, ning teiseks, ühinemine Schengeni viisaruumiga ning kontrolli kaotamine sisepiiridel.

Eesti peab alates ELiga liitumisest rakendama kõiki Schengeni meetmeid, mis on nimetatud ühinemisakti artikli 3 lõikes 1 ja loetletud ühinemislepingu I lisas. Schengeniga liitumiseks ehk kontrolli kaotamiseks sisepiiridel peab Eesti olema võimeline rakendama selliseid Schengeni meetmeid, millele ei ole osutatud ühinemisakti artikli 3 lõikes 1, see tähendab Schengeni õigustiku põhiosa. See hõlmab ühtse viisapoliitika, Schengeni infosüsteemi ja muude kompensatsioonimeetmete rakendamist, mis on tingitud kontrolli kaotamisest sisepiiridel.

Teine etapp ei toimu automaatselt ega samaaegselt koos Eesti liitumisega ELiga, vaid on seotud mitme olulise tingimusega, nagu näiteks Schengeni infosüsteemi uue versiooni (SIS II) valmimisega 2005. aastal, Eesti-sisese Schengeni infosüsteemi rajamisega ja selle liitmisega ühtsesse süsteemi. Samuti on olulised tõhus kontroll ELi välispiiridel, sealhulgas Eesti–Vene piiril, riigisiseste kompensatsioonimeetmete, näiteks kontrolli tugevdamine jms.

Schengeni *acquis'* jõustamise teine etapp on seega järgmine: välispiire kontrollitakse usaldusväärset, kasutusele on võetud Schengeni infosüsteem, vastu on võetud piiriülest koostööd võimaldavad õigusaktid, piirivalve- ja politseiametkonnad teevad siseriiklikku ja rahvusvahelist koostööd, rakendunud on ühtne viisa- ja välismaalaste poliitika ning ühtne migratsiooni- ja asüülipoliitika ning riik valvab välismaalaste riigis viibimise järele.

Schengeniga liitumise kaks etappi ei ole unikaalsed, vaid ette nähtud uutele liikmesriikidele. Need on läbi teinud ka näiteks Põhjamaad, kes lülitusid liikmesriigina Schengeni koostösse tunduvalt hiljem kui asutajad. Katseag on paratamatult vajalik, sest selle jooksul hindavad teised riigid koostööd teha sooviva riigi võimekust rakendada mainitud ühismeetmeid.

Otsuse liikmesriigi valmisoleku kohta Schengeniga täielikult liituda teeb nõukogu pärast hindamississioone.

Schengeni *acquis'* ja selle rakendusallas olevate institutsioonide vastu võetud edasiste meetmete täielik ülevõtmine on tulevaste liikmesriikide ELiga ühinemise tingimus.

Artikkel 5

Ühinemisakti artikli 5 lõike 2 alusel võtab Eesti endale kohustuse ühineda muu hulgas tsiviilõiguslaste konventsioonidega, mida ei ole veel asendatud nõukogu määrustega, kuid millega ühinemine on vajalik asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks.

Pärast liitumist ELiga tuleb Eestil ühineda 1980. aasta Rooma konventsiooniga lepingujärgseid võlasuhteid käsitleva õiguse kohta ning 1986. aasta Brüsseli konventsiooniga tsiviil- ja kaubandusajade kohtualluvuse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta. Viimane asendati 22. detsembril 2000 määrusega nr 44/2001/EÜ. Kuna määrus ei kehti Taani suhtes, tuleb Taani kohtuotsuste tunnustamiseks Eestis ja Eesti kohtuotsuste tunnustamiseks Taanis ühineda nimetatud Brüsseli konventsiooniga.

Artikkel 35

Ühinemisakti artikli 35 alusel moodustatakse ELis ajutine fond ajavahemikuks 2004–2006, et hüvitada Schengeni *acquis*' rakendamise ja ELi välispiiride ülesehitamisega seotud kulutusi liituvates riikides. Fondist rahastatakse piiriületuspunktide ehitamist, renoveerimist ja moderniseerimist, vajaliku tehnika soetamist, piirivalveametnike koolitamist, logistika- ja tegevuskuludid jms. Kolme aasta jooksul eraldatakse fondist liituvatele riikidele kokku 858,1 miljonit eurot, mis makstakse ühes jaos. Summa arvutamisel on muu hulgas lähtutud ELi välispiiri pikkusest igas riigis. Tulevased liikmesriigid vastutavad rahastatavate toimingute valimise ja elluviimise eest ise rahastamisotsuse ning ELi poliitikavaldkondade ja normatiivide kohaselt. Summa tuleb ära kasutada kolme aasta jooksul. Pärast tähtaja möödumist, 2007. aastal esitab liikmesriik kuue kuu jooksul põhjaliku aruande fondi kasutamise kohta, põhjendades kulutusi.

Eestile eraldatakse 68,7 miljonit eurot Schengeni *acquis*' rakendamise ja ELi välispiiri ülesehituse kulude katmiseks.

Artikkel 39

Ühinemisakti artikli 39 kohaselt on komisjonil õigus rakendada kaitsemeetmeid kõigi uute liikmesriikide suhtes, kui ilmneb olulisi puudusi tsiviilkoostöö direktiivide või määruste ülevõtmisel, rakendamisel või kohaldamisel. Kaitsemeetmete võtmine Eesti suhtes on ebatõenäoline. See tuleb kõne alla juhul, kui Eesti kohtunikud rakendavad kohtuotsuste tunnustamist reguleerivaid määrusi süstemaatiliselt valesti, näiteks ei arvesta Euroopa Kohtu tõlgendustega või on nende õigusteadmiste tase niivõrd madal, et ei suudeta tagada vaidlevatele pooltele Eestis kohast kaitset. Arvestades komisjoni viimastes eduaruannetes Eesti kohtusüsteemile antud kiitvaid hinnanguid, on sellised kartused alusetud.

Ühinemisakti II lisa

Ühinemisakti II lisa 18. peatüki jagu A sisaldab õigusosalase koostöö valdkonnas vastuvõetud määruste ja nende lisade tehnilisi kohandusi. Nimetatud kohandustes loetletakse Eesti ja teiste uute liikmesriikide (Läti, Leedu, Poola) vahel sõlmitud õigusabilepingud, mida alates liitumisest asendavad osaliselt määrused ning kehtestatakse määruste 1347/2000/EÜ (avaldatud EÜT L 160, 30.06.2000) ja 44/2001/EÜ (avaldatud EÜT L 12, 16.01.2001) alusel toimuvate menetluste läbiviimiseks pädevad Eesti kohtud ja pankrotimenetlust reguleeriva määruse 1346/2000/EÜ (avaldatud EÜT L 160, 30.06.2000) rakendamiseks vajalikud viited Eesti pankrotiõiguse mõistetele ja instituutidele.

Ühinemislepingu II lisa 18. peatüki jagu B sisaldab viisapoliitika valdkonnas vastu võetud määruste, ühtse käsiraamatu ja ühiste konsulaarjuhiste (EÜT C 313, 16.12.2002, lk 1–96 ja lk 97–335) ning nende lisade tehnilisi kohandusi, mis kajastavad Eesti liitumist ELiga ning ka Eesti asjakohaseid õigusakte ja välislepinguid.

Ühinemislepingu II lisa 18. peatüki jagu C sisaldab välispiiride ületamise eeskirjade valdkonnas vastu võetud otsuste, määruste, ühtse käsiraamatu ja ühiste konsulaarjuhiste ning nende lisade tehnilisi kohandusi, mis kajastavad Eesti liitumist ELiga ning ka Eesti asjakohaseid õigusakte ja välislepinguid.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Välispiir

Nõukogu 12. juuli 2002 otsusega 2002/587/EÜ muudetakse ühtset käsiraamatut vastavalt ELis toimunud muudatustele, mis on seotud assotsieerunud riikide ja Schengeni *acquis*' rakendamisega nendes.

Parandused tehakse ühtse käsiraamatu nendesse punktidesse, mis käsitlevad liikmesriigi territooriumile sisenemise ning piirikontrolli tingimusi. Samuti lisatakse sätteid, mis käsitlevad isikute vaba liikumise ja riiki lubamise põhimõtete rakendamist Euroopa Majanduspiirkonna ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ja nende perekonnaliikmete suhtes sarnaselt ELi kodanikega.

Viisapoliitika

Praegu ühtlustab Eesti oma viisapoliitikat ELi ühtse viisapoliitikaga. ELi lepingus ja EÜ asutamislepingus seatud eesmärkide saavutamiseks on Eestis vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrus, millega kehtestatakse välismaalase kutsumiseks nõutava sissetuleku piirmäär, ning määrus viisakutse vormi kinnitamise kohta.

ELi ühtsete viisareeglite väljatöötamist reguleeriva Schengeni konventsiooni artikli 17 rakendamiseks loodi 1. veebruaril 2002 muu hulgas riiklik viisaregister. Seni pole aga suudetud tagada kõigi viisade väljastamiseks vajalike andmebaaside riskasutust viisaregistriga. Enne Schengeni õigustiku täielikku ülevõtmist tuleb tagada registrite ja andmekogude riskasutus ka Schengeni infosüsteemiga.

Eesti on sõlminud viisavabaduse kokkulepped riikidega, mille kodanikel on õigus siseneda ilma viisata Schengeni riikidesse. Eesti õigusaktid on ühtlustatud ELi määrusele 539/2001/EÜ (täiendatud 2414/2001/EÜ) lisatud riikide nimekirjaga, mille kodanikud vajavad viisat, ja riikide nimekirjaga, mille kodanikud on viisanõudest vabastatud. Viisarežiim riikidega, mille kodanikelt nõutakse viisat sisenemiseks Eestisse, hiljem ka Schengeni ühtsesse viisaruumi, on kooskõlas ELi nõuetega. Eesti viisapoliitika seisneb üldises viisakohustus, millest on tehtud erandid riikidevaheliste viisanõudest loobumise kokkulepetega (rahvusvahelised lepingud) või ühepoolset viisanõudest loobumisega (Vabariigi Valitsuse 16. jaanuari 1998. a määrus nr. 6 "Viisaeeskiri"). Aastatel 2003-2004 on vaja sõlmida viisavabaduse kokkulepped veel 16 riigiga, kuna määruse preambula punktis 12 räägitakse viidatud nimekirjade täielikust harmoneerimisest liikmesriikide poolt. Aastal 2003 muudetakse viisakutse vormi ja viisa pikendamise nõudeid.

Eesti on sõlminud 14 riigiga kodanike tagasivõtmise lepingud. Samalaadsete lepingute sõlmimise üle on alustatud läbirääkimisi Venemaa ja Ukrainaga. Tagasivõtmise lepingud kolmandate riikidega aitavad oluliselt lihtsustada riigis ebaseaduslikult viibivate välismaalaste väljasaatmist ja võitlust illegaalse immigratsiooni vastu. Nimetatud lepingud on mitme ELi õigusakti objektiks.

Viisapoliitikat reguleerivad Eesti õigusaktid ei ole täielikult vastavuses ELi viisapoliitikat käsitleva *acquis*'ga, kuid ühtlustatakse enne ELiga ühinemist. Muuta tuleb riigipiiri seadust, välismaalaste seadust, riigilõivuseadust ja konsulaarseadust ning nende alamakte. Eesti rakendab ühiseid konsulaareeskirju täies mahus ühinemislepingu artiklis 3 viidatud ja ühinemisakti I lisas loetletud Schengeni *acquis*' kohaselt. Saades komisjoni viisatöögrupilt seni meile avaldamata viisakleebiste tehnilised spetsifikatsioonid, on Eesti valmis juurutama

viisakleebiseid käsitlevate määruste 1683/95/EÜ, 333/2002/EÜ ja 334/2002/EÜ nõudeid ning kasutama ühtseid viisakleebiseid alates ühinemisest ELiga.

Eesti viisatöögrupi tegevusplaan näeb ette riigipiiri seaduse muutmise 2003. aastal ning selle jõustumise hiljemalt Eesti liitumise ajaks ELiga.

Hiljemalt ELiga liitumise ajaks tuleb muuta välismaalaste seadust. Schengeni *acquis'* kohaselt tuleb kehtestada viisa mõiste, liigid, taotlemise ja andmise kord ning pikendamise ja kehtetuks tunnistamise alused. Eraldi on eelnõus nimetatud muudatused, mida rakendatakse pärast Eesti liitumist ELi ühtse viisaruumiga ja kontrolli kaotamist sisepiiril.

Samuti tuleb muuta riigilõivuseadust, et kehtestada ühistele konsulaarjuhistele vastavad riigilõivumäärad, mis hakkavad kehtima ELi ühtses viisaruumis 2004. aasta juulis. Eesti ühtlustab viisalõivud ühel ajal välismaalaste seaduse muutmisega, seega hiljemalt ELiga ühinemise ajaks.

Vastavalt ühinemislepingu I lisa nimekirjale ühtlustatakse Eesti õigusaktid ELiga ühinemise ajaks ning ülejäänud viisaeeskirjad sisepiiri kontrolli kaotamise ajaks. Nimetatud nimekiri sisaldab selliseid Schengeni õigusakte, mida rakendatakse alates ELiga liitumisest.

Migratsioon

Migratsiooni käsitlevad Eesti õigusaktid on vastavuses ELi õigusega. Uuendatud või uuendamisel on kõik isikut tõendavaid dokumente ja välismaalasi sisaldavad registrid ja andmebaasid. Nimetatud andmebaasid põhinevad uuel tarkvaral. Praegu toimub nende juurutamine ning liidestamine Eesti ametkondadega. Enne Schengeni *acquis'* rakendamist Eestis tuleb tagada ka registre ja andmekogude ristkasutus Schengeni infosüsteemiga.

Nõukogu direktiivi 2001/40/EÜ kolmandate riikide kodanike suhtes langetatud väljasaatmisotsuste vastastikuse tunnustamise kohta rakendab Eesti alates ELiga liitumisest. Seni on illegaalselt riigis viibivate isikute väljasaatmine reguleeritud riigi õigusaktide ning välislepingutega.

Illegaalset immigratsiooni ja illegaalset töötamist on ELis seni reguleeritud eelkõige soovitudustega. 1. märtsil 2003 jõustunud välismaalaste seaduse muudatus harmoneerib nõukogu direktiivi 2001/51/EÜ, mis käsitleb illegaalse immigratsiooni efektiivseks tõkestamiseks vedaja vastutuse suurendamist kolmandate riikide kodanike tagasipöördumises, kui neid riiki ei lubata. Samuti ühtlustatakse nimetatud seadusega ELi illegaalse töötamise vastase võitluse nõuded. Välismaalaste seaduse muudatustega, mis jõustuvad 1. mail 2003, sätestatakse efektiivsema illegaalse immigratsiooni vastase võitluse meetmed.

Eesti plaanib osaleda ka ARGO programmis, mis kestab aastatel 2002–2006. ARGO programm hõlmab administratiivset koostööd välispiiride, viisade, varjupaiga ja immigratsiooni valdkonnas. Selle eesmärgiks on korraldada ja toetada koolitust, kasutada laialdasemalt infotehnoloogilisi lahendusi erinevate valdkondade tehnilistes protseduurides ning luua ja arendada kandidaat- ja liikmesriikide ühiseid justiits- ja siseküsimustega tegelevaid keskusi (koolitus, teabevahetus jne).

Varjupaigapoliitika

Kuna praegu reguleeritakse ELi varjupaigaõigust pigem poliitilist laadi õigusaktidega, on Eesti pagulaste seadusesse üle võetud eelkõige menetluspõhimõtted. Edaspidi harmoneeritakse Eesti õigusaktidega EÜ asutamislepingu artikli 63 alusel võetavaid meetmeid. Eesti

õigusaktid on ühtlustamata direktiiviga 2001/55/EÜ, mis käsitleb ümberpaiknenud isikute ootamatut ja massilist sissevoolu liikmesriiki (nn ajutine kaitse). Harmoneerimine on kavas 2003. aasta II pooles ning jõustumine alates Eesti ühinemisest ELiga. Samuti vajab pagulaste seadus ühtlustamist 27. jaanuaril 2003 vastu võetud varjupaigataotlejate ja pagulaste vastuvõtutingimusi käsitleva direktiiviga 2003/09/EÜ. Nimetatud direktiivist tulenevate meetmete kehtestamise tähtpäev on 6. veebruar 2005, mistõttu ei ole Eesti selle harmoneerimisega veel alustanud.

Siseministerium, Kohtueksperitiisi- ja Kriminallistika Keskus, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet esitasid Rahandusministeriumile ühisprojekti “Eesti automaatse sõrmejälgede tuvastamise süsteemi laiendamine, faas I”, et taotleda rahastamist PHARE 2004. aasta rahvuslikust programmist. Euroopa Komisjon otsustab projekti rahastamise 2003. aasta II kvartalis. Projekt koostati eesmärgiga valmistada ette Eesti liitumine Eurodaci sõrmejälgede süsteemiga ning vähendada rahvusvahelist kuritegevust. Projekti raames on kavas uuendada Kohtueksperitiisi- ja Kriminallistika Keskuses praegu kasutusel olevat AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*) versiooni, et ühtlustada määrustes 2725/2000/EÜ (milles käsitletakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil) ja 407/2002/EÜ (millega nähakse ette eelmainitud määruse rakenduseeskirjad) kehtestatud nõudeid. Lisaks viimase AFIS versiooni hankimisele ja installeerimisele hõlmab projekt ka esmast koolitust, mis võimaldab Keskkriminaalpolitseil ning Kodakondsus- ja Migratsiooniametil salvestada, edastada ja võrrelda sõrmejälgi. Projekti realiseerimise tähtaeg on 2005. aasta II kvartal.

Plaanitud on rahastada süsteemi osaliselt ühinemisakti artikli 35 alusel moodustatavast ELi ajutisest Schengeni *acquis*’ rakendamise ja ELi välispiiride ülesehituse fondist.

Võitlus petturluse ja korruptsiooni vastu

Võitlust petturluse ja korruptsiooni vastu reguleerivad Eesti õigusaktid on vastavuses ELi õigusega. Võitluse tõhustamiseks on vaja ratifitseerida ka ELi finantshuvide kaitsekonventsioon ning selle kaks lisaprotokollit, mida saab teha ELiga liitudes. Praegu valmistatakse ette ühinemist konventsiooniga. Ratifitseerimisseaduse eelnõu valmistab ette Justiitministerium 15. detsembriks 2003.

Politseikoostöö

Politseikoostööd käsitlevad Eesti õigusaktid ja nende rakendamise institutsioonid ei ole veel täielikult kooskõlas ELi nõuetega. Täieliku vastavuse tagamiseks muudetakse enne ELiga ühinemist rahapesu tõkestamise seadust ja selle alamakte, arendatakse edasi politsei infosüsteemi, et oleks võimalik riskasutada Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti andmebaase ning teisi riiklikke registreid. Samuti valmistatakse ette Europolit konventsiooni ja ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsiooni täiendavate lisaprotokollide vastuvõtmise õiguslikke muudatusi. Luua on vaja DNA-andmebaas ning ette valmistada õigusaktide eelnõud Vabariigi Valitsuse määruse “DNA-analüüsi tulemusel saadavate andmete registri põhimäärus” ja siseministri määruse “Bioloogiliste proovide võtmise ja säilitamise kord” vastuvõtmiseks. Samuti valmistatakse Siseministeriumis, Kohtueksperitiisi- ja Kriminallistika Keskuses, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ette Eesti liitumist Eurodaci sõrmejälgede süsteemiga 1. mail 2004.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/97/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta, tingib rahapesu tõkestamise seaduse muutmise, rahapesu andmebüroo kogutavate andmete registreerimise ja töötlemise ning rahapesuga seotud teabe kontrollimise korra kehtestamise.

Europoli ja Euroopa Keskpanga vahel 13. detsembril 2001 sõlmitud lepingu (2002/C 23/07) järgi vahetavad nimetatud organisatsioonid teavet euro võltsimise kohta ilma isikuandmeid edastamata. Koostöölepingu kohaselt edastab euro võltsimise kohta Europolile infot ka Eesti, mis läbi Europoli ja Euroopa Keskpanga vahel sõlmitud leping ei too endaga kaasa täiendavaid kohustusi ega rahalisi kulutusi. Eesti kohustuste täitmiseks nimetatud valdkonnas tuleb määrata keskasutus (Keskkriminaalpolitsei), mis hakkab süstemaatiliselt koguma teavet kõigilt politseiasutustelt ja pankadelt võltsitud eurode kohta.

Kuigi Eestis ei ole praegu eraldi jalgpalli infopunkti, siis sisuliselt tegeleb jalgpallimatšidega kaasnevate õiguserikkumiste ennetamise ja tõkestamise koordineerimise ning rahvusvahelise infovahetusega Politseiameti korrakaitseosakonna patrulli- ja liiklusjärelvalve talitus. Korrakaitseosakonna põhimäärust on täiendatud mitme punktiga, millega sätestatakse osakonna kohustused ja ülesanded, mis on omased jalgpalli infopunktile. Jalgpallivägivalla ennetamiseks tehakse koostööd Kultuuriministeeriumi spordiosakonna ja Eesti Jalgpalli Liiduga.

Nõukogu 6. detsembri 2001 resolutsiooni soovitusel (2002/C 22/01) liikmesriikide politseiinstitutsioonide koostööks, infovahetuseks, meediapoliitika väljatöötamiseks ja elluviimiseks ning koostööks stjuuardite ja ürituste korraldajatega on kasutuses ning mitmeid käsiraamatus soovitatud meetodeid ja võtteid kasutab politsei juba praegu. Samas oleks Eestis vaja määrata jalgpallivõistluste korraldajate ülesanded matšide avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks. Seadusega peaks olema ette nähtud vastutus jalgpallimatšide loata või mittenouetekohase korraldamise eest. Seadusega tuleks luua ka üleriigiline staadionikeeldude institutsioon, et hoida jalgpallimatšidelt eemale seal juba õiguserikkumisi toime pannud isikuid. Nimetatud muudatused peab sisse viima spordiseadusesse ja kavandatavasse korrakaitseadusesse. Rakendamise eest vastutavad Politseiamet, Päästeamet ja kohalikud omavalitsused.

ELi lepingus ja EÜ asutamislepingus sätestatud eesmärkide saavutamiseks ja politseikoostöö tõhustamiseks ühineb Eesti ööpäev läbi avatud kontaktpunktide võrguga, et võidelda kõrgtehnoloogiliste kuritegude vastu. Eesti kontaktpunktiks on Keskkriminaalpolitsei, mis on kättesaadav 24 tundi ööpäevas infoosakonna juhtimiskeskuse kaudu. Alates 1. juulist 2002 kuulub Keskkriminaalpolitsei koosseisu infotehnoloogiakuritegude talitus.

Schengeni konventsioonist tulenevalt on vaja edasi arendada politsei infosüsteemi, et oleks võimalik Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti andmebaaside ning teiste riiklike registrite ristikasutus. Samuti luuakse Sirene (*Supplementary Information at National Entry*) büroo haldustarkvara prototüüp. Büroo loomine on sätestatud Schengeni konventsiooni artiklis 108 ja selle ülesandeks on Schengeni infosüsteemi olemasolu riigis. Sirene büroo ülesandeks on seega tagaotsimist käsitlevate saatedokumentide ja muu olulise info (sõrmejäljed jmt) edastamine ja vastuvõtmine. Sirene büroo ülesandeid täitva ametkonna kohta tuleb konventsiooni ratifitseerides teha deklaratsioon. Siiani on kõik riigid selleks nimetanud keskkriminaalpolitsei.

Nimetatud tegevusi rahastatakse osaliselt ka PHARE 2001 projekti "Valmisolek Schengeni infosüsteemi rakendamiseks" raames. Projekti otsene eesmärk on ette valmistada riiklike registrite, andmebaaside, asjassepuutuvate asutuste ja korrakaitseorganite infosüsteemidega seotud riiklikud infosüsteemid integreerimiseks Schengeni infosüsteemi. Projekt on suunatud

institutsioonide loomisele ja selle rahastamisele ning seda teostatakse läbi mestimise-projektide (ELi välisabi korras liituvatele riikidele oskusteabe jagamise süsteem) tehnilise abi ja infotehnoloogiaseadmete hanke. Projekti kogueelarve on 2 138 541 eurot, millest 1 675 990 eurot eraldatakse PHAREst ja 462 551 eurot eraldab Eesti. Alustada tuleb ka Sirene büroo komplekteerimisega.

Võitlus terrorismi vastu

Võitlust terrorismi vastu reguleerivad Eesti õigusaktid on kooskõlas ELi õigusaktidega. Eesti on ratifitseerinud peaaegu kõik terrorismivastast võitlust käsitlevad rahvusvahelised konventsioonid, tugevdanud piirikontrolli ja tõhustanud koostööd partneritega. Eesti on ühinenud nõukogu 21. septembri erakorralise istungi lõppdokumendi ja tegevuskavaga, et tõkestada terrorismi rahastamist ja terroriaktide toimepanemist. Eesti toetab nõukogu 27. detsembri 2002 ühisseisukohta 2001/930/ÜVJP terrorismivastase võitluse kohta ning nõukogu 27. detsembri 2002 ühisseisukohta 2001/931/ÜVJP terrorismivastaste erimeetmete võtmise kohta. Määratud on ka ühisseisukohtadest tulenevate kohustuste täitmise eest vastutavad ministriumid.

Õigusalane koostöö tsiviilasjades

Õigusalane koostöö tsiviilasjades on ELis reguleeritud peamiselt määrustega, mida kohaldatakse Eestis otse alates liitumisest ning mille rakendusakte pole põhimõtteliselt vaja vastu võtta. Määruste rakendamiseks on olnud vaja muuta üksnes mõningaid seadusi.

ELi õiguse mõju Eesti protsessiõigusele on arvestatud uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku eelnõus. ELiga liitumise tingimuseks oli ka ühinemine mitme Haagi Rahvusvahelise Eraõiguse Konverentsil vastuvõetud konventsiooniga.

Õigusalane koostöö kriminaalasjades

Alustatud on Eesti ühinemise ettevalmistamist mitme ELi raames välja töötatud konventsiooniga, nagu Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise väljaandmise konventsioon, Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise väljaandmise lihtsustatud korra konventsioon ning nõukogu 29. mai 2000 konventsioon, mis põhineb ELi lepingu artiklil 34 ning käsitleb ELi liikmesriikide vastastikust õigusabi kriminaalasjades. Kõik nimetatud konventsioonid käsitlevad ka Schengeni *acquis*'d ning nendega ühinemine on vajalik Schengeni konventsiooni artiklite 48–69 kohaselt. Ühinemisakti artikli 5 lõike 1 kohaselt saab Eesti nendega ühineda pärast ELi liikmeks saamist. Nimetatud konventsioonide ratifitseerimise seaduste eelnõud valmistab ette Justiitsministeerium 15. detsembriks 2003.

Tollikoostöö

Olulisemateks tollikoostööd käsitlevateks õigusaktideks on ELi lepingu artiklil K.3 põhinev infotehnoloogia tolliotstarbelise kasutamise konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995) ning ELi lepingu artiklil K.3 põhinev tolliasutuste vastastikuse abi ja koostöö konventsioon (EÜT C 24, 23.01.1998).

Eesti ühineb CIS ja Napoli II konventsiooniga ELiga liitudes ühinemisakti artikli 5 lõike 1 kohaselt. Nimetatud konventsioonidega ühinemise valmistab ette Rahandusministeerium.

Pärast ühinemist CIS konventsiooniga pääseb Eesti Tolliamet ligi komisjoni juures tegutseva Euroopa Pettustevastase Ameti (*European Anti-Fraud Office*) AFIS süsteemile, mille üks alasüsteeme on tolliinfosüsteem (*Customs Information System*). Keskanimebaas sisaldab põhjalikku teavet isikute ja kaupade kohta, kes/mis on seotud õiguserikkumistega

või keda/mida peetakse ohtlikuks. Lisaks süsteemi kasutamiseõigusele on tollil ka andmete sisestamise ja kaitsemeetmete rakendamise kohustus. Eesti õigusaktid on kooskõlas Napoli II konventsiooniga, kuid selle täielikuks rakendamiseks tuleb muuta jälitustegevuse seadust.

Napoli II konventsiooniga sätestatakse tolliadministratsioonide koostöö (järelevalve ja uurimistoimingute abitaotlused, piiriülene jälitustegevus, ühised uurimiserühmad ja nende tegevus) ning teabe vahetamise reeglid. Tolli pädevus konventsiooni rakendamisel on määratud liikmesriikide õigusaktidega. Eesti ühinedes Napoli II konventsiooniga lähtub Tolliamet eelkõige maksukorralduse seadusest, tolliseadustikust ja jälitustegevuse seadusest. Jälitustegevuse seaduse järgi ei ole Tolliametil jälitusametkonnana õigust teostada iseseisvalt jälituse erandtoiminguid. Samuti ei võimalda kehtiv õigus teostada teise riigi tolliametnikul jälituse eri- või erandtoiminguid Eesti tolliterritooriumil. Konventsiooniga sellised võimalused aga antakse. Samas antakse konventsiooni artikliga 30 liikmesriigile võimalus teha reservatsioone jälitustegevust puudutavate sätete suhtes (art. 20, 21, 23). Liikmesriik võib deklareerida, et ei käsita nimetatud artikleid siduvana. Eesti õigusaktid on Napoli II konventsiooniga kooskõlas, kuid konventsiooni täielikuks rakendamiseks tuleb muuta jälitustegevuse seadust.

Siseministeriumis on ette valmistatud jälitustegevuse seaduse muutmise eelnõu, mille kohaselt täiendatakse jälitustegevuse seadust ka sätetega, mille alusel oleks võimalik teostada nn. piiriülest jälitustegevust. Selleks täiendatakse seaduse paragrahvi 6 lõikega 6, andes teise riigi jälitusõigust omavatele ametnikele õiguse tegeleda jälitusega Eesti Vabariigi territooriumil välislepingus kehtestatud korra kohaselt. Seda võib teha aga ainult koos pädeva jälitusametkonnaga, mis on nimetatud jälitustegevuse seaduse paragrahvi 6 lõikes 1. Praegu ei ole piiriülest jälitustegevust seaduses ette nähtud. Kohustus töötada välja piiriüleseid politseioperatsioone võimaldavad õigusaktid tuleneb ka siseministri 24. jaanuari 200 käskkirjaga nr 33 moodustatud ametkondade töögrupi välja töötatud Schengeni tegevuskavast, mille eesmärk on tagada Eesti valmisolek Schengeni *acquis* rakendamiseks.

ELi tollijärelevalve ühismeetmete juhendi alusel, milles sätestatakse tolliadministratsioonide ühisoperatsioonide ettevalmistamise, läbiviimise ja aruandluse menetlus, on Tolliamet kehtestanud ühisoperatsioonide läbiviimise korra. Lähtudes ühisoperatsioonide läbiviimise nõuetest, on Eesti tolliametnikud koos erinevate ELi liikmesriikide õiguskaitseorganitega osalenud mitmes ühisoperatsioonis. Haldussuutlikkuse tõstmiseks on tolliametnikud osa võtnud ka mitmesugustest koostöö- ja treeningprogrammidest EÜ programmi "Toll 2002" raames.

Nõukogu 1996. aastal vastu võetud uimastiäriavastase võitluse ühismeetmega kutsutakse liikmesriikide tolliameteid üles jätkama ning tõhustama koostööd ettevõtete, et võidelda narkootikumide salakaubaveo vastu. Nimetatud õigusaktide kohaselt on Eesti Tolliamet sõlminud viis koostöölepingut rahvusvahelist posti-, kuller- ja veoteenust osutavate ettevõtete, AS Eesti Post, AS Schenker, Estonian Air Cargo AS, TNT Eesti AS, DHL International Eesti AS.

Andmekaitse

Olulisima andmekaitse õigusaktina ratifitseeris Eesti 6. detsembril 2000 Strasbourg'i 1981. aasta isikuandmete automatiseeritud töötlemise tagatava isikukaitse konventsiooni (*Convention of the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data*), mis jõustus 3. märtsil 2002. Andmekogude seadusesse sisse viidud muudatused jõustusid 1. märtsil 2003 ning isikuandmete kaitse seadusesse sisse viidud muudatused

jõustuvad 1. oktoobril 2003 ja 1. juulil 2004. Andmekogude seaduse ja isikuandmete kaitse seadusega on Eestis loodud andmekaitse õiguslik baas, mis vastab ELi nõuetele.

1. jaanuaril 2003 käivitus PHARE rahvusliku programmi projekt Eesti Andmekaitse Inspektsiooni haldussuutlikkuse parandamiseks, mille tulemusena valmib inspektsiooni strateegiline arengukava aastateks 2003-2005 ja töötajate juhtimise kava.

5. MÕJUD

Viisapoliitika

Peale täielikku liitumist Schengeni õigustikuga saavad liikmesriigid väljastada ühtseid viisaid kolmandate riikide kodanikele, kes soovivad külastada Eestit, kuid kelle asukohamaal ei ole Eesti esindust. Eesti lülitumine ELi viisakoostöösse suurendab riigi julgeolekut, kolmandatesse riikidesse reisimist jne.

Eesti õigusaktide ühtlustamine Schengeni nõuetega võimaldab turistidel saada kergemalt teavet Eesti külastamisega seotud nõuete kohta, mis on ühtsed kogu Schengeni süsteemis.

Migratsioon

ELi liikmesriigina rakendab Eesti isikute vaba liikumise nõudeid (vt lähemalt seletuskirja VII osa 2. jagu), mis käsitlevad ELi ja kolmandate riikide kodanike Eestisse asumist.

Eesti on edukalt rakendanud uute isikut tõendavate dokumentide kohta kehtestatud nõuded. Pärast ELiga ühinemist tuleb Eestis kasutusele võtta ELi kodaniku pass. Praegu kasutatav uus Eesti kodaniku pass vastab ELi reisidokumentide turvanõuetele ning enamikule tehnilistele tingimustele. Seetõttu jäävad pärast ELiga ühinemist kehtima praegu kasutusel olevad reisidokumendid. ELi kodaniku passi Eesti kodanikele väljastamise aeg ja kord pole praegu veel selgunud. Kandidaatriike on lubatud teavitada sammudest, mida tuleb teha ELi kodaniku passi kasutuselevõtuks 2003. aasta I poolel. Ühinemisaktis ELi kodaniku passi väljastamist ei käsitleta.

Eesti võtab ELi liikmena kasutusele kolmandate riikide kodanike elamisloakleebise, mis vastab nõukogu 13. juuni 2002 määruse nr 1030/2002/EÜ nõuetele, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks.

Varjupaigapoliitika

Eesti õigusaktide ühtlustamine ELi menetluspõhimõtetega ei ole seni massilist sisserännet Eestisse kaasa toonud. Mõningat töömahu kasvu lähiaastatel võib siiski ennustada nii Dublini konventsioonist tulenevate protseduuride juurutamise kui sisepiiridel kontrolli kaotamise tõttu. Dublini konventsioon on Schengeni lepingust välja kasvanud kompensatsioonimeede. Sisepiiridel kontrolli kaotamise üheks eelduseks oli varjupaigataotluse eest vastutava riigi määramine. Tulenevalt Dublini konventsiooni järglasest, niinimetatud Dublini II määrusest (nõukogu määrus nr 343/2003/EÜ 18. veebruarist 2003; ELT L 50 25.02.2003 lk 1–10) on üks peamisi kriteeriume ebaseadusliku piiriületuse riik, millest tulenevalt võib eeldada, et peamine koormus varjupaigataotluste menetlemisel võib langeda ELi nn välispiirialadele, milleks on muu hulgas ka Eesti. Ei nimetatud konventsioon ega määrus sea kvoote varjupaigataotlejate vastuvõtuks.

Tsiviilkoostöö

Tsiviilkoostöö vallas on liitumise peamine positiivne mõju Eesti elanike ja ettevõtjate õiguskindluse ja õiguse teostamise võimaluste suurenemine. Praegu tunnustab ja täidab Eesti välisriigi kohtuotsuseid väga piiratud ulatuses. Eesti on sõlminud õigusabilepingud Läti, Leedu, Poola, Ukraina ja Vene Föderatsiooniga. Teiste riikide kohtuotsuseid tunnustatakse üksnes teatud valdkonda (nt ülalpidamisnõudeid) reguleerivate konventsioonide alusel. Olukord, kus Eestis tehtud kohtuotsuseid ei saa täita välisriigis ja välisriigi kohtulahendeid ei saa täita Eestis, ei rahulda eelkõige välisriigi ettevõtjatega ärisuhetes olevaid Eesti ettevõtjaid ja välisriigis elava isikuga peresuhted loonud eestlasi. ELis on õiguslase koostöö pöhirõhk just kohtuotsuste vastastikusel tunnustamisel. Kaupade, teenuste, töõjõu ja kapitali vabaks liikumiseks on oluline tagada piiriüleste õigusvaidluste kiire ja liikmesriikide õigussüsteemide erinevuste kuritarvitamist välistav normistik. Eestile tähendab see õiguskindluse ja -selguse kasvu majandussuhetes. Samuti paranevad Eesti elanike võimalused saada välisriigis elavalt isikult ülalpidamist, kui see on õigustatud.

Õiguslase koostöö kriminaalasjades

ELis on õiguslase koostöö pöhirõhk kohtuotsuste vastastikusel tunnustamisel ja kriminaalasjades vastastikuse abi osutamisel, mistõttu liitumise pöhiline mõju Eestile seisneb õiguslase koostöö tõhustamises.

6. RAKENDAMINE

Viisapoliitika

Viisapoliitika väljatöötamise ja rakendamise eest vastutavad Välisministeerium ja Siseministeerium.

Migratsioon

Migratsioonipoliitika rakendamine eest vastutavad Siseministeerium ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet.

Varjupaigapoliitika

Pagulaspoliitikat reguleeriva *acquis* rakendamise eest vastutavad Siseministeerium ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, välja arvatud varjupaigataotlejate vastuvõtutingimustega seotud küsimused, mille rakendamise eest vastutab Sotsiaalministeerium. Lisaks nimetatutele on varjupaigapoliitika rakendamisesse kaasatud ka Piirivalveamet, kes menetleb riigipiiril esitatud varjupaigataotlusi, ning Politseiamet, kes kogub ja talletab sõrmejälgi.

Võitlus petturluse ja korrupsiooni vastu

Petturluse- ja korrupsioonivastase võitluse eest vastutavad Politseiamet ning Kaitsepolitseiamet.

ELiga ühinedes hakkab Eesti tegema koostööd Euroopa Pettustevastase Ametiga (*The European Anti-Fraud Office – OLAF*). Vabariigi Valitsuse 15. oktoobri 2002 korraldusega nr 674-k "Koostöö korraldamine Euroopa Komisjoni Pettuste Vastu Võitlemise Ametiga" määratakse OLAF koostööpartneriks Rahandusministeeriumi. OLAF ning Rahandusministeeriumi koostöölepe sõlmitakse 2003. aasta esimese kvartali jooksul.

Politseikoostöö

Politseikoostöö eest vastutab Politseiamet ja tema haldusalas olevad asutused (sh Keskkriminaalpolitsei ning Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus). Rahapesu tõkestamise eest vastutavad Politseiamet ning teised asutused ja ettevõtted tulenevalt rahapesu tõkestamise seadusest. Pärast DNA-andmebaasi loomise ning DNA-analüüside andmeregistri põhimääruse ja bioloogiliste proovide võtmise ja säilitamise korra vastuvõtmist hakkab selle valdkonna rakendamise eest vastutama Kohtuekspertiisi- ja Kriminialistika Keskus.

Pärast ühinemist ELiga ja Europoli konventsiooniga hakkavad selle valdkonna rakendamise eest vastutama Keskkriminaalpolitsei ja teised pädevad asutused - Politseiamet, Keskkriminaalpolitsei, politseiprefektuurid, Kaitsepolitseiamet, Piirivalveamet, Andmekaitse Inspeksioon ja Tolliamet.

Järgmiste ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsiooni täiendavate protokollide ratifitseerimise korral hakkavad nende rakendamise eest vastutama Politseiamet ja Kaitsepolitseiamet:

- naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja nende kuritegude eest karistamise protokoll;
- maitsi, meritsi ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll;
- tulirelvade ja nende osade ning laskemoona ebaseaduslikku tootmist ja nendega ebaseaduslikku kauplemist tõkestav protokoll.

Rahvusvahelisi õigusabi taotlusi menetleb Justiitsministeerium.

Võitlus terrorismi vastu

Terrorismivastase võitluse eest vastutab Kaitsepolitseiamet. Suurt tähelepanu pööratakse terrorismiga kaasneva hädaolukorra operatiivjuhtimise ja lahendamise õpetamisele.

Õigusalast koostööd tsiviilasjades reguleerivad ELi õigusaktid sisaldavad peamiselt rahvusvahelise tsiviilprotsessiõiguse norme. Kõnealuse valdkonna *acquis'* põhiliseks täitjaks on seega kohtunikud, kohtutäiturid ja ka pankrotihaldurid, kellel tuleb teiste liikmesriikidega seotud õigusvaidlustes rakendada ELi õigusakte. Kohtunikele, kohtutäituritele ja pankrotihalduritele on korraldatud ELi protsessi- ja pankrotiõiguse alaseid seminare ja koolitusi. Keskasutuse ülesandeid täidab Justiitsministeerium.

Õigusalast koostööd kriminaalasjades reguleerivad ELi õigusaktid sisaldavad peamiselt rahvusvahelise kriminaalprotsessiõiguse ning karistusõiguse norme. Kõnealuse valdkonna *acquis'* põhiliseks täitjaks on seega kohtunikud, prokurörid ja ka politseiametnikud, kellele on korraldatud karistusõiguse alaseid seminare ja koolitusi. Kavandatud on ka menetlusõiguse alaseid koolitusi. Keskasutuse ülesandeid täidab Justiitsministeerium.

Schengeni *acquis'* rakendamise eest vastutavad Siseministeerium ja tema haldusalas olevad Politsei-, Piirivalve-, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Andmekaitse Inspeksioon ning Välisministeerium ja Justiitsministeerium.

Siseministeerium ja tema valitsemisalas olevad ametid vastutavad valitsemisala infosüsteemide integreerimise ettevalmistamise, registrite, andmekogude ja infosüsteemide infotehnoloogilise auditeerimise ja strateegilise analüüsi eest.

Politseiamet vastutab naaberriikidega koostöö arendamise ja tõhustamise eest, mis on seotud piiriüleste politseioperatsioonide läbiviimisega kuritegude tõkestamise ja avastamise eesmärgil. Politseiameti pädevusse kuulub ka riiklik kontroll välismaalaste üle Schengeni *acquis'* kohaselt ning Schengeni õigusruumis koostööks vajaliku oma koolitussüsteemi tõhustamine Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklite 39–47 kohaselt.

Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklitega 70–76 sätestatakse narkootiliste ainetega seotud kuritegude vastu võitlemise meetmed. Nimetatud *acquis'* rakendamise eest vastutab Siseministerium koostöös Politseiametiga, sõlmides riikide ja ametkondade vahel kahepoolseid kuritegevuse (sh narkokuritegevuse) vastu võitlemise kokkuleppeid ning osaledes ka alalise töörühma töös pärast liitumist Schengeni õigusruumiga.

Tulenevalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklitest 77–91 vastutab Siseministerium koostöös Politseiametiga tulirelvade ja laskemoona füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt soetamist, valdamist, müüki ja loovutamist käsitlevate meetmete väljatöötamise ja rakendamise eest. Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 91 lõike 4 kohaselt määratakse Schengeni *acquis'* täieliku jõustumise korral riiklik teabevahetuse keskus.

Politseiameti pädevusse kuulub Sirene büroo töötajate väljaõpetamine, infotehnoloogia ja arvutitarkvara hankimine, kohtvõrgu väljaehitamine ning büroo tegevust käsitlevate õigusaktide väljatöötamine.

Piirivalveamet vastutab välispiiride valve ja nõuetekohase piirikontrolli eest. Samuti illegaalse migratsiooni ning relvade, narkootikumide ja muu salakauba piiril avastamise eest. Sealhulgas riigipiiril patrullimise, mere- ja maismaapiiri infrastruktuuri väljaehitamise, piirikontrolli teostamiseks SIS kasutuselevõtmise, illegaalse migratsiooni ja salakaubaveo avastamiseks luure- ja uurimistegevuse, teiste ametkondade infosüsteemide ja andmebaasidega otseühenduse loomise, piiripunktide tehnika ELi nõuetega vastavusse viimise, piirivalve haldussuutlikkuse ning sisepiiridel isikukontrolli kaotamise eest Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklite 2–8 kohaselt.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet vastutab illegaalse immigratsiooni vastase võitluse, isikute tagasivõtu, elamisloa toimingute ning registre ja andmekogude, sealhulgas sisse-sõidukeelu registri pidamise eest.

Rakendamaks Schengeni konventsiooni isikuandmete töötlemise nõudeid nimetatakse AKI riiklikuks järelevalveasutuseks, mis vastutab Schengeni infosüsteemi Eesti andmefailide sõltumatu järelevalve ja kontrollimise eest, et ei rikutaks isiku õigusi (Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklid 102–118).

Siseministerium koostöös Justiitsministeriumi ja Välisministeriumiga on vastutav Schengeni *acquis'* rakendamiseks vajaliku andmebaasi kirjeldamise ja spetsifitseerimise eest. Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklite 92–110 ja 119 kohaselt loob Eesti Schengeni infosüsteemi riikliku osa ehk Rahvusliku Informatsiooni Süsteemi (N.SIS).

Välisministerium ja Siseministerium vastutavad ühtse viisapoliitika rakendamise eest, mis on kehtestatud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklitega 9–18.

Justiitsministerium vastutab Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklites 48–69 sätestatud nõuete rakendamise eest. Justiitsministeriumi pädevusse kuulub nõukogu kriminaalkonventsioonidel põhinev rahvusvaheline õiguslane koostöö. Samuti valmistab Justiitsministerium ette Eesti ühinemist mitmete teiste ELis välja töötatud konventsioonidega. Justiitsministeriumi pädevusse kuulub ka õiguslane koostöö tsiviilasjades.

Tollikoostöö *acquis'* rakendamise eest vastutab Tolliamet.

Andmekaitse järelevalveasutuseks on Andmekaitse Inspeksioon. Andmekaitse järelevalveasutuse peamiseks eesmärgiks on isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsmine isikuandmete töötlemisel kooskõlas isiku õigusega saada vabalt üldkasutatavat teavet.

7. JÕUSTUMINE

Justiits- ja siseküsimuste *acquis'*d, sealhulgas osa Schengeni *acquis'*st, rakendab Eesti alates ELiga ühinemise päevast. Kogu Schengeni õigustikku hakkab Eesti kohaldama alates sisepiiridel kontrolli kaotamisest, see tähendab alles pärast täielikku liitumist Schengeni süsteemiga.

25. JAGU

Tolliliit

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja selle osa on koostanud Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna tollitalituse peaspetsialist Margus Täht ning Tolliameti välissuhete nõunik Jaanus Rand.

Liitumisläbirääkimistel käsitletud kõikide peamiste teemade kohta küsiti Eesti Kaubandus-Tööstuskoja seisukohta, kelle arvamusega läbirääkimiste käigus ka üldjuhul arvestati.

EÜ asutamislepingu artikli 23 kohaselt rajaneb ühendus tolliliidul. Asutamislepingus ei defineerita tolliliidu mõistet, vaid esitatakse selle toimimise olulisimad põhimõtted:

- artiklis 25 on sätestatud piiranguteta kaubavahetuse põhimõte, mis tähendab, et liikmesriikide kaubavahetuse korral ei koguta impordi- ega ekspordimakse või muid sarnaseid makse;
- artiklis 26 sätestatakse ühtsete tollitariifide põhimõte, mille kohaselt tollimaksumäärad on ühtsed kõikides liikmesriikides ja need kehtestab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepaneku põhjal;
- artiklis 27 nähakse komisjonile ette kohustus arendada kaubavahetust ja konkurentsi-tingimusi, juhinduda ühenduse nõuetest tooraine või pooltoodetega varustamise kohta, vältida liikmesriikide majanduse pärssimist, tagada tootmise ratsionaalne arendamine ja tarbimise laienemine ühenduse piires.

Tolliliit on üks ühenduse alusmüüridest ning ühisturu oluline element. Sisuliselt tähendab tolliliit reeglistikku, mida rakendatakse ühtmoodi kogu ühenduses. Sel moel tagatakse liikmesriikide tollivõimude ühesugune süsteemikindel tegevus välispiiridel.

Tolliliidu eesmärgid määratakse EÜ asutamislepingu artiklis 131 – aidata kaasa maailmakaubanduse harmoonilisele arengule, rahvusvahelises kaubanduses kehtivate piirangute järkjärgulisele kaotamisele ning tollitõkete alandamisele.

Riikidevahelist kaubavahetust soodustavate koostöövormide hulgas on tolliliit kõige kõrgemal astmel. See tähendab, et koostöö liikmesriikide vahel on teistest koostöövormidest (vabakaubanduslepingud, vabakaubanduspiirkonnad) tihedaim. Näiteks eksisteerib vabakaubanduspiirkonnas piiranguteta kaubavahetus liikmete vahel, kuid kolmandate riikide suhtes rakendab iga liikmesriik iseseisvat väliskaubanduspoliitikat (liikmetel erinevad tollitariifid). Tolliliidus seevastu on ühtne väliskaubanduspoliitika (ühtsed tollitariifid) suhetes kolmandate riikidega.

Teistes asjakohaste lepingute, nende lisade, protokollide ega deklaratsioonidega ei ole tolliliidu valdkonda täiendavalt reguleeritud. Samas on tolliliidu valdkonda põhjalikult reguleeritud Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni määrustega. Kõige olulisemad neist on nõukogu määrus 2913/92/EMÜ, millega kehtestatakse ühenduse tollikoodeks ning komisjoni määrus 2454/93/EMÜ, millega kehtestatakse ühenduse tollikoodeksi rakendussätted. Nende kahe määruse eesmärk on koondada ja süstematiseerida kõik senised 105 tollivaldkonda reguleerivat määrust ja direktiivi, mis on tõhusalt toimiva siseturu jaoks keskne ülesanne. Mõlemat määrust on tänaseks mitmel korral muudetud ja täiendatud, kuid sellele vaatamata on säilitatud nende endine struktuur ning keskne tähtsus tolliliidu õiguslikul reguleerimisel.

Nõukogu määrus 2913/92/EMÜ, millega kehtestatakse ühenduse tollikoodeks, sisaldab üldeeskirju ja -protseduure, mis tagavad tariifsete ja muude EÜs kasutusele võetud EÜ ja kolmandate riikide kaubavahetusega seotud meetmete rakendamise. Samuti sisaldab tollikoodeks ühtse põllumajandus- ja kaubanduspoliitika meetmete rakendamist käsitlevaid sätteid, võttes arvesse mõlema ühtse poliitika nõudeid. Tollikoodeksiga reguleeritud olulisemate valdkondadena tuleb nimetada kaupade EÜ tolliterritooriumile sissevedu ja sealt väljavedu ning tollimaksude määramist (EÜ tollitariifistik, kaupade klassifitseerimine ja tolliväärtus).

Komisjoni määrus 2454/93/EMÜ, millega kehtestatakse ühenduse tollikoodeksi rakendussätted, sisaldab tollikoodeksis käsitletud valdkondade üksikasjalikumaid regulatsioone.

Nimetatud kaks EÜ õigusakti moodustavad EÜ tolliregulatsiooni tuuma, mille kaudu rakendatakse EÜ asutamislepingus sätestatud tolliliidu põhimõtteid.

2. EESMÄRK

Tolliliidu loomise peaesmärk on algusest peale olnud liikmesriikide majanduse integreerimine ühtseks majanduskeskkonnaks, mis suudaks paremini konkureerida Ameerika Ühendriikide ja Aasia riikide majandusega. Ühtne kaubanduspoliitika, mille rakendamise põhiliseks vahendiks on tolliliit, põhineb ühtsetel tollimaksumääradel, ühenduse vabakaubanduslepingutel kolmandate riikidega, üldisel soodustussüsteemil (*Generalized System of Preferences – GSP*) ning ühtsetel mittetariifsetel kaubanduspiirangutel (kvoodid, standardid, litsentsid, nõuded jms). Tolliliit on EÜ ühisturu üks olulisi elemente ning aitab tagada üht ühisturu neljast põhivabadusest – kaupade vaba liikumist. Ühtse tollipoliitika ja selle meetmete rakendamine kolmandate riikide suhtes kohustab liikmesriikide tolliasutusi tegutsema ühtse süsteemina, mis eeldab kõigilt tolliasutustelt ühesugust haldussuutlikust.

Veebruaris 2001 teatas komisjon nõukogule, parlamendile ning majandus- ja sotsiaalkomiteele, et tolliliidu strateegia tuleb üle vaadata, võttes arvesse järgmisi lähitulevikus toimuvaid muudatusi:

- ELi laienemine;
- tolli riigitulude koguja rolli muutumine;
- kasvav vajadus kaasata tolli väliskaubanduse reguleerimisse;
- kasvavad nõuded tollile kodanike turvalisuse tagamisel;
- uute kaubandusmudelite teke, mis nõuavad kiiret infotehnoloogial põhinevat tolliformaalsuste täitmist;
- EÜ ettevõtjate kasvav nõudlus saada tollilt tuge konkureerimaks maailmaturul;

- suurem rõhuasetus võitlusele seaduserikkumiste vastu;
- organiseeritud kuritegevuse kasvavat osa tollialastes seaduserikkumistes.

2001. aasta mais võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu resolutsiooni (2001/C 171/01) tolliliidu strateegia kohta, milles antakse komisjonile suunised hinnata viie aasta jooksul ümber tolliliidu strateegia.

Lähiaastail on tolliliidul kolm strateegilist põhieesmärki:

- rahvusvahelise kaubanduse arenguks selgete ja stabiilsete reeglite kehtestamine ning nende ühtne rakendamine;
- ELile ja tema liikmesriikidele eelarveressursside tagamine;
- ühiskonna kaitsmine ebaausa rahvusvahelise kaubanduse ning sellega kaasnevate kahjude eest, eriti rahanduslike, kaubanduslike, tervislike, kultuuriliste ja keskkonnakaitselike kahjude eest.

Määratletud on viis võtmevaldkonda, mille arendamise kaudu saavutatakse strateegilised eesmärgid.

Õigusaktid

Uute kaubandustrendide ning õigusrikkumiste tõttu on vaja õigusakte pidevalt muuta. Võtmetegevusteks on siin õigusaktide lihtsustamine ja ratsionaliseerimine, ettevõtjate kaasamine õigusloomesse selle varajases staadiumis, seaduste parema rakendatavuse tagamine, ettevõtjatele juhtnõrde väljatöötamine ning sanktsioonide ühtlustamine.

Tollitoimingud

Võtmetegevusteks on siin kontrollistandardite täiendamine, tolliadministratsioonide praktilise koostöö parandamine, olemasolevate kontrollimeetmete tõhusam rakendamine kõigis probleemsetes valdkondades, riskianalüüsi parem kasutamine, piraatluse ja võltsimisevastase võitluse tõhustamine, võitlus päritolu võltsingutega, arvutiseeritud transiidisüsteemi juurutamine, uue infotehnoloogia strateegia väljatöötamine paberivaba deklareerimise ja liikmesriikide süsteemide koostoime tagamiseks, ametkondadevahelise koostöö arendamine ning komisjoni ja liikmesriikide ühisauditi moodulite väljatöötamine.

Äriringkondade teenindamise parandamine

Kasvava rahvusvahelise kaubanduse (eriti E-kaubanduse) haldamiseks on vaja tihendada sidemeid tolli ja ettevõtjate vahel. Võtmetegevusteks on siin tolliprotseduuride lihtsustamine ja harmoneerimine, elektroonilise ligipääsu võimaldamine tolliinformatsioonile (eriti tariifilasele), kaubanduse soodustamiseks vastastikuste konsultatsioonide pidamine ning üksteisemõistmise memorandumite sõlmimine.

Koolitus

Kuna kontrollimises osalevad peale tolli ka ettevõtjad, tuleb koolitada mitte üksnes ametnikke, vaid ka ettevõtjaid. Võtmetegevusteks on siin ühtsete koolitusmoodulite väljatöötamine, Euroopa Tolliakadeemia teostatavusuuringu lõpuleviimine ning problemaatiliste valdkondade ja ettevõtluse-tolli koostöö alane koolitus.

Tolli rahvusvaheline roll

Peatähelepanu suunatakse siin nõuetekohasele ELi esindamisele teistes tolliliitudes (WCO, WTO, G7 jne) ning rahvusvahelise tollikoostöö edendamisele. Täielikult tuleb ära kasutada põhiliste kaubanduspartneritega sõlmitud tollikoostöö ja vastastikuse administratiivabi lepingute võimalused.

Kokkuvõtvalt peab tolli kohanema pidevalt muutuva keskkonnaga ning selleks peab tollil olema Euroopa institutsioonide, liikmesriikide ja asjaosaliste majandusringkondade toetus.

Arvestades eelnimetatud ning tuginedes ELis Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks väljatöötatud liitumiseelsele tollistrateegiale, töötas Tolliamet 1998. aastal välja Eesti tolli arengustrateegia ja sellele tuginevad tegevuskavad, et saavutada ELi nõutav haldussuutlikkus.

1999. aasta märtsis kiitis Vabariigi Valitsus heaks Tolliameti strateegilise plaani aastani 2002. Selle elluviimise käigus korraldati ümber Tolliameti tegevuste kavandamise ja tulemuste mõõtmise süsteem ning ajakohastati asutuse juhtimist, et tagada vastavus ELi nõuetele. Strateegiast lähtuvad Tolliameti tegevuskavad moodustasid ühe osa Vabariigi Valitsuse tegevuskavades ELi integreerumiseks. Sellega täideti ka liitumiseelse tollistrateegia üldnõue – kandidaatriigi tolli liitumissettevalmistused peavad olema heaks kiidetud ja kokku lepitud valitsuse tasandil.

Eelnimetatud abinõude kavandamiseks ja elluviimiseks on osaletud ELi asjakohastes programmides ja projektides (PHARE, FISCALIS, Customs 2000 jms) ja liikmesriikide algatatud kahepoolsetes abiprogrammides (Soome, Rootsi, Taani, Holland, Belgia). Samuti on kasutatud kolmandatelt riikidelt (näiteks Ameerika Ühendriikide valitsuse algatatud ning rahandus-, kaitse- ja energeetikaministeeriumi vahendatavad asjakohased rahvusvahelised abiprogrammid) või rahvusvahelistelt organisatsioonidelt (WCO, WTO, UNCTAD) saadud oskusteavet ja materiaalset abi.

Aastatel 1992–2002 on toll saanud välisabi (infrastruktuuri rajatised (piiripunktid), koolitus, oskusteave, seadmete, aparatuuri jt materiaalsete vahendite tarned) hinnanguliselt 203 miljoni krooni eest, millele lisandub Eesti kaasfinantseering ca 285,6 miljonit krooni. Täpsemat hinnangut anda on raske, kuna EL liikmesriikide poolt kahepoolsete programmide kaudu osutatava abi rahalist väärtust abisaajale reeglina ei avaldata.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisaktis käsitletakse tolli valdkonda kahes artiklis. Artikli 27 §-s 1 sätestatakse, et uute liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelisest kaubandusest ühtsete tollitariifide alusel saadav tulu kuulub liitumisest alates EL omavahendite hulka. Artikli 34 kohaselt jätkatakse uute liikmesriikide institutsioonide loomise toetamist. Alates liitumisest kuni 2006. aasta lõpuni eraldatakse uutele liikmesriikidele rahalist toetust nende haldussuutlikkuse tugevdamiseks. Toetus suunatakse peamiselt valdkondadele, mida ei saa rahastada struktuurifondidest. Üheks selliseks valdkonnaks on ka tolliliit.

Ühinemisakti II lisa 19. peatükk sisaldab tolliliitu käsitlevaid tehnilisi kohandusi. Need kohandused tehakse põhiliselt komisjoni määruse 2454/93/EMÜ rakendussätetes, mis käsitlevad ühenduse tollikoodeksit. Tehniliste kohanduste eesmärgiks on muuta asjakohased EÜ õigusaktid kohaldatavaks uutes liikmesriikides (näiteks ühenduse tolliterritooriumi mõiste juures lisatakse ühenduse tolliterritooriumile uute liikmesriikide tolliterritooriumid, lisatakse erinevatele tollidokumentidele tehtavad märked ka uute liikmesriikide keeltes jms).

Ühinemisakti IV lisa 5. peatükis käsitletakse üleminekusätteid, mis soodustavad ühenduse tollikoodeksi ja selle rakendussätete sujuvat rakendamist uutes liikmesriikides. Nimetatud üleminekusätted käsitlevad kauba ajutist ladustamist (ühinemiskuupäevaks tolliterritooriumile toodud kaubad, millele ei ole veel tollikäitlusviisi rakendatud, vabastatakse vabasse ringlusse lubamise korral tollimaksudest, kui tõendatakse nende sooduspäritolu või ühenduse kauba tollistaatust), kauba sooduspäritolu kinnitavate tõendite aktsepteerimist, majandusliku mõjuga tolliprotseduuride rakendamist (majandusliku mõjuga tolliprotseduur lõpetatakse ühenduse õigusaktides ettenähtud tingimustel; kui lõpetamise tulemusel tekib tollivõlg, loetakse makstud summa ühenduse omavahenditeks) ja enammakstud summa tagastamist.

Seestöötlemise, tollikontrolli all töötlemise ja välistöötlemise tolliprotseduuride kasutamise load, mis on antud enne ühinemiskuupäeva, kehtivad kuni nende kehtivusaja lõpuni või aasta aega pärast ühinemist, olenevalt sellest, kumb tähtaeg lõpeb varem. Aastase üleminekuaja jooksul muudetakse sujuvamaks nii ettevõtjate kui ka tolli tööd. Põhimõttelisi muudatusi uute lubade taotlemisel ja väljastamisel ei ole, sest tolliseadustik, mille alusel senised load on väljastatud, on ühtlustatud ühenduse tollikoodeksi vastavate põhimõtetega. Pärast tolliseadustiku jõustumist tuli tolliseaduse alusel antud load vahetada uute lubade vastu 31. detsembriks 2002. Üldjuhul on nimetatud tolliprotseduuride lubade kehtivusajaks kaks aastat, mistõttu on aktiivsemat lubade vahetamist oodata 2004. aasta lõpus. Tolliliitu käsitleva *acquis'* rakendamiseks Eesti ühtegi üleminekuperioodi ei taotlenud. Ühinemisakti kohaselt võetakse EÜ tolli valdkonda reguleerivad õigusaktid üle täies mahus ja neid rakendatakse täies ulatuses liitumise päevast alates.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti tollialaste õigusaktide ühtlustamist ühenduse õigustikuga alustati juba 1999. aastal, kui jõustus tolliseaduse muudatus, millega astuti suur samm euroopaliku tollikorralduse suunas. 1. jaanuaril 2000 kehtestati tollimaksud põllumajandussaadustele ja toidukaupadele. Varem Eesti kaupade impordi ja ekspordi korral tollimakse ei rakendatud. 1. juulil 2002 jõustus uus tolliseadustik koos 54 rakendusaktiga, mis on kooskõlas ühenduse tollikoodeksi ja selle rakendussätetega. 1. jaanuaril 2003 jõustusid tollimaksuvabastuse seadus, mis on kauba sisseveo korral põhiline tolli- ja käibemaksust vabastamise alus, samuti tollitariifiseaduse § 12 ja tolliseadustiku muutmise seadus, mille järgi Eesti kohaldab arenguriikidest ja vähem arenenud riikidest pärinevate kaupade suhtes tollimaksusoodustusi. Soodustusi antakse üldise soodustussüsteemi (GSP) alusel. Enne liitumist tuleb lahendada veel mõningad tehnilised üksikasjad.

Nimelt tuleb Eestil enne liitumist ühineda veel mõne tollialase konventsiooniga (EÜ ühistransiidi konventsioon, EÜ tolliadministratsioonide vastastikuse abi ja koostöö konventsioon ning EÜ tolliformaalsuste lihtsustamise konventsioon) ja kahe tollivaldkonda käsitleva transpordialase konventsiooniga (ÜRO rahvusvahelises transpordis ühiskasutatavate konteinerite tollikäitluse konventsioon, Rahvusvahelise Raudteevedude Valitsustevaheliste Organisatsiooni (OTIF) COTIF konventsioon), mille ettevalmistamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Eesti õigusaktidest on liitumise ajaks vaja kehtetuks tunnistada tolliseadustik koos selle alusel antud rakendusaktidega, tollimaksuvabastuse seadus ning tollitariifiseadus. Samuti tuleb lõpetada Eesti Vabariigi valitsuse, Läti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vaheline Balti ühistransiidi protseduuri kokkulepe. Leppe eesmärgiks oli EÜ transiidikorral-

dusega võimalikult sarnaste tingimuste loomine Balti riikides ning neis tingimustes tegutsemise kogemuse saamine. Lõpetamise tingib asjaolu, et pärast liitumist toimub kolme Balti riigi transiit EÜ ühistransiidi konventsiooni kohaselt.

Ühinemise ajaks tuleb vastu võtta uus tolliseadus (eelnõu koostamine on kavandatud 2003. aasta I poolde), millega reguleeritakse tollikorraldust valdkonnades, mis ühenduse tollikodeksiga on jäetud liikmesriikide pädevusse. Enamjaolt on need tehnilised ja töökorralduslikud küsimused, nagu näiteks tolliasutuste pädevus, tollideklaratsiooni esitamiseõiguse piiramine, vabatsoonide asukohad jne. Õigusaktide mittetäitmise korral rakendatakse sanktsioone samuti liikmesriigi seaduse kohaselt.

5. MÕJUD

Tolliliit avaldab peale ühinemist ELiga mõju eelkõige Eesti majandusele. Ühenduse tollistatusega kaupade liikumine muutub oluliselt lihtsamaks ja kiiremaks, sest nendele kaupadele ei ole vaja enam rakendada tolliprotseduure (näiteks ekspordi, vabasse ringlusse lubamist, transiiti vm) ega teostada tolliformaalsusi (näiteks esitada tollideklaratsiooni, tasuda ekspordi- ja impordimakse, teostada reisijate ja veokite läbivaatust tollis jm). See tähendab, et ühenduse piires võivad kaubad vabalt liikuda, mistõttu on oodata ka kaubavahetuse kasvu ELi liikmesriikidega. Kuna mitu tolliprotseduuri eeldab tagatise esitamist, siis nende vähenemine võimaldab Eesti ettevõtjatel märkimisväärselt raha kokku hoida. Teisalt võib ühinemine pidurdada kaubavahetust kolmandate riikidega, sest neist riikidest toodavale kaubale rakendatakse liitumisest alates ühenduse kaubanduspoliitilisi meetmeid, nagu tollitariifid ja mittetariifsed meetmed (kvoodid). Selle tulemusena võib tõusta hind ja toimuda kaupade ümbersuunamine ELi riikidesse. Ühe kriitilisema kaubaartiklina võib nimetada terast ja terasetooteid. Tolliliit teravikuna siiski tugevdab Eesti majanduse konkurentsivõimet.

Teatavat mõju võib liitumine avaldada sotsiaalsfäärile. 2003. aasta märtsis Tolliameti läbi viidud uuringu põhjal prognoositakse ameti koosseisu vähendamist ca 115 ametikoha võrra. Samuti võib oodata erasektori nende töötajate arvu vähenemist, kes tegelevad tolliformaalsustega (näiteks deklarandid ja tollimaaklerid). Samas muutub osa tolliformaalsustest tollitariifistikute rakendamise tõttu keerukamaks ja aeganõudvamaks, mistõttu tollitööga seotud ametikohtade arv ei vähene võrdeliselt tollikäitlusele suunatud kaupade vähenemisega.

ELi ja tolliliiduga ühinemise korral on kaubavahetuse suurenemise tõttu oodata rahvusvaheliste suhete tihenemist ja Eesti kiiremat integreerumist Euroopa majanduskeskkonda. Tolliliidu lähiaastate strateegia kohaselt kasvab ka Eesti tolliorganisatsiooni roll EÜ esindajana rahvusvahelises tollikeskkonnas ning EÜ põhiliste kaubanduspartneritega sõlmitud tollikoostöö ja vastastikuse administratiivabi lepingute realiseerimises.

Iga Eesti eksportija ja importija peab iga tollideklaratsiooni eest tasuma riigilõivu 100 krooni. Riigilõiv on ühesugune kõigi isikute jaoks ega sõltu kauba olemusest, väärtusest ja kogusest. Riigilõiv on tasu riigi juriidilise toiminguga, avalduse läbivaatamise või dokumendi väljastamise eest. Riigilõivu eesmärk on hüvitada toiminguga seotud kulutused. Riigilõiv ei ole maks ega muu maksu sarnane koormis. Riigilõivu tollivormistuse eest on tulnud tasuda alates 1995. aastast. 2000. aasta alguses vähendati riigilõivu 200 kroonilt 100-le. Lõiv tuleb tasuda Eesti kroonides enne tollideklaratsiooni aktsepteerimist tolli poolt. Eesti õiguse EL nõuetele vastavuse tagamiseks tunnustatakse 1. jaanuarist 2004 kehtetuks riigilõivu tasumise kohustus tolliformaalsuste eest.

Samuti viiakse hiljemalt 31. märtsiks 2004 ELi nõuetega kooskõlla Eesti vabatsoonide regulatsioon. Vabatsoone luuakse Vabariigi Valitsuse korraldusega. Vabatsoone ei tohi segi ajada vabamajanduspiirkondadega. Vabatsoonide loomise põhieesmärk on tolliformaalsuste lihtsustamine ja transiitkaubanduse edendamine. Vabatsoonis asuvatele kaupadele ei rakendata impordimakse ega impordi korral rakendatavaid kaubanduspoliitilisi meetmeid. Nad asuvad väljaspool tolliterritoriumi, kus on keelatud kauba jaemüük. Kui kaubad toimetatakse vabatsoonist tolliterritoriumile või teise vabatsooni, siis rakendatakse neile tavalisi tolliformaalsusi ja tollimakse. Välisriigist otse vabatsooni ja vabatsoonist välisriiki toimetatavale kaubale tolliformaalsusi ei rakendata.

Praegu on Eestis kolm vabatsooni, mis säilivad ühinemisakti jõustumise korral. Need on Muuga (Muuga sadamas), Sillamäe (Kirde-Eestis umbes 20 km kaugusel Eesti-Vene piirist) ja Valga vabatsoon (Läti piiri lähedal). Kauba töötlemise ja ladustamise tollijärelevalve vabatsoonides on Tolliameti üks prioriteetidest, et vältida vabatsooni soodustuste kuritarvitamist.

6. RAKENDAMINE

Tolliliidu tingimuste rakendamise eest vastutavad ning rakendamise järele valvavad Rahandusministeerium ja Tolliamet. Tolliliidu tingimustes tegutsemise tagab Tolliamet. Vastutus ja järelevalve tolliliidu valdkonnas on täies ulatuses võimalik pärast ühenduse tollikoodeksi ja selle rakendusaktide jõustumist Eestis.

Uute ülesannetena lisanduvad Tolliametile ühtsete tollitariifide rakendamine (ehk EL traditsiooniliste omavahendite kogumine), tariifsete ja mittetariifsete meetmete rakendamine ning tolli kompetentsi kuuluvate ühtse põllumajanduspoliitika (CAP) meetmete (kontroll, statistika, aruandlus) rakendamine. Tariifide ning tariifsete ja mittetariifsete meetmete rakendamiseks vajaliku haldussuutlikkuse saavutamiseks liitumishetkeks viiakse 2003. aastal läbi asjakohased projektid. CAP-meetmete rakendamiseks vajalik haldussuutlikkus saavutatakse Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti juhtimisel läbiviidava projekti abil.

Eesti tollialaste infosüsteemide ühildatavuse ja koostoime tagamiseks EL vastavate süsteemidega käivitatakse 2003. aasta juunis süsteeme siduv universaalliides (CCN/CSI *Gateway*). Arvutiseeritud riikliku transiidisüsteemi loomine, testimine rahvusvahelises keskkonnas ja sidumine ühenduse transiidisüsteemiga ehk valmisolek kasutamiseks NCTS (*New Computerised Transit System*) süsteemis saavutatakse 1. detsembriks 2003. Eesti tariifisüsteemi EMTS (*Estonian Master Tariff System* – süsteem, mis tagab koostoime ELi ühtse tariifisüsteemiga TARIC) tarkvara installeerimine ja testimine ning ametnike ja klientide sel-lealane koolitus viiakse läbi enne 2003. aasta detsembrit.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingu tolliliidu valdkond tervikuna jõustub koos ühinemislepinguga.

26. JAGU

Välissuhted

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja välissuhete valdkonna osa on koostanud Välisministeeriumi välismajandussuhete osakonna 1. büroo (multilateraalsed suhted) direktor Kersti Alt, III sekretär Külliki Linnamägi, II sekretär Katri Teedumäe ja III sekretär Tiina Treiman, sama osakonna 4. büroo (strateegilise ekspordi kontroll) direktor Tarmo Mutso, 3. büroo (arengukoostöö) direktori kt Eero Saue ning välismajandussuhete osakonna nõunik Andres Tropp.

Selle valdkonna läbirääkimistesse olid kaasatud Eesti Metallitöötajate Liit, Eesti Terasekaubanduse Liit ja metallitöötlemisettevõtete esindajad, kelle arvamustega arvestati metallitoodete kvootide kohta seisukoha kujundamisel. Euroopa Majanduspiirkonna laiendamise läbirääkimistesse on kaasatud Eesti Kalaliit, kelle seisukohtadega arvestatakse kala- ja kalatoodete impordirežiimi säilitamise üle peetavatel läbirääkimistel.

Välissuhete alla kuuluvad ühenduste sõlmitud kahe- ja mitmepoolsed välislepingud, turukaitsemeetmed, ekspordi garanteerimine ja finantseerimine, kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate järelevalve meetmed ning arenguabi.

Välissuhete valdkonda reguleerivad EÜ asutamislepingu artikkel 300, millega kehtestatakse välislepingute sõlmimise menetlus ühenduse ja ühe või mitme riigi või rahvusvahelise organisatsiooni vahel, IX jaotis (ühine kaubanduspoliitika, artiklid 131–134), XX jaotis (arengukoostöö, artiklid 177–181) ja artikkel 6 ning lõppakti III osa H jaotise 27. deklaratsioon terase kohta.

2. EESMÄRK

Ühendus on ainupädev sõlmima välislepinguid järgmistel juhtudel:

- kui ainupädevus tuleneb *expressis verbis* asutamislepingu artiklitest;
- kui ainupädevus tuleneb nn tuletatud volituste doktriinist.

Euroopa Kohtu loodud tuletatud volituste doktriini alusel on ühendusel õigus võtta rahvusvahelisi kohustusi isegi selleks pädevust andva asutamislepingu sätte puudumise korral, kui see on vajalik asutamislepingus ettenähtud eesmärkide saavutamiseks.¹³ EÜ asutamislepingust tuleneva ühenduse ainupädevuse määramisel ühenduse eesmärkide saavutamiseks tuleb juhinduda EÜ asutamislepingu artiklitest 2 ja 3, millega kehtestatakse ühenduse eesmärgid ja tegevusvaldkonnad. Ühendus on välislepingu sõlmimiseks ainupädev siis, kui asutamislepin-

¹³ Euroopa Kohtu otsus C-2/91 ILO Convention [1993] ECR I-1061

gu järgseid eesmärke ei ole võimalik tagada ühenduse õigusaktidega. Tegemist on rangelt piiritletud võimalusega ehk nn vajalikkuse põhimõttega.¹⁴

Volitused võivad tuleneda ka ühenduse teisest õigusest, kuna ühenduse määrad, direktiivid ja otsused põhinevad esmasel õigusel ehk asutamislepingu sätetel. Euroopa Kohtu otsused toetuvad nn parallelsismi ideele (*in fore interno in foro externo*), mille kohaselt peab pädevus välissuhetes ühtima ühendusesisese volitusega.¹⁵ Seega ei tule volituste määramisel lähtuda ainult asutamislepingu sätetest, vaid lepingu üldskeemist ning ühenduse institutsioonide asutamislepingu alusel kehtestatud meetmetest.

EÜ asutamislepingu artikli 300 kohaselt peab läbirääkimisi lepingute sõlmimiseks komisjon nõukogu mandaadi alusel. Lepingud sõlmib nõukogu komisjoni ettepanekul pärast parlamendiga konsulteerimist. Läbirääkimistel aitavad komisjoni nõukogu nimetatud erikomiteed. Kui tegemist ei ole selliste valdkondade lepingutega, millele viidatakse EÜ asutamislepingu artiklis 310¹⁶ või mille puhul nõutakse ühehäälsust, piisab lepingute sõlmimiseks nõukogu kvalifitseeritud hääleteenamusest.

ELi ühist kaubanduspoliitikat reguleeritakse EÜ asutamislepingu artiklitega 131-134. Välissuhete valdkonnas on EL eesmärgiks aidata kaasa maailma tasakaalustatud arengule läbi rahvusvahelise kaubanduse piirangute järkjärgulise kaotamise, tollitõkete alandamise ja arengukoostöö. Tollitariifi määrade muutmisel, tolli- ja kaubanduslepingute sõlmimisel, liberaliseerimise meetmete rakendamisel, ekspordipoliitika kujundamisel ning turukaitsemeetmete kehtestamisel lähtutakse samadest põhimõtetest.

EÜ asutamislepingu artiklis 131 on sätestatud ühenduse kaubanduspoliitika üldine eesmärk, mis on maailmamajanduse harmooniline areng läbi kaubanduse liberaliseerimise. See peaks toimuma läbi piirangute järk-järgulise kaotamise ning tollitõkete alandamise. Nimetatud artikliga antakse suunised ühisele kaubanduspoliitikale.

Artiklis 132 sätestatakse, et EÜ eesmärgiks on ühtlustada ühendusesisest konkurentsi kahjustavate eksporditoetuse süsteeme. Erandiks on teatud tollimaksude ja kaudsete maksude tagastamise skeemid, mida on lubatud kasutada kaupade liikmesriigist kolmandasse riiki ekspordi korral. Oluline on märkida, et varem oli EÜ asutamislepingus kehtestatud, et ühtlustamine peab olema lõpule viidud üleminekuperioodi jooksul (s.t 1970. aastaks). Seda eesmärki ei suudetud täita ning praegu reguleeritakse ekspordi toetamise poliitikat kui ekspordipoliitika osa artikliga 133. Vaatamata sellele, kehtivad artikli 132 põhilised punktid: eksporditoetuse süsteemide ühtlustamiskohustus ning erandid.

Artikkel 133 on ühist kaubanduspoliitikat käsitleva jaotise kõige olulisem osa. Selle artikli kohaselt lähtutakse ühises kaubanduspoliitikas ühtsetest põhimõtetest. Nimetatud artiklis on esitatud ka nende valdkondade nimekiri, mis ühtsete põhimõtete alla eelkõige kuuluvad: tariifimäärade muutmine, liberaliseerimismeetmete ühtlustamine, ekspordipoliitika ning kaubanduse kaitsemeetmed. Nende valdkondade poliitika on ühenduse ainupädevuses. Nimekirjas mittedisaldavate valdkondade poliitiline pädevus on konkreetsest valdkonnast. Enne Nice'i lepingu jõustumist ei kuulunud teenuste ja intellektuaalse omandi küsimused ühenduse ainupädevusse, välja arvatud juhul, kui nõukogu oli komisjoni ettepanekul pärast konsulteerimist Euroopa

¹⁴ Euroopa Kohtu otsus 1/94 Re WTO Agreement [1995] 1 CMLR 205; [1994] ECR I 5267 ja Euroopa Kohtu otsus C-469/98 Open skies.

¹⁵ Euroopa Kohtu otsus 22/70, Commission v Council (ERTA) [1971] ECR 263, mille kohaselt ühenduse sisemise pädevuse kasvades areneb ka ühenduse väline pädevus.

¹⁶ EÜ asutamislepingu artikli 310 kohaselt võib ühendus ühe või mitme riigiga või rahvusvahelise organisatsiooniga sõlmida assotsiatsioonilepinguid, mis käsitlevad vastastikuseid õigusi ja kohustusi, samuti ühismeetmeid ja erimenetlusi.

Parlamendiga teinud ühehäälese otsuse. Nice'i lepinguga täiendati artiklit 133, andes ühenduse ainupädevusse välislepingute sõlmimise, mis peale kaupade käsitlevad ka teenuste ja intellektuaalse omandi kaubandust. Ühendus ja liikmesriigid jagavad pädevust sõlmida lepinguid, mis käsitlevad näiteks kultuuri-, audiovisuaal-, haridus-, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kaubandust.

EÜ asutamislepingu artikli 134 kohaselt on liikmesriikidel õigus rakendada teatud tingimustel ühendusesiseseid kaitsemeetmeid ning erinevate impordirežiimide tõttu ühendusesiseseid piiranguid. Kõnealune artikkel omas tähtsust kuni 1993. aastani, mil arendati välja siseturg ja anti ühenduse pädevusse impordireeglid. Peale seda ei saa artiklit enam praktikas kohaldada, kuid see on siiani juriidiliselt jõus.

EÜ asutamislepingu artiklites 177–181 käsitletakse arengukoostööd. Artikli 177 kohaselt kuulub arengukoostöö Euroopa Ühenduse pädevusse, täiendades liikmesriikide vastavat poliitikat. EÜ arenguabi andjad pööravad erilist tähelepanu ebasoodsas olukorras olevatele arengumaadele. Nimetatud artikli kohaselt on tegu partnerluse korras toimuva arengukoostööga, mille põhiliseks eesmärgiks on võitlus vaesuse vastu, arengumaade tõrgeteta ja järkjärguline integreerimine maailmamajandusse ning eelkõige ebasoodsas olukorras arengumaade püsiva majanduse ja sotsiaalsfääri arendamine. Arengukoostöö peab soodustama demokraatia ja õigusriigi tugevdamist ning inimõiguste ja põhivabaduste austamist. Artiklis märgitakse ka EÜ ja liikmesriikide poolt heaks kiidetud arengulubadusi, muu hulgas eesmärki kulutada arengukoostööks 0,7% liikmesriikide kogutoodangust.

Artiklis 178 sätestatakse, et EÜ võtab arvesse artiklis 177 seatud eesmärgi poliitika puhul, mis mõjutab arengumaid. Artiklis 179 nimetatakse arengupoliitika vahendid. Nimetatud artikli lõike 1 kohaselt rakendab nõukogu artiklis 251 kehtestatud menetlusele (kaasotsustamismenetlus) meetmeid, mis on vajalikud artiklis 177 sätestatud eesmärkide saavutamiseks. Meetmeteks võivad muu hulgas olla ka mitmeaastased programmid. Artiklis sätestatakse, et EÜ arengupoliitika oluline teostaja on oma põhikirja järgi Euroopa Investeeringuspank. EÜ ning Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikide partnerlust selle artikli sätteid ei mõjuta.

Artiklis 180 sätestatakse, et EÜ ja liikmesriigid kooskõlastavad oma arengukoostöö poliitikat ja konsulteerivad üksteisega abiprogrammide suhtes, seda ka rahvusvahelistes organisatsioonides ning rahvusvahelistel konverentsidel. Liikmesriigid võivad algatada ühismeetmete vastuvõtmist ning vajaduse korral aitavad kaasa ühenduse abiprogrammide elluviimisele. Komisjon võib selle eesmärgi edendamiseks teha kasulikke algatusi.

Artikli 181 kohaselt teevad EÜ ja liikmesriigid oma pädevuse piires koostööd kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Ühenduse koostöö korralduse võib kokku leppida ühenduse ja asjassepuutuvate kolmandate osapoolte vaheliste lepingutega, mille üle peetakse läbirääkimisi ja mis sõlmitakse kooskõlas artikliga 300. Samas ei piira see liikmesriikide pädevust pidada läbirääkimisi rahvusvaheliste organisatsioonidega ja sõlmida rahvusvahelisi lepinguid.

Ülevaade välissuhete peatüki reguleerimisalast valdkonniti

Mitmepoolsetest lepingutest olulisim on EÜ liikmelisus WTOs. Kõik EL liikmesriigid on WTO asutajaliikmed ning järgivad WTO asutamislepinguga kehtestatud reegleid. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 133 esindab ühendust WTOs Euroopa Komisjon. Lisaks WTOle osalevad ühendused ja liikmesriigid ka mitmetes teistes multilateraalsetes lepingutes, sealhulgas rahvusvahelistes tarbekaupade, transpordi, keskkonna, floora, fauna, loodusressursside ning tollikoostöö lepingutes.¹⁷

Lisaks multilateraalsele koostööle on ühendused sõlminud hulgaliselt kahepoolseid lepinguid ligi 60 riigiga ning mitmete regionaalsete gruppidega (näiteks Aafrika-, Kariibimere ja Vaikse Ookeani riigid, Andeani grupp, Mercosur jne). Regionaalse koostöö ulatus on lepingute lõikes erinev, sisaldades muu hulgas reegleid kaubavahetuse, teenustekaubanduse, tollikoostöö ja investeringute valdkonnas. Kõige olulisemaks võib pidada tolli- ja kaubandusleppeid, millega kehtestatakse kas kahe- või ühepoolsed soodustingimused (näiteks Euroopa Majanduspiirkonna leping, Euroopa lepingud, koostöö- ja kaubanduslepped, sektoraalsed kaubanduslepingud, ühepoolsete soodustuste lepingud arenguriikidega jms).

Peale sooduskaubanduse kokkulepete on EÜ sõlminud mitmeid lepinguid, mille põhiliseks eesmärgiks on riikide koostöö suurendamine ning millega ei sätestata enamsoodustusrežiimist soodsamaid kaubandustingimusi (nn kolmanda põlvkonna lepingud, nagu näiteks partnerlus- ja koostöölepingud SRÜ riikidega ja koostöölepingud mitmete Ladina-Ameerika ning Aasia riikidega). Järgnevalt on regiooniti välja toodud olulisemad ühenduste sooduskaubanduse kokkulepped.

Euroopa majanduspiirkond

1. jaanuaril 1995 jõustus Euroopa Majanduspiirkonna leping, mis sõlmiti EÜ, Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse, liikmesriikide ning Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (edaspidi EFTA (*European Free Trade Association*)) liikmesriikide (Norra, Island, Šveits ja Liechtenstein) vahel. Euroopa Majanduspiirkonna lepingu EFTA osapooltel on võimalik osaleda ühenduse siseturul, säilitades samas sõltumatuse EÜ ühisest põllumajandus- ja kalanduspoliitikast. ELi liikmesriike esindab Euroopa Majanduspiirkonnas Euroopa Komisjon.

Euroopa Majanduspiirkonna leping koosneb 129 artiklist, 22 lisast ja 49 protokollist ning hõlmab *acquis'* alusel peamiselt nelja majandusvabadust: kaupade (kalandus- ja põllumajandustooted piiratud ulatuses), isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumist. Samuti käsitletakse lepingu põhiosas sotsiaalpoliitika, tarbijakaitse, keskkonna, äriühinguõiguse ja statistika valdkonna ühenduse nelja majandusvabadusega seotud horisontaalmeetmeid ning siseturu toimimise eelduseks olevaid konkurentsireegleid.

Euroopa lepingud

Euroopa lepingutes, mis on sõlmitud 13 Kesk- ja Ida-Euroopa riigiga, sätestatakse ELi ja assotsieerunud riigi vaheliste suhete eesmärgid. Need on: luua eeldused poolte poliitiliseks dialoogiks; kohaldada vabakaubandusreegleid poolte kogu kaubavahetusele; arendada poolte kaubavahetust ja harmoonilisi majandussidemeid, et edendada poolte dünaamilist majandusarengut ja jõukust; panna alus majanduslikule, rahalisele, kultuurilisele, sotsiaalsele ja kuritegude tõkestamise koostööle, samuti ühenduse abile assotsieerunud riigile; toetada assotsieerunud riigi majanduse arendamise püüdlusi ning luua eeldused assotsieerunud riigi järkjärguliseks integreerimiseks ELi.

Pärast ELi laienemist jäävad kehtima lepingud Bulgaaria ja Rumeeniaga. 1963. aastal sõlmis EL assotsieerumislepingu Türgiga, et edendada kaubandust ja majanduskoostööd. Selle lepingu raames tehtud töö tulemusena loodi assotsiatsiooninõukogu otsusega 6. märtsil 1995 tolliliit. Otsus jõustus 1. jaanuaril 1996. Tolliliit tegeleb tööstustoodetega, see ei hõlma põllumajandustoodeteid ja teenuseid. 1996. aastal sõlmisid Türgi ja siis veel eksisteerinud Sõe- ja Teraseliit teatud terasetoodete vabakaubanduse lepingu. Läbirääkimised jätkuvad, et laiendada tolliliitu ka põllumajandustoodetele, teenustele ja riigihangetele. Helsingi tippkohtumisel 1999. aastal sai Türgi EL kandidaatmaaks.

¹⁷ Nimetatud lepingud kuuluvad nii tolliliidu, keskkonna kui ka transpordi valdkonda.

Assotsieerumislepingud Vahemere maadega

EÜ ja Vahemere maad (Alžeeria, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Maroko, Palestiina ja Tuneesia) alustasid 1995. aastal läbirääkimisi assotsieerumislepingute üle, mille eesmärgiks on luua 2010. aastaks vabakaubanduspiirkond. Need lepingud on jõustunud Iisraeli, Maroko ja Tuneesiaga. Vabakaubandus Palestiinaga on üleminekujärgus ning lepingud Alžeeria, Egiptuse ja Jordaaniaga pole veel jõustunud, kuigi need on allkirjastatud. Läbirääkimised on lõpetatud Liibanoniga ning käivad Süüriaga. Assotsieerumislepingud asendavad varem kehtinud koostöölepinguid ja käsitlevad tööstuskaupu ning vastastikuseid kontsessioone teatud kala- ja põllumajandustoodete suhtes. EÜ ja Iisrael on oma turu üksteisele avanud, samas kui ülejäänud Vahemere maad teevad seda 12–15aastase üleminekuaja lõppedes.

Stabilisatsiooni- ja assotsieerumislepingud endise Jugoslaavia riikidega

EL ja endise Jugoslaavia vabariik Makedoonia kirjutasid 2001. aastal alla stabilisatsiooni- ja assotsieerumislepingule, millega kehtestatakse kaubanduse ja kaubandusmeetmete kord alates juunist 2001. Sarnane leping on ELil alates 2002. aasta märtsist ka Horvaatiaga. EL on avanud oma turu Lääne-Balkani riikide toodetele ühepoolselt, Makedoonia avab oma turu järg-järgult kümne aasta jooksul (erandiks on terase-, tekstiili- ning põllumajandustooted, mida käsitletakse erisätetes). Horvaatia avab oma turu EL toodetele viie aasta jooksul (erandiks on põllumajandustooted, mille kohta käivad erisätted).

Andorra, San Marino ja Fääri Saared

EÜ-l on tollilepe Andorra ja San Marinoga ning vabakaubandusleping Fääri Saartega.

Aafrika

EÜ kaubandus-, arengu- ja koostöölepingut Lõuna-Aafrika Vabariigiga (LAV) rakendatakse ajutiselt alates 2000. aasta jaanuarist. Lepinguga nähakse ette kümneaastane järkjärguline üleminekuperiood, mille lõpus peab 95% LAV kaupadest pääsema vabalt ühenduse turule. EÜ toodetest jõuab 12aastase üleminekuaja lõpus vabalt LAV turule 90%. Sõlmitud on ka erikokkulepe, milles käsitletakse veinide ja alkoholsete jookide nimetusi, nende tunnustamist, kaitset ja kontrolli, ning mida rakendatakse ajutiselt alates jaanuarist 2002. Läbirääkimised jätkuvad kalatoodete kontsessioonilepingu üle. See leping võib mõjutada ka Botswanat, Lesothot, Namiibiat ja Svaasimaad, kes on LAV partnerid Lõuna-Aafrika tolliliidus (*South-African Customs Union, SACU*).

Ladina-Ameerika

EÜ eesmärgiks on sisse seada lähedased poliitilised ja majandussuhted Ladina-Ameerika ja Kariibimere maadega. EÜ ja Mehhiko vabakaubandusleping jõustus 2000. aasta juulis ja selles käsitletakse kaupade turulepääsu, täpsemalt päritolureegleid, tehnilisi nõudeid, sanitaar- ja fütosanitaarmedeid, kaitsemeetmeid, investeringuid, teenuste kaubandust, riigihankeid, konkurentsipoliitikat ja intellektuaalse omandi kaitset. EÜ kaupadele avatakse turg kiiremini kui Mehhiko jaoks. Ühendus kohustub järk-järgult kaotama tollimaksud Mehhikost pärinevatele tööstuskaupadele jaanuariks 2003, Mehhiko teeb seda jaanuariks 2007. Lepingus käsitletud valdavale osale põllumajandustoodetele kaotab EÜ tariifid jaanuariks 2007 ja Mehhiko jaanuariks 2010. Teatud põllumajandus- ja kalatoodetele rakendatakse tariifikvoote. Käimas on läbirääkimised assotsieerumislepingute sõlmimise üle Tšiili ja Lõuna-Ameerika vabakaubanduspiirkonnaga (MERCOSUR).

Lähis-Ida riigid (Bahrein, Kuveit, Omaan, Katar, Saudi-Araabia, Araabia Ühendemiraadid)

EÜ allkirjastas koostöölepingu Pärsia Lahe Koostöönõukoguga (*Gulf Cooperation Council*) 1988. aastal. Läbirääkimised vabakaubanduslepingu sõlmimiseks algasid 1990. aastal, mis seiskusid aastal 1993, kui Pärsia Lahe Koostöönõukoguga esitas energiasektorit puudutava ettepaneku, mis ei sobinud EÜ-le. Läbirääkimised jätkusid 2002. aastal eesmärgiga jõuda tollialase kokkuleppeni jaanuaris 2005.

EÜ võtab vajaduse korral kolmandate riikide vastu turukaitsemeetmeid, dumpinguvastaseid meetmeid ja tasakaalustusmeetmeid. Kolmest loetletud meetmest kasutatakse ühenduses kõige enam dumpinguvastaseid, kuid turukaitsemeetmete üldarvus on pidevalt tõusnud tasakaalustusmeetmete osakaal. EÜ-s on praegu jõus ligikaudu 170 dumpinguvastast meetet, millest enamus on kehtestatud Hiina, Hiina Taipei ja Tai ettevõtete terasele, tarbeelektronikale ning kemikaalidele. Tasakaalustusmeetmete osatähtsus on väiksem - praegu on jõus ligi 15 meetet, mis on suunatud eelkõige India eksportijate vastu. Kaitsemeetmeid EÜ praktiliselt ei kasuta, ainus kehtiv kaitsemeede on kehtestatud WTO reeglite kohaselt kõigi WTO liikmete terasest toodetele.

Ekspordi garanteerimine ja finantseerimine on EL liikmesriikide pädevuses. Selle õiguslik alus on riiklikult toetatavaid ekspordikrediitide suuniseid käsitlev OECD kokkulepe. EÜ poliitika eesmärgiks selles vallas on ekspordikrediidi programmide järkjärguline harmoneerimine ning liikmesriikide koostöö ja läbipaistvuse suurendamine. Sellest tulenevalt on ühendusel ühised ekspordikrediidi kindlustuse, garantiipremia ning teavitamise reeglid.

Arengukoostöö

Ühenduse arengukoostöö täiendab liikmesriikide vastavat poliitikat ning selle peamiseks ülesandeks on arenguriikide ja üleminekumajandusega riikide majandusliku ja sotsiaalse heaolu parandamine, vaesuse vähendamine, majanduse arendamine, inimõiguste tagamine, demokraatia edendamine ja keskkonnaprobleemide parem lahendamine. Eraldi tähelepanu pööratakse arenguriikide integreerimisele maailma majandusse, võimaldades neile juurdepääsu Euroopa turule ning andes otsest kaubandusvõimalusi suurendavat majanduslikku ja tehnilist abi.

ELi arengukoostöö eesmärkide saavutamisel pööratakse erilist tähelepanu vähemarenenud riikidele. Üheks oluliseks vahendiks on üldine soodustuste süsteem (*Generalized System of Preferences, GSP*), mida EÜ rakendab ÜRO kaubandus- ja arengukonverentsil (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*) kokkulepitud põhimõtete kohaselt. EÜ kohaldab ühepoolset soodustollimaksu vähemarenenud riikidest pärinevale kaubale. Ühendus on kehtestanud ka mitu riikide nimekirja vastavalt soodustuse suurusele, samuti erinevad kaubagruppide nimekirjad vastavalt sellele, kuidas need kaubad mõjutavad siseturgu.

Arengukoostöö kaudu toetab EÜ sihtriikide püsivat majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning nende integreerumist maailmamajandusse, osaledes vaesuse vähendamise programmides. Abinõud ühenduse arengukoostöö eesmärkide saavutamiseks saab jagada kaheks:

- humanitaarabi, mis on suunatud kriiside leevendamisele ja otsesele võitlusele vaesuse tagajärgedega;
- arenguabi, mis on suunatud arenguriikide ja üleminekumajandusega riikide arendamisele.

EÜ arengukoostööd rahastatakse ühenduse eelarvest ja Euroopa Arengufondist (EDF). EDF-st rahastatakse arengukoostööd, mis tuleneb 78 Aafrika, Kariibimere- ja Vaikse ookeani riigiga sõlmitud partnerluslepingust (Cotonou leping), ning arengukoostööd EL liikmesriikide

ülemeremaade ja –territooriumidega (OCT). Arengukoostööd muude sihtriikidega toetatakse läbi erinevate regionaalsete programmide EÜ eelarvest.

Kahesuguse kasutusega kaubad

Kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate järelevalve meetmed on ühendus kehtestanud nõukogu määrusega 1334/2000/EÜ (EÜT L 159, 30.06.2000, lk 1-215) ja selle alusel välja antud kontrollnimekirjade muudatuste ja täiendustega. Lähtudes nii liikmesriikide kui ELi võetud rahvusvaheliselt kohustustest tõkestada massihävitusrelvade levikut, taotletakse nimetatud määrusega valvata strateegiliste kahesuguse kasutusega kaupade tarnete ja lõppkasutuse järele. Ühtlasi on eesmärgiks ühtlustada liikmesriikide vastavaid õigusakte. Määruse kohaselt on liikmesriikidel kohustus sisse seada kahesuguse kasutusega kaupade litsentsimise ja järelevalve süsteem.

Ühinemisakt

Ühinemisakti artikli 6 eesmärgiks on täpsustada tingimused, mille alusel ning milliseid protseduure järgides võtavad uued liikmed üle välissuhete *acquis*'. Samuti on ühinemisakti eesmärgiks määrata, kuidas võetakse üle ühenduste sõlmitud lepingud Aafrika, Kariibimere ja Vaikse Ookeani riikidega, kuidas liitutakse Euroopa Majanduspiirkonnaga, milliseid majandusharu reegleid rakendatakse välislepingute puhul, mis käsitlevad terast, tekstiili ja kalandust. Lisaks sellele on ühinemisakti artikli 6 eesmärgiks määrata, kuidas liituvate riikide lepingud kooskõlastatakse (ja vajadusel tühistatakse) ELi kohustustega ning millisel moel hakkavad uued liikmesriigid osalema rahvusvaheliste organisatsioonide töös. Nende eesmärkide saavutamiseks on Eesti koostöös kolmandate riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonidega järk-järgult lähendanud oma poliitika ja positsioone ELi liikmesriikide omadele ning teinud samme Eesti kahepoolsete lepingute vastavusse viimiseks *acquis*'st tulenevate kohustustega.

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisaktis on sätestatud, et uued liikmed võtavad üle ühenduste sõlmitud lepingud kolmandate riikide, rahvusvaheliste organisatsioonide ning kolmandate riikide kodanikega (artikkel 6). Ühinemisakti artiklite 5 ja 6 kohaselt on Eesti kohustatud ühinema kõikide rahvusvaheliste konventsioonidega, millega on ühinenud ühendused ja praegused liikmesriigid. Konventsioone, millega Eestil tuleb ühineda, on käsitletud täpsemalt seletuskirja VII osa vastava valdkonna jagudes. Konventsioonidega ühinetakse vastavalt välissuhtlemisseadusele, mille kohaselt valmistab konventsioonidega ühinemiseks vajalikud materjalid ette valdkonna eest vastutav haruministeerium. Konventsioonidega ühinemise ajakava on ministeeriumid lisanud Vabariigi Valitsuse tööplaani.

Euroopa Komisjon koostab lepingute ja rahvusvaheliste konventsioonide nimekirja, mille uued liikmesriigid nimetatud sätete alusel üle võtavad või millega ühinemine on Eestile kohustuslik. Nimekirja saabudes teatab Välisministeerium sellest asjaomastele ministeeriumidele, et tagada nende jõustumine või ühinemine.

Eelnõu artikli 6 lõikes 1 on viidatud kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud või ajutiselt rakendatavatele lepingutele, mis muutuvad uutele liikmesriikidele siduvaks alates liitumise päevast. Nimetatud punktis on silmas peetud lepinguid, mille on sõlminud ühendus ja millega Eesti ühineb automaatselt ilma täiendavate läbirääkimisteta.

Eelnõu artikli 6 lõigetes 2 ja 6 esitatud lepingud on sõlminud liikmesriigid ja ühendus koos. Nende lepingutega liitumiseks tuleb sõlmida ühenduste ja liikmesriikide ning kolmanda riigi

või organisatsiooni vaheline lepingu protokoll. Selle sisu üle peetavatel läbirääkimistel esindab liikmesriike komisjon vastavalt nõukogu mandaadile (vt eelmises punktis kirjeldatud lepingute sõlmimise protseduure). Eelnõu artikli 6 lõikes 3 on sätestatud, et selliste lepingute puhul kehtivad uutele liikmesriikidele samad õigused ja kohustused mis praegustele. Eelnõu artikli 6 lõikes 6 sätestatakse, et lepinguid, mille suhtes on ühendusel ja liikmesriikidel jagatud pädevus, hakkavad uued liikmesriigid rakendama pärast ELiga ühinemist. Vajalikud kohandused tehakse lepingusse protokollidega, mis on sõlmitud lõikes 2 sätestatud menetluse kohaselt. Kui nõutavad protseduurid ei ole liitumise ajaks täidetud, siis võtavad liikmesriigid ja ühendus oma pädevuse piires meetmed.

Eelnõu artikli 6 lõikes 4 on sätestatud uute liikmesriikide liitumine ühenduse ja liikmesriikide ning Aafrika, Kariibimere- ja Vaikse ookeani (ACP) riikide rühma vahel sõlmitud partnerluslepinguga (Cotonou leping). Lepingust tulenevalt hakkab Eesti osalema EÜ-ACP ministrite nõukogu ja saadikute komitee töös. Euroopa Parlamendi saadikud osalevad EÜ-ACP ühisel parlamentaarsel assambleel. Tulenevalt ühinemisakti artikli 6 lõikest 11 ühineb Eesti ELiga liitumise ajal ka Cotonou lepingu rakendamiseks vastu võetud ELi liikmesriikide vahelise lepinguga (*internal agreement*).

Ühinemisakti artikli 6 lõikes 5 on sätestatud, et uued liikmesriigid võtavad kohustuse liituda Euroopa Majanduspiirkonnaga selle lepingu artikli 128 kohaselt. Nimetatud artikli alusel ühineb Eesti ELiga ühinemise korral ka Euroopa Majanduspiirkonnaga, mille üle alustati läbirääkimisi 9. jaanuaril 2003. Euroopa Komisjoni, Euroopa Majanduspiirkonna riikide ja liituvate riikide vahel peetavate läbirääkimiste tulemused ja ühinemise tingimused kehtestatakse Euroopa Majanduspiirkonnaga ühinemise lepingus.

Praegu kehtib Eesti ja EFTA liikmesriikide (Norra, Island, Šveits, Liechtenstein) vahel 7. detsembril 1996 sõlmitud leping. Eesti kaubandusbilanss on tasakaalus Šveitsiga ja positiivne Islandi ning Norraga. Kaubavahetus Liechtensteiniga on marginaalne. Liitumise tulemusena muutub senine vabakaubandusrežiim Norra, Islandi ja Liechtensteiniga, mis võib Eestis kaasa tuua kalatööstuse tooraine kallinemise. Läbirääkimiste tulemusena kehtestati Norrast ja Islandilt ELi imporditavatele mereandidele suuremad impordikvoodid, arvestades liituvate riikide impordivajadusega. Kindlaksmääratud ajavahemikel aastas on Eestile oluliste kaalutoodete import Norrast ja Islandilt ELi tollivaba.

Põllumajandusministeeriumi analüüsi põhjal muutuvad Euroopa Majanduspiirkonda kuuludes Eesti jaoks soodsamaks põllumajandus- ja töödeldud põllumajandustoodete kaubandustingimused. Euroopa Majanduspiirkonna lepingu muude valdkondade tingimused lepiti kokku Eesti ja Euroopa Liidu läbirääkimistel. Seoses ELi laienemisega on Norra, Island ja Liechtenstein nõustunud eraldama aastateks 2004–2009 600 miljonit eurot sotsiaalse ja majandusliku ebavõrdsuse leevendamiseks ELis. Sellest summast võib Eesti oma projektide jaoks taotleda 1,68%. 2006. aastal tehakse raha kasutamise kohta vahekokkuvõtte ja vajaduse korral muudetakse raha jaotumist. Lisaks sellele pakkus Norra samaks ajavahemikuks 567 miljonit eurot, millest Eesti võib jaotusskeemi alusel pretendeerida 4%-le. Ka nende vahendite kasutamist vaagitakse 2006. aastal ja tehakse vajalikud korrektiivid.

EFTA riikidest on erandiks Šveits, kes Euroopa Majandusühendusega liitumise referendumi tagasi lükkas. Šveitsil on ELiga seitse kahepoolset lepingut, mis käsitlevad maa- ja õhustransporti, isikute vaba liikumist, põllumajandust, riigihankeid, kaubanduse tehnilisi tõkkeid ja teadust. Nimetatud lepingud tuleb Eestil ELiga ühinemise korral üle võtta.

Ühinemisakti artikli 6 lõige 8 ja lõppakti III osa H jaotise 27. deklaratsioon on Eesti Vabariigi deklaratsioon terase kohta. Eesti taotles EÜ impordikvootide suurendamist Venemaalt, Ukrainast ja Kasahstanist pärit terasetoodetele, arvestades Eesti traditsioonilist teraseimpordi mahtu, Eesti dünaamilist metallitööstust ja käikulastava kõrgtehnoloogilise ettevõtte kavandavat impordinõudlust.

Terasetooteid imporditakse ELi EÜ ning Venemaa ja Kasahstani vahel sõlmitud lepingute alusel. Ukraina puhul on ühendus kehtestanud ühepoolselt impordikogused. Eesti taotlus oli vajalik, et tagada Venemaa, Ukraina ja Kasahstani toormeturule spetsialiseerunud Eesti ettevõtetele vajalik toormaterjal.

Läbirääkimiste käigus lepitati kokku suurendada Venemaalt, Ukrainast ja Kasahstanist pärit terasetoodete impordikvoot. Eesti teraseimpordi vajadustest lähtudes kehtestati ühinemisakti artikli 6 lõikes 8, et terasetoodete impordi suhtes kohaldatavaid koguselisi piiranguid kohandatakse asjaomastest tarnijariikidest uutesse liikmesriikidesse viimastel aastatel toimunud terasetoodete impordi põhjal. Selleks peab komisjon enne ELi laienemist läbi rääkima Venemaa, Ukraina ja Kasahstaniga teraselepingutesse vajalike täienduste tegemise.

Lisaks sellele tegi Eesti lõppakti ühepoolsel deklaratsiooni (lõppakti H osa 27. deklaratsioon), milles rõhutatakse, et terasetootmine Eestis areneb ja EÜ ning Venemaa, Ukraina ja Kasahstani vahelistes teraselepingutes kindlaks määratud impordimahtude korrigeerimise käigus tuleb arvestada ka Eesti vajadustega.

Ühinemisakti artikli 6 lõikes 10 sätestatakse, et uute liikmete sõlmitud vabakaubanduslepingud kolmandate riikidega tuleb liitumise hetkest tühistada. Teised lepingud tuleb viia kooskõlla liitumisest tekkivate kohustustega või kui see osutub võimatuks, siis tunnistada kehtetuks vastavalt lepingus sisalduvatele lõpetamissätetele. Seoses viimasega on Eesti kohustatud enne ELiga ühinemist lõpetama kõik vabakaubanduslepingud. Samuti tuleb lõpetada Eesti ja ELi liikmesriikide, Eesti ja Euroopa Majanduspiirkonna riikide ning Eesti ja ELiga liituvate riikide vahelised majandus- ja kaubanduskoostöö lepingud, mis käsitlevad enamsoodustusrežiimi (MFN) ja kaubanduspoliitikat.

Ülejäänud riikidega sõlmitud välislepinguid (sh majandus- ja kaubanduskoostöö lepinguid) ei pea EÜ asutamislepingu artikli 307 kohaselt lõpetama enne Eesti ühinemist ELiga. Asutamislepingu artikli 307 kohaselt ei mõjuta ühinemislepingu sätteid enne ühinemist kolmandate riikidega sõlmitud lepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Kui sellistest lepingutest tulenevad õigused on vastuolus liikmesriigi kohustustega ühenduses ja kui seda vastuolu pole võimalik kõrvaldada, kehtivad ühenduse õigusnormid ning täitmata jäetakse muust lepingust tulenev kohustus. Kui liikmesriik otsustab siiski kasutada nõrgema õigusjõuga välislepingut, saab teda vastutusele võtta asutamislepingu rikkumise eest. Eesti peab seega jälgima, et kolmandate riikidega sõlmitud lepingud ei takistaks ELi ühise välismajanduspoliitika rakendamist. Võimaliku vastuolu korral *acquis*'ga peab Eesti olema valmis lepingu *acquis*'ga kooskõlla viima või lõpetama. Seetõttu on oluline, et kõik kolmandate riikidega sõlmitud majandus- ja kaubanduskoostöö lepingud sisaldaksid sätteid nende lõpetamise kohta.

Eelnõu artikli 6 lõikes 12 on sätestatud, et esitades oma seisukohti rahvusvahelistes organisatsioonides ja sõlmides välislepinguid, peavad uued liikmed arvestama ELiga liitumisest tulenevate kohustuste ning õigustega. Eesti seisukohad peavad olema kooskõlas ühinemislepingust tulenevate kohustustega.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Mitmepoolsed kaubanduslepingud

Nagu eespool nimetatud, on Eesti mitmepoolsete suhetest kõige olulisem osalemine WTOs. Eesti ühines WTOga 13. novembril 1999 (vt RT II 1999, 22), liitudes nii WTO asutamislepingusse kuuluvate lepingutega (neist olulisimad on mitmepoolsed kaubavahetuslepingud, teenustekaubanduse üldleping ning intellektuaalse omandi õiguste kaubandusleping) kui ka pärast 1995. aastat lisatud WTO kokkulepete ja otsustega. Kõigi WTO lepingute ja otsuste suhtes on Eestil ja EL liikmesriikidel sarnased kohustused. Eesti on pärast WTOga liitumist ühinenud WTO tsiviilõhusõidukite kaubanduse lepinguga ning selle muutmise protokolliga (vt RT II 2001,8,46 ja RTI 2002, 88, 1385). Läbirääkimisi peetakse WTO riigihangete lepinguga ühinemise üle. ELi hinnangul peaks Eesti sellega liituma pärast ühinemist ELiga, et vältida kohustuste kooskõlla viimise võimalikke probleeme.

Eesti ja WTO kaupu, teenuseid ja põllumajandustoetusi käsitlevad kohustused on liberaalsemad EÜ vastavatest kohustustest. ELiga ühinemise korral võtab Eesti üle EÜ kaupade suhtes kehtestatud kohustused ning rakendab EÜ kaubandusmeetmeid (sh tollitariife, kvoote ja toetusi). Teenuste suhtes on Eestil sarnaselt mitme praeguse EL liikmesriigiga kavas säilitada mõningad erisused, võrreldes ühenduse kohustustega. Erikohustuste täpsem võrdlev analüüs ning nende säilitamise üle peetavad konsultatsioonid Euroopa Komisjoniga on praegu käimas.

Vastavalt WTO asutamislepingule (üldine tolli- ja kaubanduskokkulepe, GATT 1947, artikkel XXIV) tuleb kolmandatele riikidele maksta kompensatsiooni juhul, kui uute ELi riikide kaubandusrežiim muutub nende suhtes ebasoodsamaks. Kompensatsiooni üle kolmandate riikidega peetavate läbirääkimiste aluseks on ELiga liituvate riikide keskmise rakendatava kaalutud tollitariifimäära muutus, mille kohta teevad oma arvutused WTO sekretariaat, Euroopa Komisjon ja huvitatud kolmandad riigid. Kompenseerimise aluseks olev muutus sõltub seega ka teiste liituvate riikide praeguste ja tulevaste kohustuste erinevusest, kusjuures erinevalt Eestist mõne liituva riigi kaubandusrežiim liberaliseerub. Kompensatsiooni vajadus ning olemus selgitatakse välja komisjoni ning vastava kolmanda riigi läbirääkimiste tulemusena. Kompensatsioon ei ole rahaline, vaid seisneb ELi väliskaubanduse režiimi liberaliseerimises (näiteks mõne ELi kolmandate riikide suhtes rakendatud tollitariifi määra alandamises).

Kahepoolsed lepingud

ELi ühinemisakti artikli 6 punkti 10 kohaselt on Eesti alates ühinemiskuupäevast kohustatud taganema kõikidest vabakaubanduslepingutest. Teiste välislepingute puhul, mis ei ole kooskõlas *acquis'*ga, tuleb kõrvaldada vastuolud ning juhul, kui see osutub võimatuks, neist samuti taganeda.

Seega tuleb Eestil hiljemalt 1. maiks 2004 tunnistada tingimusteta kehtetuks 11 vabakaubanduslepingut (Eesti, Leedu ja Läti vaheline vabakaubandusleping; Eesti ja EFTA vaheline leping; vabakaubanduslepingud Ukraina, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Türgi, Ungari ja Poolaga; Eesti, Läti ja Leedu vaheline põllumajandustoodete vabakaubandusleping ning Eesti ja Taani Kuningriigi ning Fääri saarte kohaliku omavalitsuse vaheline vabakaubandusleping) ning jätta jõustamata vabakaubandusleping Bulgaariaga.

Vabakaubanduslepinguid teiste liituvate riikidega ei ole vaja kehtetuks tunnistada, kuna ühinemislepingu ratifitseerimise korral Riigikogus loetakse need automaatselt lõpetatuks vastavalt

rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonile (artikkel 59 lõige 1 punkt a). Välisministeerium edastab asjaomastele riikidele sellekohase kirja enne ühinemislepingu jõustumist. Juhul, kui peaks selguma, et üks või teine riik ELiga siiski ei liitu, tuleb kohe alustada nendega sõlmitud lepingute kehtetuks tunnistamisega, s.t saata Riigikokku vajalikud seaduse eelnõud.

Vabakaubanduslepingud Ukraina, EFTA riikide ja Türgiga tuleb Riigikogul tunnistada kehtetuks eraldi seadustega. Nimetatud lepingute lõppsätete kohaselt tuleb pärast Riigikogu otsust edastada kuus kuud enne lepingu lõpetamist teisele lepingupoolele sellekohane noot (selleks, et lepingud ei kehtiks alates 1. maist 2004, tuleb noot edastada hiljemalt 31. oktoobril 2003).

Taani ja Fääri saartega sõlmitud vabakaubanduslepingu kehtetuks tunnistamise noot tuleb edastada 12 kuud varem, s.t hiljemalt 1. mail 2003. Kuna lepingut õigeaegselt kehtetuks tunnistada pole võimalik, siis kaalub Välisministeerium võimalust sõlmida Taaniga leping, mille kohaselt Eesti ei rakenda vabakaubanduslepingut alates ühinemislepingu jõustumisest ning lähtub edasises kaubavahetuses ELi lepingutest. Sellist lähenemist võimaldab rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon.

Vabakaubanduslepingu Bulgaariaga on Vabariigi Valitsus heaks kiitnud, kuid Riigikogu menetlusest langes see pärast viimaseid valimisi välja. Välisministeerium edastab valitsuse nõusolekul Bulgaariale kirja, milles teatab, et Eesti ei jõusta vabakaubanduslepingut.

Välisministeerium esitab lepingute lõpetamise materjalid Vabariigi Valitsusele arutamiseks esimesel istungil pärast referendumit ehk 16. septembriks 2003.

Kõigi ülejäänud Eesti välislepingute puhul tuleb kõigepealt analüüsida nende kooskõla *acquis'*ga ning vajaduse korral neid täiendada, kuna puudub kohustus nende lõpetamiseks. Kui lepingupartneri vastuseisu tõttu ei õnnestu *acquis'*ga vastuolus olevaid lepinguid täiendada, tuleb ka need lepingud enne 1. maid 2004 lõpetada või vähemalt alustada nende lõpetamise protseduuridega. Praegu on Eestil ca 40 valitsuse tasandil sõlmitud välislepingut, mille muutmine võib osutuda vajalikuks. Ministeeriumide sõlmitud välislepingute vastavust *acquis'*le tuleb analüüsida ministeeriumidel ning vajaduse korral neid muuta või kehtetuks tunnistada.

Kõik Eesti tähtajalised ja tähtajatud kaubanduslepingud, välja arvatud Eesti Vabariigi ja Aserbaidžaaniga vaheline kaubandus- ja majandusalase, teaduslik-tehnilise ning kultuurialase koostöö kokkulepe (jõustus 19.09.1991), sisaldavad võimalust leping lõpetada, teatades sellest kirjalikult 3–12 kuud varem. Aserbaidžaaniga tuleb Eestil kahepoolselt kokku leppida, mis ei tohiks olla ületamatu, arvestades ELi ja Aserbaidžaaniga vahelist partnerlus- ja koostöökokkulepet.

Praegu analüüsitakse Eesti kahepoolsete investeeringute soodustamise ja vastastikuse kaitse lepingute vastavust EÜ õigusele. Juhul, kui ilmnevad vastuolud ELi õigusega, tuleb alustada läbirääkimisi lepingute tingimuste muutmise üles või kaaluda lepingute lõpetamist.

Käimas on mitmepoolsed konsultatsioonid Euroopa Komisjoni, Ameerika Ühendriikide ja nende liituvate riikide vahel, kes on sõlminud Ühendriikidega investeeringute soodustamise ja kaitse lepingu (sh Eesti). Nende lepingute puhul võib Euroopa Komisjoni seisukohalt esineda vastuolu EL õigusega nii sektoripõhiselt (näiteks kultuur, energeetika ja transport) kui ka horisontaalsel tasandil (eelkõige kapitali vaba liikumine). Konsultatsioonide teel püütakse need vastuolud kõrvaldada. Eesti on vajaduse korral valmis muutma Ameerika Ühendriikidega sõlmitud lepingut.

Turukaitsemeetmed

Eesti on ühtlustanud dumpingut käsitlevad õigusaktid ELi õigusega. Seda valdkonda reguleeritakse dumpinguvastase seaduse (RT I 2002, 57, 358) ning selle rakendusaktidega. Kaitsemeetmete alased õigusaktid on osaliselt ühtlustatud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 526) ning selle rakendusaktidega, millega kehtestatakse põllumajandustoodete kaitsemeetmete protseduurid. Kaitsemeetmeid ja tasakaalustusmeetmeid käsitleva *acquis*' võtab Eesti täies mahus üle ELiga liitumise korral.

Ekspordi garanteerimine ja rahastamine

Ekspordi riikliku garanteerimise seadus kehtib alates 1. maist 2003 (RT I 2003, 1, 2). Seadus on kooskõlas vastavate ELi õigusaktidega.

Arengukoostöö

Arengukoostöö *acquis*' täiendab liikmesriikide õigusakte. Riigikogu kiitis 15. jaanuaril 2003 heaks Eesti arengukoostöö põhimõtted, mis on vastavuses ELi arengukoostöö poliitikaga. Eesti järgib ELi liikmesriikide tava arengukoostööd koordineeriva ametkonna määramisel. Vabariigi Valitsuse seaduse ja välissuhtlemisseadusega on määratud arengukoostööd juhtivaks ametkonnaks Välisministeerium.

Eesti on kehtestanud vähemarenenud riikide nimekirja, kelle toodete impordi korral kehtib täielik tollimaksuvabastus ning riikide nimekirja, kelle toodete impordi korral rakendatakse tollimaksumäärasid, mis on 50% kehtivast enamsoodustusrežiimi (MFN) määrast. Eesti võtab ELiga liitudes üle viimase kehtestatud riikide nimekirjad ja soodustuste andmise tingimused. Üldist soodustuste süsteemi rakendab Eesti tollitariifiseaduse § 12 ning tolliseadustiku muutmise seaduse (RT I 2002, 92, 528) ja selle rakendusaktide kohaselt alates 1. jaanuarist 2003.

Kahesuguse kasutusega kaubad

Eesti õigusaktid võimaldavad rakendada ELi regulatsioone. Kahesuguse kasutusega kaupade vahetust reguleeritakse strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi seaduse (RT I, 1999, 57, 597) ja selle rakendusaktidega. Kehtivad õigusaktid võimaldavad tõhusalt valvata strateegiliste kaupade tarnete ja nende lõppkasutuse järele. Õigusakte on vaja pidevalt täiendada ja ajakohastada vastavalt uutele ELi nõuetele ja tingimustele. Arvestades ELis praegu ettevalmistatavaid ühiseisukohti ja määruste eelnõusid, töötatakse Välisministeeriumis välja uut strateegilise kauba seadust, mille järgi kaob kahesuguse kasutusega kauba sisseveo järelevalve, kuna seda ei nõuta ELis. Selle asemel kehtestatakse strateegiliste kaupade vahenduse järelevalve ja keelustatakse piinamisvahendite ja muude inimõiguste rikkumiseks kasutatavate kaupade vahendamine. Kahesuguse kasutusega kaupu käsitleva *acquis*' võtab Eesti täies mahus üle liitumise korral ELiga.

5. MÕJUD

Kuigi muutused, mis tulenevad Eesti kaubanduslepingute lõpetamisest, on laiaulatuslikud, mõjutavad need Eesti väliskaubandust pigem positiivselt. Kaubanduspiirangud Eesti põhiliste kaubanduspartnerite suhtes vähenevad ja sooduskaubanduslepingutega kaetud piirkond suureneb. Ainsa erandina tuleb nimetada Ukrainat, kellega EL ei ole sõlminud vabakaubanduslepingut.

Pärast Eesti-Ukraina vabakaubanduslepingu lõpetamist rakendatakse Eesti kaupadele EÜ ja Ukraina vahelise partnerlus- ja koostöökokkuleppe kohaselt enamsoodustusrežiimi, millega nähakse ette imporditollid, mis praegu puuduvad. Vaatamata sellele, et Ukraina osatähtsus Eesti koguekspordis on suhteliselt marginaalne (ligikaudu 1,5%), on Ukraina Eestile väga oluline kalasaaduste turg.

Eesti kaupade väljaveo võimalused ELi, sellega liituvatesse riikidesse ja EFTA riikidesse paranevad. Eksport nimetatud riikidesse moodustab kokku ligi 80% Eesti väliskaubandusest ning liitumise korral ELiga kaovad viimasedki kvantitatiivsed ja tariifsed piirangud (v.a EFTA riikide põllumajandus- ja kalandussektor, mille suhtes läbirääkimised Euroopa Majanduspiirkonnaga veel käivad). Eesti ja kolmandate riikide suhetes ei muutu peaaegu midagi, kuna praegu rakendatav enamsoodustusrežiim säilib ka pärast ELiga liitumist.

Oluline positiivne muutus on Venemaale ekspordi võimaluste suurenemine - vastavalt EÜ ja Venemaa vahelisele partnerlus- ja koostöökokkuleppele (*Partnership and Co-operation Agreement-PCA*) rakendatakse enamsoodustusrežiimi, s.t Eesti kaupadele kehtestatud topeltollid kaovad.

Kuigi enamiku kaubagruppide import EList, sellega liituvatest riikidest ja EFTA riikidest moodustab rohkem kui 70% Eesti koguimpordist, eelistab Eesti tarnida mitut spetsiifilist toodet Venemaalt, Ukrainast või teistest SRÜ riikidest. Seetõttu on pärast EÜ kaubanduspoliitika ülevõtmist oodata mõningast hinnatõusu ja teatud hangete ümbersuunamist ELi. Oluline imporditartikkel on Venemaa, Ukraina ja Kasahstani terasetoodang, mille suhtes on EL kehtestanud impordikvoodid. Ajutine lahendus sellele probleemile on saavutatud seletuskirja selle jao punktis 3 kirjeldatud kokkuleppes ELiga, lõplik lahendus saabub aga nimetatud riikide liitumise korral WTOga.

Teine tähtis imporditartikkel on kala. Küsimus leidis lahenduse Euroopa Majandusühenduse laienemisläbirääkimistel, kus liituvate riikide mereandide impordistatistika alusel suurendati Islandi ja Norra mereandide ja kalatoodete impordikvoote. ELi, sellega liituvate riikide ja EFTA riikide teiste kaubagruppide (mille osatähtsus Eesti koguimpordis on alla 70%) EÜ tollimäärad on suhteliselt madalad (alla 10%).

Pärast Eesti liitumist ELiga ei muutu kolmandate riikide turukaitsemeetmed. Dumpinguvastased meetmed on üldjuhul suunatud konkreetse ettevõtte vastu (v.a India, kes on kehtestanud teatud dumpinguvastased meetmed kogu ELi vastu). Tasakaalustusmeetmed kehtivad kogu ELile ning komisjoni hinnangul laienevad need ka uutele liikmetele. Praegu on ELi vastu jõus ligikaudu kümme meetet. Tasakaalustusmeetmed kehtivad eelkõige teatud põllumajandustoodete väljaveo korral Argentiinasse, Kanadasse, Mehhikosse, Ameerika Ühendriikidesse ja Venezuelasse. Eesti kaupade vastu rakendavad kolmandad riigid turukaitsemeetmeid juba praegu (kaitsemeetmete rakendamine ei olene päritoluriigist, vaid kehtib *erga omnes*).

ELiga liitudes tuleb Eestil arvestada mõjuga, mis võib kaasneda EÜ turukaitsemeetmetega. Näiteks tuleb jälgida liikmesriikide algatusi dumpinguvastaste meetmete võtmiseks, kuna need võivad olla suunatud kolmanda riigi ettevõtjate vastu, kelle toorainet kasutab Eesti tööstus. Sellisel juhul ei ole sisseveo piiramine dumpinguvastaste meetmetega Eesti huvides ning Eesti ei peaks nende kehtestamisega nõustuma. Kui Eesti soovib ise algatada turukaitsemeetmete võtmist, siis tuleb leida toetajaid teiste liikmesriikide seas, et tõestada ühendusele uurimise vajalikkust.

ELiga liitudes pääseb strateegilise kauba komisjon ligi ELi andmebaasile, mis sisaldab litsentsi väljastamisest keeldumise teatiseid. See võimaldab valvata tõhusamalt kahesuguse kasutusega

kaupade lõppkasutuse järele, mis omakorda vähendab riski, et neid kaupu tarnitakse läbi Eesti või Eestist välja basoovitavale lõppkasutajale. Samuti liitub Eesti ELi liikmena rahvusvaheliste ekspordikontrolli organisatsioonidega ja massihävitusrelva leviku tõkestamise organisatsioonidega. Mõningates riikides on see eeldus Eesti "positiivsete" riikide nimistusse lülitamiseks, mis võimaldab Eesti ettevõtetel pääseda ligi strateegilistele kaupadele ja tehnoloogiatele. See annab olulise tõuke Eesti innovatiivsele ja teaduslikule arengule. Eelnevast lähtudes vähendab ELiga ühinemine Eesti julgeolekuriske ja soodustab kõrgtehnoloogilist teadus- ja tootmistegevust.

Liitumine ELi arengukoostöö poliitikaga ei mõjuta märkimisväärselt Eesti arengukoostöö poliitikat. Liikmesriigina hakkab Eesti osalema ELi komisjoni arengukoostöö poliitika kujundamises, säilitades samal ajal riikliku arengukoostöö poliitika. Samas soodustab osalemine ELi arengukoostöö poliitika kujundamises Eesti asjakohaste struktuuride kiiremat arengut.

6. RAKENDAMINE

ELiga liitumise korral muutub Eesti multilateraalsete väliskaubandushuvide kaitse korraldus, seda nii rahvusvahelisel kui riiklikul tasandil.

Eesti huve WTO institutsioonides (mitmesugused WTO komiteede ja töögruppide istungid) on siiani kaitsnud Välisministeerium koos teiste asutuste ekspertidega. EL liikmesriigid avaldavad WTO institutsioonides ühisseisukohti, mida esitab Euroopa Komisjoni. Ühisseisukohad töötatakse välja Euroopa Liidu Nõukogu komitees 133 (edaspidi K133). Praegu töötatakse Eestis välja K133 tööga seotud riigi ametkondade vahelist koordineerimiskeskust, milles arvestatakse EL liikmesriikide vastava töökorralduse ja kogemustega. Kuna K133 tegeleb mitme valdkonna kaubandusküsimustega, kaasatakse töösse vastavate ametkondade eksperte.

Ühise kaubanduspoliitika rakendamise eest vastutavad põhiliselt Välisministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium ning Tolliamet. Teised valitsusasutused on kaasatud vähemal määral. Välisministeeriumil kui välissuhtlemise ning väliskaubanduse eest vastutaval asutusel on koordineeriv roll.

Oluline on ka ühenduste välislepingutest tulenevate meetmete rakendamine. Lepingutes ning ühenduse ühepoolsetelt kehtestatud tollimeetmete (dumpinguvastased maksud, ekspordikontroll) tõhusaks rakendamiseks käivitatakse Tolliameti projekti, mis hõlmab kõigi tollimeetmete tollitariife. Probleemiks võivad osutuda meetmed, mille puhul on vaja esitada sertifikaat, ekspordilitsents vms, kuid puudub asutus, kes neid väljastab. Praegu analüüsivad Välisministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Tolliameti eksperdid, milliste meetmete puhul on sertifikaati vaja ning milline ametkond peaks nende väljastamise eest vastutama. Teatud liiki sertifikaate kasutatakse Eestis juba praegu (näiteks ekspordikontrolli ja CITESi sertifikaadid). ELi tollimeetmete rakendamiseks omab olulist tähtsust ELi õiguse vahetu kohaldatavus.

Kahesuguse kasutusega kaupade kontrolli eest vastutab alates 1994. aastast Vabariigi Valitsuse strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi kontrolli komisjon, mida juhib välisminister ja kuhu kuuluvad Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Tolliameti, Politseiameti ning Kaitsepolitseiameti esindajad.

Eesti osalemise eest ELi arengukoostöös vastutab Välisministeerium. Valdkonna riiklikule koordineerimisele hakkab kaasa aitama loodav arengukoostöö komisjon, kuhu kuuluvad arengukoostöö küsimustega tegelevad erinevate ametkondade esindajad.

Välislepingute, konventsioonide ja nendega seotud ELi õigusaktide eesti keelde tõlkimise eest vastutab Eesti Õiguskeele Keskus, kes on koostanud tõlkimiseks vajalike õigusaktide nimekirja ning võtnud nende tõlkimise oma tööplaani.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemislepingus ei ole selliseid välissuhteid käsitlevaid sätteid, mis jõustuvad hiljem kui leping.

27. JAGU

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Välisministeeriumi 1. poliitikaosakonna (rahvusvahelised organisatsioonid ja julgeolekupoliitika) 1.A büroo (ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika büroo) II sekretär Meelis Tiigimäe ja büroo direktor Märt Volmer.

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika koondab endasse ELi diplomaatilise tegevuse ning selle peaesmärk on kaitsta liidu ühisväärtusi ja suurendada liidu julgeolekut.

Selleks, et tagada liidu välispoliitiline mõjus, teavitavad liikmesriigid üksteist kõigist üldist huvi pakkuvatest välis- ja julgeolekupoliitika küsimustest ning konsulteerivad omavahel nõukogus. Liikmesriigid koordineerivad oma tegevust ka rahvusvahelistes organisatsioonides. Samuti teevad koostööd liikmesriikide diplomaatilised ja konsulaaresindused ning komisjoni delegatsioonid kolmandates riikides, tagades nõukogu võetud ühisreisukohtade järgimise ja ühismeetmete rakendamise.

Ühenduse raames tehti poliitilise integratsiooni esimene katse Euroopa Kaitseühenduse kavaga 1952. aastal, kuid eeskätt Prantsusmaa vastuseisu tõttu jäi see rakendamata.

1970ndatel käivitati mitteametlikult Euroopa poliitiline koostöö ning see ametlikustati ühtse Euroopa aktiga, mis jõustus 1987. aastal. Koostöö eesmärgiks jäi vähe ambitsioonikas soov edendada liikmesriikide konsultatsioone välispoliitilistes küsimustes. Komisjoni tollastele pingutustele vaatamata ei õnnestunud viia välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikat ühenduste pädevusse. Eelkõige brittide vastuseisu tõttu loodi kompromissina (Maastrichti) ELi lepingu jõustudes 1993. aastal nn kolme samba süsteem, kus ühine välis- ja julgeolekupoliitika paigutati 2. sambasse, kus erinevalt 1. sambas kasutatava riigiülese (Euroopa ühendused) meetodi asemel on kasutusel valitsustevaheline meetod.

Amsterdami lepinguga nähti ette, et EL peab arendama välja ka ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika. Lepingu kohaselt võib ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika areneda ühiskaitseks. Amsterdami leping muutis ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgi, võimaldades kriisi lahendamisel kasutada nii sõjalisi kui ka mittesõjalisi vahendeid. Need nn Petersbergi ülesanded (nimetus pärineb Petersbergis peetud Lääne-Euroopa Liidu kohtumisest, kus esmakordselt määrati ülesanded kindlaks) hõlmavad paljusid valdkondi alates otsingu- ja päästemiisioonidest kuni rahuvalve ja rahuõlmimise operatsioonideni. Loodi ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja koht.

Nice'i lepinguga arendati edasi ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ja sellesse kuuluvat ühist julgeoleku- ja kaitsepoliitikat. Olulise muudatusena lisati lepingusse tõhustatud koostöö võimalus ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas ja laiendati ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist. Nice'i Ülemkogu otsusega loodi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika poliitilised ja sõjalised struktuurid.

2. EESMÄRK

ELi lepingu V jaotise artikli 11 kohaselt on ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgid:

- kaitsta liidu ühiseid väärtusi, põhihuve, sõltumatust ning terviklikkust kooskõlas ÜRO põhikirjaga;
- igal viisil tugevdada liidu julgeolekut;
- säilitada rahu ja tugevdada rahvusvahelist julgeolekut kooskõlas ÜRO põhikirja ning Helsingi lõppakti põhimõtetega ning Pariisi harta eesmärkidega, kaasa arvatud rahu ja julgeolek välispiiridel;
- edendada rahvusvahelist koostööd;
- arendada ja tugevdada demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid ning inimese põhiõiguste ja -vabaduste austamist.

Ühisesse välis- ja julgeolekupoliitikasse kuuluv kaitsepoliitika põhineb ELi lepingu artiklil 17, mis sätestab, et ühine välis- ja julgeolekupoliitika hõlmab kõiki liidu julgeoleku küsimusi, sealhulgas ühise kaitsepoliitika järkjärgulist kujundamist, mis võib viia ühiskaitseni. Liikmesriigid teevad omavahelist relvastuskoostööd.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames lahendatavad ülesanded on humanitaar- ja päästeülesanded, rahuvalve ja lahinguüksuste ülesanded kriiside ohjeldamisel, sealhulgas rahusobitamine (nn Petersbergi ülesanded).

Petersbergi ülesannete täitmiseks seadis ELi Helsingi Ülemkogu 1999. aasta detsembri otsusega eesmärgiks luua 2003. aastaks kiirreageerimiskorpus (60 000 meest). Selle nn peaeesmärgi saavutamine annaks ELile võimaluse sooritada iseseisvalt sõjalisi operatsioone. Eesmärk täidetakse liikmesriikide vabatahtliku panustamise teel. Praegu on veel puudujääke kaugtranspordi suutlikkuses. Kokkuleppel NATOga saab EL kasutada ka planeerimist ja muid alliansi vahendeid.

Eraldi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika eesmärgid on püstitatud ka tsiviilse kriisilahendamise kohta (politsei, õigusriik, avalik haldus ja tsiviilkaitse). Nendegi eesmärkide saavutamine käib vabatahtlikkuse alusel ning praeguseks on need praktiliselt saavutatud.

1. jaanuaril 2003. aastal alustas EL oma esimest ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika operatsiooni – politseioperatsioon Bosnia-Herzegovinas (EUPM). 31. märtsil 2003. aastal käivitub ka esimene sõjaline operatsioon FYROM. Peetakse läbirääkimisi NATO operatsiooni ülevõtmise kohta Bosnia-Herzegovinas (SFOR), mis peaks aset leidma järgmise aasta alguses.

Püstitatud eesmärkide täitmiseks on liikmesriigid võtnud endale kohustuse tingimusteta toetada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat solidaarsuse vaimus. Liikmesriigid kohustuvad hoiduma igasugustest meetmetest, mis on vastuolus liidu huvidega (ELi lepingu artikkel 11).

Nice'i lepinguga loodi nn tõhustatud koostöö võimalus, et ellu viia ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonna ühismeedet või ühisseisukohta, tingimusel et koostöö teenib liidu eesmärke ning järgib ELi lepingu ja ühenduste põhimõtteid. Selline koostöö peab hõlmama vähemalt kaheksat liikmesriiki ja olema avatud kõikidele liikmesriikidele. Tõhustatud koostöö korral võib kasutada ELi ja ühenduse institutsioone ja mehhanisme. Samas rõhutatakse, et tõhustatud koostööd võib teha vaid viimase abinõuna, kui olemasolevad lepingud ei võimalda mõistliku aja jooksul soovitud eesmärke saavutada. Aktid ja otsused, mille on vastu võtnud tõhustatud koostöös osalevad riigid, ei ole kohustuslikud neile, kes selles koostöös ei osale. Koostöö kulud (välja arvatud institutsioonide halduskulud), katavad osalevad liikmesriigid (ELi lepingu artiklid 27, 43, 44). Praeguse seisuga ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas tõhustatud koostööd veel tehtud ei ole. Nimetatud koostöö ei laiene sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega küsimustele.

Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat käsitlevad õigusaktid

Esmase õigusena reguleerivad ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ELi leping ja EÜ asutamisleping. Kui ELi lepingus on nimetatud valdkonnale pühendatud terve V jaotis (artiklid 11–28), siis EÜ asutamislepingus ühise välis- ja julgeolekupoliitika artiklid puuduvad. EÜ asutamisleping kehtestab institutsioonilise raamistiku, mida kasutatakse ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika elluviimiseks (artiklid 189, 190, 196–199, 203, 204, 206–209, 213–219, 255 ja 290).

Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning kaitsepoliitikat käsitlevad õigusaktid erinevad ühenduste õigusaktidest. ELi lepingu artikli 12 kohaselt on nendeks üldsuunised, ühisstrateegiad, ühismeetmed ja ühisseisukohad.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhimõtted ja üldsuunised on poliitilised otsused, mille Euroopa Ülemkogu teeb ühehäälselt.

Ühisstrateegiaks nimetatakse Euroopa Ülemkogu vastuvõetud laiahaardelist välispoliitilist kava, mis on suunatud mingile kindlale regioonile või valdkonnale. ELil on praegu kolm ühisstrateegiat: Venemaaga, Ukrainaga ja Vahemere piirkonna riikidega. Ühises välis- ja julgeolekupoliitikas kasutatakse ühisstrateegiaid, kuna need jätavad liikmesriikidele üsna palju otsustusruumi.

Ülemkogu poolt juba vastu võetud ühisstrateegia raames võetavaid ühismeetmeid ja ühisseisukohti otsustatakse kvalifitseeritud häälteenamusega. Liikmesriikidele on jäetud õigus teatada, et nad on olulistel põhjustel kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamise vastu. Sellisel juhul suunatakse asi ühehäälsel otsuse tegemiseks ülemkogusse.

Ühismeede on liikmesriikide kooskõlastatud tegevus, mille puhul kõik ressursid on rakendatud ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast lähtuva eesmärgi nimel. Tegemist võib olla rahu-sobitamise-, rahuvalve- või politseioperatsiooniga mõnes regionaalses konfliktikolde. Otsuse ühismeetme rakendamise kohta teeb Euroopa Liidu Nõukogu. Ühismeetmel on oma spetsiifilised eesmärgid ja ulatus, kindlaksmääratud ressursid (väetüksused, logistika, rahalised vahendid jne) ja kestus.

Ühisseisukoha regiooni, riigi või rahvusvahelise probleemi kohta võtab vastu nõukogu ning selle eesmärk on muuta liikmesriikide koostöö süstemaatilisemaks ja tõhustada selle kooskõlastamist. Ühisseisukohaga võib EL üles astuda ka rahvusvahelises organisatsioonis või rahvusvahelisel konverentsil.

Deklaratsioon on õiguslik vahend, mille vastuvõtmist ei ole ELi lepingus kehtestatud, kuid see annab võimaluse väljendada ELi seisukohti rahvusvahelise elu küsimustes. Deklaratsioon võtab vastu nõukogu või eesistujariik ning need ei ole täitmiseks kohustuslikud. Tihti ei eelne neile pikki liikmesriikidevahelisi läbirääkimisi ning deklaratsiooni tekst kooskõlastatakse tavaliselt ELi andmesidevõrgu (COREU) vahendusel vaikumise protseduuri alusel.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärkide saavutamiseks võib nõukogu sõlmida riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega kokkuleppeid (ELi lepingu artikkel 24). Kokkulepe ei ole kohustuslik liikmesriigile, mille esindaja nõukogus teatab, et ta peab järgima oma põhiseadusest tulenevate menetluste nõudeid.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika institutsiooniline korraldus

Maastrichti ja Amsterdami lepingutega loodi ühise välis- ja julgeolekupoliitika jaoks ühtne institutsiooniline korraldus (ELi lepingu artikkel 3). Põhimõttelise uuendusena omandasid Euroopa ühenduste institutsioonid (eelkõige Euroopa Komisjon, kuid ka Euroopa Parlament) pädevuse ka valitsustevahelisel koostööl põhinevas ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika ühtset institutsioonilist korraldust täpsustatakse ELi lepingu artiklis 28 viidetega asjakohastele EÜ asutamislepingu artiklitele.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhimõtted ja üldsuunised määrab kindlaks riigipeade ja valitsusjuhtide tasemel neli korda aastas kogunev Euroopa Ülemkogu. Ülemkogu võtab vastu poliitilised otsused, millele tuginedes viivad teised struktuurid ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning kaitsepoliitikat ellu. Ülemkogu otsustab ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning kaitsepoliitika küsimusi alati konsensusega. Ükski otsus ei jõustu, kui mõni liikmesriik ei ole sellega nõus.

Ministrite tasemel esindatud ELi Nõukogu on ühise välis- ja julgeolekupoliitika üle otsustamise keskne institutsioon, kes teeb ülemkogu suuniste põhjal ühise välis- ja julgeolekupoliitika kindlaksmääramiseks ja rakendamiseks vajalikud otsused (ELi lepingu artikkel 13). Nõukogu võtab vajadust mööda vastu ühismeetmeid, mille rakendamine on liikmesriikidele kohustuslik, ja ühisseisukohti, milles määratakse liidu lähenemisviis konkreetsele küsimusele (ELi lepingu artiklid 14 ja 15). Nõukogu koosneb liikmesriikide valitsuste esindajatest (ministritest või nende asetäitjatest). Ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning kaitsepoliitika küsimusi arutavad ja nende üle otsustavad üldjuhul välisministrid (liikmesriigiti kasutatakse erinevat praktikat), kelle kord kuus Brüsselis toimuvad kogunemised kannavad nimetust üld- ja välisasjade nõukogu (GAERC); üldasjade ja välisasjade arutelud peetakse eraldi.

Nõukogu töö ettevalmistamise eest vastutab liikmesriikide alalistest esindajatest koosnev komitee (COREPER), mis jaguneb omakorda kaheks. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnaga tegeleb EÜ asutamislepingu alusel alaliste esindajate komitee COREPER II. Nice'i lepinguga lisati ELi lepingusse uue institutsioonina poliitika- ja julgeolekukomitee (PSC), kes jälgib rahvusvahelist olukorda ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga hõlmatud valdkondades ning aitab kaasa poliitika kindlaksmääramisele, esitades nõukogule arvamusi. Poliitika- ja julgeolekukomitee loomisega ei piirata siiski COREPERi rolli ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas, kuigi viimane sageli küsimusi sisuliselt ei aruta.

Nõukogu eesistuja ametikohta täidavad liikmesriigid kordamööda kuuekuulise tähtaja jooksul. Eesistuja esindab liitu ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes, juhatab ELi nimel rahvusvahelisi läbirääkimisi ja teeb teatavaks ELi seisukohad rahvusvahelise elu küsimustes. Kolmandate riikidega poliitilise dialoogi raames peetavatel kohtumistel on EL esindatud nn eesistujakolmikuga – eesistuja, järgmine eesistuja, komisjon ja nõukogu sekretariaat.

Amsterdami lepinguga anti nõukogu peasekretärile lisafunktsioon tegutseda ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindajana. ELi lepingu artikli 26 kohaselt aitab nõukogu peasekretär kaasa poliitikaotsuste sõnastamisele, ettevalmistamisele ja rakendamisele ning peab vajaduse korral eesistujariigi taotlusel nõukogu nimel poliitilist dialoogi riikidega, kes ei ole ELi liikmed.

Nõukogu sekretariaadis loodi peasekretärile alluv poliitika planeerimise ja varase hoiatuse üksus. Nõukogu sekretariaadi administratiivsel juhtimisel loodi asepeasekretäri ametikoht, et kergendada peasekretäri töökoormust. Esimeseks nõukogu peasekretäriks ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrgeks esindajaks sai 8. oktoobril 1999. aastal Javier Solana.

Nõukogu jooksvat tööd tehakse töögruppides. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika töögruppide puhul tuleb eristada nõukogu ühendatud grupe "puhastest" ühise välis- ja julgeolekupoliitika töögruppidest, kes käsitlevad ainult välis- ja julgeolekupoliitilisi küsimusi.

Ühendatud töögrupid käsitlevad nii välispoliitilisi kui ka välismajanduspoliitilisi küsimusi. See tuleneb Maastrichti lepinguga loodud ühtsest institutsioonilisest korraldusest. Ühendatud grupid on *de jure* kõik geograafilised töögrupid, kuid samas on pärast Maastrichti lepingu sõlmimist kõik eesistujariigid korraldanud ühendatud gruppide koosolekuid kahel tasandil. Välis- ja julgeolekupoliitilisi päevakorrapunkte arutatakse pealinnadest kohalesõitvate esindajate tasandil, välismajanduspoliitilisi punkte nn Brüsseli tasandil (asjakohaste alaliste esinduste töötajad).

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika "puhaste" töögruppide pädevus hõlmab eranditult ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonda. Sellesse kategooriasse mahub enamik temaatilisi töögrupe, siiski võib sidususe eesmärgil osutada kasulikku ka kontaktipidamine ja infovahetus teiste nõukogu töögruppidega, sealhulgas justiits- ja siseküsimuste alal.

Ühendatud töögruppide ja ühise välis- ja julgeolekupoliitika "puhaste" gruppide puhul saadetakse koosolekute päevakorrad ning aruanded osalejatele COREU sidevõrgu kaudu.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seonduvate õigus-, rahandus- ja haldusküsimuste arutamiseks loodi juulis 1994. aastal ühise välis- ja julgeolekupoliitika alaliste esinduste nõunike töögrupp (praegu kannab nime RELEX nõunike töögrupp). Töögrupp nõustab nimetatud küsimustes poliitika- ja julgeolekukomiteed ning COREPERi. Lisaks vaadatakse seal üksikasjalikult läbi otsused ELi sanktsioonide kohta (ühiseseisukohad kolmandate riikidega majandussuhete osalise või täieliku katkestamise kohta).

Ühtse institutsioonilise korralduse tingimustes kasutatakse ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika alal Euroopa ühenduste keelte kasutusrežiimi (viitega EÜ asutamislepingu artiklile 290). Maastrichti lepingu lõppaktile lisatud deklaratsioonis 29 täpsustatakse keelte kasutamist ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes: COREU sidevõrgus lähtutakse esialgu senisest Euroopa poliitilise koostöö praktikast, mille kohaselt kasutatakse vaid inglise ja prantsuse keelt. See keelerežiim on seniajani säilinud kõikides ühise välis- ja julgeolekupoliitika töögruppides.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika struktuurid

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika loomisega seoses tekkis vajadus selle kõrvale luua ka ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika struktuur. Uued komiteed ja nende töögrupid töötavad nõukogu alluvuses.

Poliitika- ja julgeolekukomitee (PSC), mis integreeriti Nice'i otsusega ka ELi lepingusse, on ELi julgeoleku ja kaitsepoliitika kese ning tegeleb kõigi ELi lepingu artiklis 25 nimetatud ülesannetega. Poliitika- ja julgeolekukomitee teostab poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist, kui EL on otsustanud kriisile reageerida sõjaliste vahenditega. Komiteel on ka oluline roll konsultatsioonide pidamisel NATOga ja kolmandate riikidega.

Komitee käib koos Brüsselis resideerivate suursaadikute tasemel, kuid võib vajaduse korral koguneda ka liikmesriikide poliitikadirektorite tasemel. Seega säilib poliitikadirektoritel senisele poliitilisele komiteele vastav kooskäimise võimalus, kuid senisest harvemini ning sisulist tööd teevad alalised esindajad.

Poliitika- ja julgeolekukomitee istungeid võib juhatada nõukogu peasekretär. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja võib juhatada komitee istungeid ja seda eriti kriisi korral, olles eelnevalt konsulteerinud eesistujamaaga. Ainult nõukogul ja komisjonil on õigus oma pädevuse piires langetada õiguslikult siduvaid otsuseid. Poliitika- ja julgeolekukomitee asutamine ei mõjuta olemasolevat otsuste langetamise ja rakendamise mehhanismi, nagu see on igas ELi sambas ette nähtud.

Sõjaline komitee (MC) on ELi kõrgeim sõjaline organ. See koosneb liikmesriikide kaitsejõudude juhatajatest, keda harilikult esindavad komitees sõjalised esindajad ehk milrepid. Kaitsejõudude juhatajate tasemel kohtutakse ainult vajaduse korral. Komitee annab soovitusi poliitika- ja julgeolekukomiteele ning juhiseid ELi sõjalisele staabile.

Sõjaline staap (MS) pakub sõjalist ekspertiisi ning abistab poliitika- ja julgeolekukomiteed, sõjalist komiteed ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat. Staabi ülesanded on varajane hoiatus, olukorra analüüs ja strateegiline planeerimine Petersbergi ülesannete raames. Sõjaline staap viib ellu ELi poliitikat ja otsuseid vastavalt sõjalise komitee juhistele ning tagab sideme sõjalise komitee ja ELi käsutuses olevate sõjaliste ressursside vahel.

Sõjaline staap jälgib potentsiaalseid kriise info põhjal, mis saadakse riiklike ja riikidevaheliste luurestruktuuride kaudu. Sõjaline staap kogub kokku ELi käsutusse antud riiklikud ja riikidevahelised jõud ja peab nende üle arvet.

Tsiviilkomitee (CIVCOM) on ELi julgeoleku ja kaitsepoliitika struktuuridest noorim ja alles kujunemisjärgus. Komitee on jagatud neljaks alakomiteeks, mis vastutavad tsiviilse kriisilahendamise nelja komponendi – politsei, õigusriik, tsiviilkaitse ja haldus - eest.

Nimetatud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika komiteede tööd toetavad mitmed ELi julgeoleku ja kaitsepoliitika töögrupid

Euroopa Komisjon. Kuigi ELi lepingu artikli 27 kohaselt osaleb Euroopa Komisjon täiel määral ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonna töös, on komisjonil nimetatud poliitika kujundamisel siiski teisejärguline osa. Komisjon on eelkõige siduvaks lüliks ühelt poolt välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning teiselt poolt väliskaubandus- ja arenguabipoliitika vahel. Komisjon osaleb liidu esindamisel eesistujakolmiku koosseisus rahvusvahelistel kohtumistel. Komisjonis vastutab ühise välis- ja julgeolekupoliitika eest välissuhete peadirektoraat ja üheks komisjoni liikmeks on välissuhete volinik.

Euroopa Parlamendi pädevus on ühises välis- ja julgeolekupoliitikas väga piiratud. Parlamendiga konsulteeritakse ühise välis- ja julgeolekupoliitika peamistes aspektides ja teda informeeritakse liidu asjakohasest arengust. Parlament kinnitab ELi eelarve, mille üheks osaks on ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika eelarve. Parlament võib nõukogule esitada küsimusi või anda talle soovitusi. Kord aastas toimub parlamendis mõttevahetus ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamisel saavutatud edusammude üle.

Euroopa Kohtul puudub ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas kindlalt piiritletud pädevus. Seepärast on vaid kaudne võimalus, et kohut mõistab Euroopa Kohus, kui ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames võetavad meetmed või tehtavad toimingud puudutavad mõnda EÜ õiguse aspekti (näiteks majandussanktsioonid vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 301 või eelarvemenetlus vastavalt artiklile 272).

Euroopa Kontrollikoda, kelle ülesandeid ei ole ELi lepingu artiklis 28 sõnaselgelt nimetatud, kontrollib oma volituste piires (EÜ asutamislepingu artikkel 248) kõiki ühenduste tulusid ja kulusid ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Liikmesriikide sissemaksude meetodil ühise välis- ja julgeolekupoliitika operatiivülesanneteks eraldatud summad kontrollikoja pädevusse ei kuulu. Siin vastutavad asja eest riiklikud kontrollikojad, kellel on praktikas siiski väga keeruline vahendite kasutamist kindlaks teha. Mõnikord on nõukogu sellistel juhtudel Euroopa Kontrollikoda otseselt palunud arvepidamist kontrollida. See on otstarbekas just segafinantseerimise korral (liikmesriikide osamaksud pluss rahaeraldise komisjoni eelarvest) või juhul, kui liikmesriikide osamakse haldab komisjon või eesistujariik. Kui tegevuskulud ei ole kaetud EÜ eelarvevahenditest (sõjalise ja kaitsepoliitilise tähendusega operatsioonideks vajalikud tegevuskulud), katavad liikmesriigid need kulud rahvamajanduse kogutoodangu järgi määratud skaala kohaselt. Liikmesriigid, mille esindajad nõukogus on ELi lepingu artikli 23 lõike 1 teise lõigu alusel (ei osale operatsioonis) teinud ametliku avalduse, ei ole kohustatud aitama kaasa sõjalise operatsiooni tegevuskulude katmisele.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud otsuste tegemine

Igal liikmesriigil või komisjonil on õigus suunata nõukogule ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimusi ning teha nõukogule ettepanekuid. Vajaduse korral kutsub eesistujariik kas omal algatusel või komisjoni või liikmesriigi taotlusel 48 tunni, äärmise vajaduse korral lühema aja jooksul kokku nõukogu erakorralise istungi. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning kaitsepoliitika puhul on otsuste algatajateks ja vastuvõtjateks eelkõige liikmesriigid, kes tegutsevad ülemkogu ja nõukogu kaudu.

Otsuseid teevad ülemkogu ja nõukogu ühehäälselt. ELi lepingu artikkel 23 võimaldab liikmesriigil hääletamisest hoiduda (nn konstruktiivne hääletamisest loobumine). Sel juhul ei ole ta kohustatud otsust kohaldama, kuid ta aktsepteerib otsust ja hoidub igasugustest asjakohase otsuse alusel võetud meetmega vastuollu minna võivatest meetmetest.

Erandina otsustab ühisstrateegia raames võetavaid ühismeetmeid ja ühisseisukohti nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega; samuti tehakse otsuseid ühismeetme kohta või ühisseisukoha rakendusotsuseid. Liikmesriikidele on jäetud õigus teatada, et nad on olulistel põhjustel kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamise vastu. Sellisel juhul suunatakse asi ühehäälselt otsuse tegemiseks ülemkogusse.

Nice'i lepinguga tehti ühehäälsuse nõudest veel erandeid:

- nõukogul on õigus kvalifitseeritud häälteenamusega nimetada liidu eriesindaja, kellel on volitused teatavates poliitikaküsimustes;
- riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega ühismeetme või ühisseisukoha rakendamise kokkuleppe sõlmimise kohta teeb nõukogu otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega. Liikmesriigile, kes teatab, et peab järgima oma põhiseadusest tulenevat menetluskorda, ei ole kokkuleppe täitmise kohustuslik;
- nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega edasi lükata otsuse tegemise tõhustatud koostöö taotluse tõttu.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika finantseerimine

Ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seoses tekkivad ühenduse institutsioonide halduskulud kaetakse Euroopa ühenduste eelarvevahenditest. Samuti kaetakse eelarvevahenditest ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamiseks vajalikud tegevuskulud, välja arvatud sõjalise ja kaitsepoliitilise tähendusega operatsioonideks vajalikud tegevuskulud.

Kui tegevuskulud ei ole kaetud Euroopa ühenduste eelarvevahenditest, katavad liikmesriigid need kulud rahvamajanduse kogutoodangu järgi määratud skaala kohaselt. Liikmesriigid, mille esindajad nõukogus on teinud ametliku avalduse, et ei soovi kohaldada otsust mingi konkreetse ühismeetme osas (konstruktiivse hääletamisest hoidumise teel), ei ole kohustatud aitama kaasa sõjalise või kaitsepoliitilise tähendusega operatsioonideks vajalike tegevuskulude katmisele.

Euroopa ühenduste eelarvevahenditest kaetavate kulude suhtes kohaldatakse EÜ asutamislepingus sätestatud eelarvemenetlust (ELi lepingu artikkel 28).

3. SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Ühinemisakti artikli 2 kohaselt on Eestil kohustus rakendada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat käsitlevat *acquis*'d ELiga ühinemise päevast alates. Sama sätte alusel hakkab Eesti osalema ühises välis- ja julgeolekupoliitikas.

Seni on poliitiline dialoog Eesti ja ELi vahel toimunud Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahel sõlmitud assotsieerumislepingu (Euroopa lepingu) alusel. Selle eesmärgiks on lähendada Eesti ja ELi seisukohti rahvusvahelistes küsimustes, edendada koostööd ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas ning suurendada Euroopa julgeolekut.

Mitmepoolset poliitilist dialoogi peetakse vastavalt sisseseatud vormidele ja tavadele. Kohtumised toimuvad eri tasemetel, sealhulgas ministrite tasemel. Poliitiline dialoog ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas toimub peamiselt töögruppide kaudu. Assotsieerunud riikidega kooskõlastades määrab nõukogu töögrupid, kellega peetakse kohtumised (sõltuvalt eesistuja prioriteetidest ja rahvusvahelisest olukorrast). Tavaliselt valitakse välja 9–10 nõukogu töögruppi, kes ühe korra eesistumise jooksul kohtuvad assotsieerunud riikidega (kõikidega korraga). Üldjuhul on EL esindatud nn eesistujakolmikuga. Kohtumistel arutatakse asjakohase töögrupi valdkonna küsimusi vajaduse järgi kas poliitilisel või eksperttasemel (enamasti viimasel).

Parlamentide tasandil peetakse poliitilist dialoogi Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti vahelise assotsiatsiooni parlamentaarse komitee raames.

Poliitilise dialoogi kõrvale tekkis seoses Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika loomisega ka julgeoleku- ja kaitsepoliitikaalane dialoog, mille raames arutatakse ja vahetatakse julgeoleku- ja kaitsepoliitikat käsitlevat teavet. Eri taseme, sealhulgas ministrite kohtumisi peetakse nn 15+15 vormis, kus ühelt poolt osalevad ELi liikmesriigid ja teiselt poolt ELi mittekuuluvad Euroopa NATO riigid (Norra, Island, Türgi, Poola, Tšehhi ja Ungari) ning ELi ülejäänud assotsieerunud riigid (Eesti, Läti, Leedu, Slovakkia, Sloveenia, Rumeenia, Bulgaaria, Malta ja Küpros). Nimetatud riigid on määranud oma esindajad julgeoleku- ja kaitsepoliitika struktuuride juurde.

Pärast ühinemislepingu allkirjastamist muutub liituvate riikide osalemisel ühine välis- ja julgeolekupoliitika kvalitatiivselt. Eesti ja teised liitujad hakkavad osalema ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika töös aktiivse vaatleja staatuses, see tähendab osalemist töögruppides

hääleõiguseta. See suurendab järsult ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga ning kaitsepoliitika tegelevate Eesti diplomaatide töökoormust, kuna osaleda tuleb endisest rohkem regioonides ja temaatilistes töögruppides.

Kuigi ühinemislepingu allkirjastamise ja liidu liikmeks saamise vaheline periood on nn üleminekuajaks ja meie ressursid on piiratud, osaleb Eesti prioriteete arvestades ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning kaitsepoliitikas võimalikult palju.

Liidu liikmeks saades hakkab Eesti osalema ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning kaitsepoliitikas täielikult, rakendades ühinemise päevast selle valdkonna *acquis*'d täies ulatuses.

Liikmesriigina peab Eesti tingimusteta toetama ühist välis- ja julgeolekupoliitikat solidaarsuse vaimus. Eesti peab hoiduma igasugustest meetmetest, mis on vastuolus liidu huvidega.

Eesti ja ülejäänud liikmesriigid teavitavad üksteist kõigist huvipakkuvatest ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning kaitsepoliitika küsimustest ning konsulteerivad omavahel nõukogus. Liikmesriigina on Eesti kohustatud koordineerima oma tegevust teiste ELi liikmesriikidega ka rahvusvahelistes organisatsioonides. Eesti hakkab osalema koostöös, mida teevad liikmesriikide diplomaatilised ja konsulaarsed ning komisjoni delegatsioonid kolmandates riikides.

Liikmesriigina on Eestil õigus suunata nõukogule ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimusi ning teha ettepanekuid. Eesti hakkab osalema otsuste tegemises ning tulenevalt ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonna eripärast saab Eesti samalaadselt teiste liikmesriikidega enamikus küsimustes vetoõiguse.

Kui Eesti teatud põhjustel ei soovi mõne ELi meetmega ühineda, siis on tal võimalus kasutada nn konstruktiivset hääletamisest loobumist. Sellisel juhul Eesti aktsepteerib ELi otsust, aga ei pea ise selle otsuse alusel võetavat meedet kohaldama, kuid peab hoiduma igasugustest meetmetest, mis satuks vastuollu liidu meetmega.

Eesti saab võimaluse teha nn tõhustatud koostööd mingi ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgi saavutamise nimel. Kui Eesti ei soovi teatud põhjustel osaleda uues koostöös, siis saab Eesti jääda sellest kõrvale ja liituda kunagi hiljem.

Eesti liidetakse ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika andmesidevõrku.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eesti välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgid ja põhimõtted ühtivad ELi asjakohaste eesmärkide ja põhimõtetega. Eesti on suuteline täies mahus ühise välis- ja julgeolekupoliitika *acquis*' üle võtma ja seda rakendama ELiga ühinemise päevast alates. Nimetatud *acquis*' suhtes ei ole Eestil üleminekuajaks erandeid.

Eesti õigusaktid ei ole veel täielikus vastavuses ELi nõuetega, kuid ühtlustatakse ELiga ühinemise päevaks. Selleks on vaja vastu võtta uus konsulaarseadus, mis ühtlustab Eesti õigusnormid ELi ühise konsulaarkaitse nõuetega. Seletuskirja kirjutamise ajal töötati välja mitmeid turvalisust ja riigisaladust reguleerivaid alamakte, mis mõjutavad Eesti võimalusi saada, töödelda ja edastada ELi klassifitseeritud informatsiooni, mis suurel määral koosneb ühise välis- ja julgeolekupoliitika alasest informatsioonist. Klassifitseeritud informatsiooni käsitlemist reguleerivad õigusaktid (riigisaladuse seadus ja selle alamaktid) ühtlustatakse täielikult ELiga ühinemise päevaks.

Eesti osalemist ühises välis- ja julgeolekupoliitikas võimaldavad olemasolevad välispoliitika elluviimise eest vastutavad struktuurid (Välisministeerium ja Eesti välisesindused). Välisministeerium tagab diplomaatilise ja konsulaarkaitse nõuete rakendamise, kolmandate riikidega poliitilise dialoogi pidamise ning negatiivsete meetmete rakendamise.

5. MÕJUD

Eesti kavandab oma välispoliitikat samade põhimõtete alusel kui ELi liikmesriigid. Meie ühised eesmärgid on tugevdada julgeolekut, säilitada püsiv rahu, edendada rahvusvahelist koostööd ja arendada demokraatiat. Põhimõtted, mida järgib Eesti välispoliitika, ei muutu ühinemisel ELiga. Eesti peab jätkuvalt silmas oma erihuve ja jätkab tegutsemist neist lähtudes.

ELiga liitumine ning ühises välis- ja julgeolekupoliitikas osalemine tugevdab Eesti julgeolekut. Liitumisläbirääkimiste ajal arvestati liikmesusega kaasneva julgeolekuolukorra muutusega. ELi raames võime palju enam järgida Eesti eluliselt tähtsaid huve. Julgeoleku aspektist on oluline ühise kaitsepoliitika ja ühiskaitse formuleering: ELi lepingu artikli 17 kohaselt hõlmab ühine välis- ja julgeolekupoliitika kõiki liidu julgeoleku küsimusi, sealhulgas ühise kaitsepoliitika järkjärgulist kujundamist, mis võib viia ühiskaitseni.

Eesti riiklike huvide kaitse on tagatud otsustusmehhanismiga, mille järgi võetakse otsuseid vastu ELi lepingu artikli 23 kohaselt enamuses ühehäälselt. EL tegutseb ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames ühtse blokina, kus Eesti liikmesriigina osaleb võrdselt ja proportsionaalselt kõigis ELi välispoliitilistes aktsioonides ning on seega üks osa tervikust. Eestile avaneb ühinemislepingu jõustumisel võimalus rakendada ELi välispoliitika vahendeid, et kõrvaldada võimalikud julgeolekuohud.

Ühinemislepingu jõustumisel suureneb oluliselt Eesti välispoliitika maht ja aktiivsus. Eesti välispoliitika muutub globaalsemaks, oodatavalt kasvab sellega seoses Eesti mõju ja roll ka kaugemates regioonides. Jätkuvalt globaliseerub maailmas on laiem rahvusvaheline perspektiiv kõigi huvides. Eestile laienevad kõik ELi majandus- ja koostöölepingud peaaegu kõigi riikide gruppidega kogu maailmas. Lisaks kaasatakse Eesti ELi konsulaarkoostöösse, mis on eriti oluline, arvestades meie piiratud ressursse laiaulatusliku esinduste võrgu väljaehitamisel. Üks kõige ilmsel eelis ELiga liitumisel on Eesti kodanike võimalus pöörduda oma esinduse puudumise korral abi saamiseks teiste EL liikmesriikide esinduste poole. Kõigi nimetatud mõjudega kaasneb suurenev ressursivajadus intensiivsemaks välispoliitiliseks tegevuseks.

ELiga ühinemine toob ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas kaasa kohustusi, mis iga organisatsiooniga liitumisel on paratamatud. Arvestada tuleb ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika otsustusprotsessis osalemisest tulenevate mõjudega. Vastukaaluks oluliselt suurenevale mõjule ja rollile rahvusvahelises suhtlemises tuleb Eestil arvestada poliitika väljatöötamisel teiste ELi liikmesriikide arvamusega ja olla valmis kompromissideks. Oluline on toonitada, et enamikus ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes, eriti sõjalistes küsimustes, Eesti vetoõigus säilib. ELi otsustusprotsesse reguleerivates õigusaktides on sätestatud liikmesriikidele mitmeid võimalusi oma huve arvestades ühises välis- ja julgeolekupoliitikas kaasa rääkida. Võrdluseks on sobiv kõrvutada ühises välis- ja julgeolekupoliitikas osalemist osalemisega ELi ühisturul: pärast ühinemislepingu jõustumist osaleb Eesti täies ulatuses ELi ühises välispoliitikas, aga erinevalt ühisturust delegeeritakse ära väga väike osa otsustusõigusest.

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika avaldab mõju põhiliselt Eesti välissuhtlemisele ja julgeolekule. Kuigi ühine välis- ja julgeolekupoliitika on riikidevaheline koostöö, peab Eesti sel-

les osaledes järgima kokkulepitud protseduure ja mehhanisme ning juba vastuvõetud otsuste täitmine on Eestile kohustuslik. Liitumisläbirääkimiste käigus on ühise välis- ja julgeolekupoliitika *acquis*' läbi töötatud ja Eesti on kinnitanud, et *acquis*' on meile vastuvõetav ja seega ka siduv. Ühiselt vastuvõetud otsuse eiramist liikmesriigi poolt saab käsitada lepingu rikkumisena koos sellest tulenevate tagajärgedega. Euroopa Kohtul ei ole siiski pädevust ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas.

6. RAKENDAMINE

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamise ja järelevalve eest Eestis vastutab Välisministeerium. Järelevalvet on võimalik teostada kehtivate õigusaktide alusel. Välisministeerium valmistab ette ja kooskõlastab Eesti seisukohad ELi Üld- ja Välisasjade Nõukogu istungiteks ja ühise välis- ja julgeolekupoliitika teemalised seiskohad ülemkogudeks vastavalt siseriiklikult kehtestatud korrale. Välisministeerium valmistab ette ja saadab osalejad kõikidesse ühise välis- ja julgeolekupoliitika tööorganitesse ja töögruppidesse. Samuti on Välisministeeriumis loodud institutsionaalne baas, mis toimib ja võimaldab hakkama saada ühise välis- ja julgeolekupoliitika ülesannetega. Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse kohaselt kiidab Vabariigi Valitsus heaks Eesti seisukohad, millega Eestile kaasnevad negatiivsete meetmete rakendamisega seoses kohustused.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames kaitsepoliitika seisukohtade ettevalmistamisel konsulteerib Välisministeerium sõltuvalt küsimusest Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga. Parema koordineerimise huvides luuakse julgeoleku- ja kaitsepoliitika koordineerimise ametkondadevaheline töögrupp.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis ei ole ühist välis- ja julgeolekupoliitikat käsitlevaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui ühinemisleping.

28. JAGU

Finantskontroll

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna juhataja Apo Oja, ELiga peetavate liitumisläbirääkimiste finantskontrolli töögrupi juht ning sama osakonna nõunik Mati Paljasma.

Liitumisläbirääkimiste ettevalmistamiseks moodustati rahandusministri 5. detsembri 2000. aasta käskkirjaga nr 550 töögrupp. Töögrupp kaasati esindajaid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnast, Riigikantselei Eurointegratsiooni büroost, Maksuametist, Põllumajandusministeeriumist, Välisministeeriumist, Siseministeeriumist ning Riigikontrollist. Töögrupi ülesanne oli analüüsida *acquis* finantskontrolli nõuete rakendatavust Eestis. Töögrupp tegi ettepanekud muuta Vabariigi Valitsuse seaduse (RT I 2000, 51, 320) sisekontrolli ja siseauditit käsitlevaid sätteid (seaduse 6. peatükk) ning kehtestada Vabariigi Valitsuse määrus nr 329 "Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded". Ettepanekute tegemisel arvestati ka Euroopa Komisjoni ekspertide analüüsi ning soovitustega.

Vabariigi Valitsuse seaduse 6. peatüki ning Vabariigi Valitsuse määruse nr 329 juriidilise ekspertiisi tegid Euroopa Komisjoni auditi peadirektoraadi (pärast komisjoni reorganiseerimist eelarve peadirektooraat) ja SIGMA eksperdid. Nimetatud õigusaktid on vastavuses Euroopa Komisjoni finantskontrolli nõuetega.

Töögrupi liikmed osalesid kõigil olulistel kohtumistel Euroopa komisjoni esindajatega ning aitasid ette valmistada Eesti seisukohti finantskontrolli peatükis.

Eestis välja töötatud sisekontrolli- ja siseauditi süsteemi hindamisele kaasati Euroopa Komisjoni eksperte.

Samuti tehti koostööd Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooniga (OECD) (EÜ asutamislepingu artikkel 304) ja ELi ühisprogrammiga (ühisalgatus) SIGMA, mis on loodud, et aidata kaasa Kesk- ja Ida-Euroopa maade avalikus halduses tõhusa majandamis- ning juhtimismudelite väljatöötamisele ning nende riikide integreerumisele ELi. SIGMA rahastatakse ELi PHARE programmi vahenditest.

Eestis tegid SIGMA eksperdid komisjoni tellimusel mitmeid sõltumatuid ekspertiise. SIGMA eksperdid analüüsisid Eesti õigusakte, sealhulgas finantskontrolli käsitlevate õigusaktide vastavust ELi nõuetele.

Läbirääkimiste eri etappidel olid kaasatud ELi komisjoni eksperdid abiprogrammide SPP ning SPP+ ja SPP++ raames, mille eesmärk on tõsta riigi haldussuutlikkust ning teha ettevalmistusi ELilt saadavate eelstruktuuri- ning struktuurivahendite haldamiseks.

ELilt saadava abi haldamise oluline tingimus on tagada ELi finantshuvide tõhus kaitse. Abiprogramme (SPP, SPP+, SPP++) kasutati samuti Eesti valitsusasutuste ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste (edaspidi *riigiasutused*) siseaudiitorite ametikoolituseks, ekspertide palkamiseks, õigusaktide analüüsimiseks, tõlkimiseks, praktiliste kogemuste omandamiseks jne.

ELi ekspertide seisukohtadega arvestati riigiasutuste sisekontrolli- ja siseauditi süsteemi väljatöötamisel, selle töö analüüsimisel ning võimalike ebakõlade väljaselgitamisel.

ELi finantskontrolli nõuded on koostatud ELi määruste, otsuste ja muude õigusaktide alusel. Eelkõige peetakse silmas ELi finantshuvide üldist kaitset ning finantskontrolli suutlikkust kaitset tagada. Finantskontrolli valdkonnas kasutas Euroopa Komisjon finantskontrolli hindamiseks hindamistabeleid ning eksperthinnanguid. Euroopa Komisjoni laienemise peadirektoraat, põllumajanduse peadirektoraat, eelarve peadirektoraat, Euroopa Kontrollikoda jt kasutasid sama lähenemisviisi oma spetsiifikast lähtudes.

Komisjoni ekspertide analüüsi ning soovitude põhjal peeti vajalikuks täiendada Vabariigi Valitsuse seaduse (RT I 2000, 51, 320) sisekontrolli ja siseauditi käsitlevaid sätteid (Vabariigi Valitsuse seaduse 6. peatükk) ning Vabariigi Valitsuse määrust nr 329 "Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded".

Vabariigi Valitsuse seaduse 6. peatüki ning Vabariigi Valitsuse määruse nr 329 juuriidilise ekspertiisi tegid Euroopa Komisjoni auditi peadirektoraadi (pärast komisjoni reorganiseerimist eelarve peadirektoraat) ja SIGMA eksperdid. Nimetatud õigusaktid on vastavuses Euroopa Komisjoni finantskontrolli nõuetega.

ELi *acquis*'s käsitletakse finantskontrolli üldiste ELi finantshuvide kaitse küsimuste raames. ELi finantshuvide kaitset otseselt alavaldkonnana ei määratleta. Finantshuvide kaitse on oma toimimise, õigusaktide ning rakendatavate meetmetega paljusid valdkondi läbiv mõiste. ELi finantshuvide kaitse aspektist on väga oluline tõestada, et liituv riik suudab tagada ELi rahaliste vahendite sihipärase ja ratsionaalse kasutamise vähemalt niisama heaperemehelikult kui oma eelarveliste vahendite kasutamise. Kõige otsesemalt tuleb ELi finantshuvide kaitset seostada ELilt saadavate toetuste ja abiprogrammide sihipärase ning tõhusa rakendamise. Seetõttu on ka tõhusa finantskontrolli tagamine uuele liikmesriigile üheks olulisemaks nõudeks.

Eesti finantskontrolli süsteemi loomisel lähtuti EÜ asutamislepingu artiklist 280, EURATOMi asutamislepingu artiklist 203 ning EÜ finantshuvide kaitse 1995. aasta konventsioonist, mille eesmärk on kaitsta ELi finantshuve, tuginedes liikmesriikides rakendatavale tõhusale finantskontrolli ja õiguskaitse süsteemile.

Tulenevalt riigi ajaloolisest ja kultuurilisest taustast on finantskontrolli süsteemi loomisele lähenetud erinevalt, mistõttu on ELi riikides raske leida sarnast finantskontrolli mudelit. Teatavat sarnasust võib täheldada vaid vastutavate ametkondade funktsioonides ning tegevusulatuses. Liituvates riikides rakendatavate finantskontrolli süsteemide loomisel oli üheks eesmärgiks ühtlustada finantskontrolli põhimõtted. Paljud Euroopa riigid, eriti ELiga liituvad riigid, on loonud finantskontrolli süsteemi sisekontrolli ning siseauditi abil.

Eesti valis samuti ELi finantshuvide kaitse tagamiseks finantskontrolli mehhanismi, mida rakendatakse sisekontrolli ja siseauditi kaudu. Sellise valiku põhjustas asjaolu, et nimetatud

valdkonnad on rahvusvaheliste standarditega paremini reguleeritud, samas kui EL peab piisavaks ühtlustatud protseduurireeglite ning auditi meetodite rakendamist. Rahvusvahelistest standarditest lähtumine võimaldab omakorda luua kindlatel reeglitel toimiva ning teistes riikides aktsepteeritava süsteemi. Sellise süsteemi loomise põhimõtteid ei ole vaja enam välja töötada, nad on juba piisavalt ühtlustatud. Lisaks annab rahvusvahelistest standarditest lähtumine eelised siseaudiitorite koolitusele ja sertifitseerimisele, mis omakorda on heaks eelduseks edasisel tööalasel tegevusel.

Eestis rakendatava finantskontrolli aluseks tuleb pidada kõigis riigiasutustes loodud sisekontrolli, mille toimimise efektiivsust hinnatakse siseauditi abil. Seega on sisekontrolli puhul tegemist laiema valdkonnaga, mille üks tähtsaim komponent on finantskontroll. Siseauditi on oma olemuselt ulatuslikum, sisaldades ühe olulise osana finantsauditi.

Eesti ei vajanud finantskontrolli *acquis*'ga vastavusse viimiseks erandeid ega ülemineku- perioode.

2. EESMÄRK

EÜ asutamislepingu eesmärk on tagada ELi finantshuvide kaitse. ELi finantshuvide kaitse on ulatuslik abinõude kompleks, mis asutamislepingu artikli 280 kohaselt kohustab liikmesriike võitlema pettuste ja muu ühenduse finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu artikli kohaselt võetavate meetmetega, mis toimivad tõkestavalt ja tagavad liikmesriikides tõhusa kaitse.

Kui vaadelda ELi finantshuvide kaitset finantskontrolli tegevusvaldkonnana, siis kõige olulisemaks on kindlasti ELi eelarve tulude ja kulude kontroll. ELi eelarve tulude kontroll tagatakse ELi traditsiooniliste omavahendite kogumise mehhanismi, protseduuride, õigusaktide, aruanete jm töökindluse ning usaldatavuse audititega. Eestis on see töö jaotatud peamiselt kolme ametkonna – Maksuameti, Tolliameti ning Statistikaameti – vahel. Nimetatud asutuste siseaudiitorid teostavad auditite põhiosa. Rahandusministeeriumil on auditite planeerimise, koostöö korraldamise, plaaniliste auditite läbiviimise ning aruandluse korraldamise kohustus.

ELi eelarve kulusid ehk Eesti jaoks abi ning toetuste sihipärast rakendamist kontrollitakse asjakohaste abiprogrammide juhtimis- ja kontrollisüsteemide abil. Juhtimis- ja kontrollisüsteemi töökindlust omakorda hinnatakse auditite käigus. ELi abiprogrammidest kasusaajad on enam-vähem ühtlaselt jaotunud kõigi ministeeriumide ja ametite vahel. ELi toetuste rakendamist kontrollivad asjakohaste asutuste siseaudiitorid. Eesti kohustused tulenevad ELi õigusaktidest, mis sätestavad auditite läbiviimise, aruandluse ning abi kasutamise lõpp-deklaratsioonide esitamise korra. Kohustuste täitmise eest vastutab Rahandusministeerium.

Finantskontroll harmoneeriti ELi nõuetega eelkõige Eesti sisekontrolli ja siseauditi käsitlevate õigusaktide ühtlustamisega. Finantskontrolli harmoneerimine tähendab samuti Eesti suutlikkust tagada ELi finantshuvide kaitse, rakendades olemasolevat sisekontrolli ja siseauditi süsteemi kooskõlas ELi ja Eesti seadustega.

Finantskontrolli töökindlust hinnatakse hindamistabelite abil ning baseerub komisjoni ekspertide seisukohtadel. Hindamistabelites sisalduv on Euroopa ühenduste ning Euroopa Komisjoni õigusaktide nõuete kokkuvõte.

Eesti finantskontrolli hindamist võib käsitleda kolme eraldi valdkonna hindamisena. Need on sisekontrolli, siseauditi ning õigusaktidele vastavuse hindamine. Omaette valdkonna moo-

dustas koostöö korraldamine Euroopa Pettustevastase Ametiga (edaspidi pettustevastane amet).

Sisekontrolli hindasid 2000. aastal komisjoni eelarve peadirektoraadi eksperdid. Peamiselt hinnati sisekontrolli ühitamist, planeerimist ning aruandlust. Hinnati ka siseaudiitorite sõltumatust oma ülesannete täimisel. Eraldi käsitleti ametnike võimet järgida nõuetekohaseid protseduure ja ametnike pädevust töötada sisekontrolli valdkonnas. Hinnati sisekontrollialaste õigusaktide ning juhendmaterjalide olemasolu.

Kuna sisekontrolli rakendamist hinnatakse üldjuhul samal ajal Eesti haldussuutlikkusega, siis seda igal aastal ei korrata. Erandina tehakse kordushindamisid juhul, kui tekib kahtlus sisekontrolli töökindluses. Edaspidise süsteemi töökindluse peab tagama riik, viies läbi süsteemi hindamise auditeid.

Siseauditit hindasid ajavahemikul 2000–2003 erinevate komisjoni peadirektoarite eksperdid. Hindamise eesmärk oli veenduda audiitorite pädevuses EL abiprogrammide auditeerimisel. Euroopa Komisjonis vastutavad iga abiprogrammi rakendamise auditi eest asjakohased peadirektoarid. Seetõttu hindasid Eesti auditooreid erinevate peadirektoarite asjatundjad. Enam tähelepanu pöörati ametnike suutlikkusele nõuetekohaselt auditeerida. Keskenduti auditite planeerimisele, aruandlusele, kasutatavatele auditi- ja riskihindamise meetoditele, võimele koostada auditi kontrollijälge. Hinnati komisjoni õigusaktidest arusaamist ja nende rakendamise suutlikkust kohapeal. Seniseid hinnanguid aluseks võttes on Eesti haldussuutlikkus ELi abiprogrammide auditeerimisel olnud vastavuses komisjoni nõuetega.

Vastavalt komisjoni nõuetele vastutavad Eestis ELi abiprogrammide rakendamise eest määratud ametnikud isiklikult ELi abi sihipärase rakendamise eest. Nendeks ametnikeks on riiklik abi koordinaator – rahandusminister, riiklikult volitatud ametnik – Rahandusministeeriumi asekanstler, programmi vastutav ametnik – Rahandusministeeriumi asekanstler. Programmi ametnikud on määratud igas abi rakendamist korraldavas ministeeriumis. Ametnikud on õigusaktiga ametisse nimetatud ning peavad tagama ELi abi sihipärase rakendamise, õigel ajal aruannete esitamise, omafinantseerimise ning ebaseaduslikult makstud raha tagasinõudmise. Seega on loodud ELi abi kasutamise ning vastutajate kindel hierarhia. Sisekontrolli ja siseauditi süsteem (finantskontroll) on loodud eelkirjeldatud hierarhiat toetama. Eesti siseauditi süsteem on loodud kolmetasandilise püramiidina, mille tipus on Rahandusministeerium (finantskontrolli osakond). Järgneb ministeeriumide tasand ning seejärel ministeeriumide hallatavate asutuste tasand. Sellise püramiidi loomise eesmärk oli planeerimise, aruandluse ja riskianalüüsi abil tagada kõik vajalikud auditid. Toimiv süsteem peab looma kindlustunde nii riigieelarvest antava omafinantseerimise kui ka ELi abivahendite sihipärase kasutamise suhtes. Siseauditi toimingute planeerimise ning aruandluse ühtlustamise eesmärk on vältida auditite dubleerimist ning informeerida valitsust olulisematest auditid järeldustest.

Sisekontrolli ning siseauditi tagamiseks hindasid Eesti õigusakte komisjoni eelarve peadirektoar ning OECD programmi SIGMA sõltumatud eksperdid. Hindamise eesmärk oli veenduda, et Eestis loodud sisekontrolli ja siseauditi süsteem saavad kooskõlastatult töötada. Hinnati siseauditi sõltumatust oma tegevuses. Hindamine pidi esile tooma ka võimalikud ebakõlad, mis põhjustaksid pärast ELiga liitumist õigusaktidest tulenevaid vastuolusid.

Eesti õigusaktidest käsitletakse sisekontrolli ning siseauditit Vabariigi Valitsuse seaduse 6. peatükis¹ ning Vabariigi Valitsuse määruses nr 329. Hinnati nende vastavust ELi finantshuvide kaitse tingimustele. Analüüsiti ka seda, kas olemasolevad õigusaktid kitsendavad sisekontrolli ja siseauditi toimimist ELiga liitumise järel.

Vabariigi Valitsuse seaduse 6. peatükk¹ sätestab asutuse juhi vastutuse siseauditi korraldamisel ning Rahandusministeeriumi pädevuse siseauditi koordineerimisel.

Vabariigi Valitsuse määruses nr 329 sätestatakse siseauditi nõuded, selgitatakse sisekontrolli eesmärgid ning auditi planeerimise, riskianalüüsi ning aruandluse ülesanded. Määrusega nähakse ette asutuse juhi ülesanded siseauditi korraldamisel ning määratakse siseauditi eest vastutava isiku pädevuse. Samuti kehtestatakse määrusega siseaudiitori sõltumatuse ja siseaudiitori teenistusse võtmise tingimused ning ühtlustatakse auditi dokumentatsioon ja asjaajamise kord ning teabevahetuse nõuded.

Ekspertide hinnang Eesti õigusaktide *acquis*'le vastavuse kohta on positiivne, seega ei ole praegu vaja Eesti õigusakte muuta.

Pettustevastane amet loodi 1999/352/EÜ, ESTÜ, EURATOM otsuse alusel ning tema ülesanne on komisjonist sõltumatuna korraldada pettusi käsitlevaid haldusjuurdlusi. Pettustevastane amet annab oma tegevusest aru Euroopa Komisjonile, Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Parlamendile.

ELi finantshuvide kaitset ja pettustevastase ametiga koostööd käsitlevad nõuded tulenevad EÜ asutamislepingu artikli 280 lõikest 3. ELi finantshuvide kaitse on reguleeritud määrustega 2988/95/EÜ, 2185/96/EÜ, 1073/99/EÜ, 1074/99/EÜ ning Euroopa finantshuvide kaitse 1995. aastast konventsiooniga ja selle lisaprotokollidega.

Pettustevastane amet on alates 2002. aastast asunud välja töötama detailset koostöökava liituvate riikidega. Amet on hinnanud kõigi liituvate riikide finantskontrolli- ning õiguskaitseorganite materiaaltehnilisi võimalusi, kaardistanud õigusliku raamistiku ning analüüsinud iga riigi õiguskaitseorganite suutlikkust korraldada koostööd. Hindamisel peeti eraldi arvestust täiendusõppe vajaduste kohta. Koostöökava vormistamine lõpeb 2003. aasta esimese poolaasta jooksul. Seejärel analüüsib pettustevastane amet kõiki vajadusi ning võimalusi ja esitab omapoolse kinnitatud programmi, mille alusel hakkab toimuma koostöö liituvate riikidega.

Koostöö pettustevastase ametiga eeldab eelkõige riigi õiguskaitseorganite omavahelise koostöö head korraldamist, siseaudit täidab vaid oma osa finantshuvide kaitisel. Siinkohal tuleb rõhutada, et siseauditiil on pettuste nn esmase avastaja vastutus, mis hästitoimiva planeerimise ning aruandluse korral on oluline vahend pettuste vastu võitlemise ahelas. Pettuse kahtluse või selle avastamise korral jätkab asja menetlemist juba õiguskaitseorgan.

ELi finantshuvide kaitse eesmärgil tehtava koostöö paremaks koordineerimiseks määras Vabariigi Valitsus 15. oktoobri 2002 korraldusega nr 674-k Rahandusministeeriumi Euroopa Pettustevastase Ameti koostööpartneriks. Eesti-sisese töö korraldamiseks loodi töögrupp, milles osalevad peale Rahandusministeeriumi esindajate ka Prokuratuuri, Kaitsepolitsei Ameti, Tolliameti, Maksupettuste Uurimise Keskuse ning Keskkriminaalpolitsei töötajad. Töögrupp peab välja töötama tõhusad koostöö- ning infovahetuse protseduurid. Protseduurid peavad võimaldama Euroopa Kontrollikoja ning Euroopa Komisjoni pädevatele ametnikele juurdepääsu kõigile vajalikele dokumentidele, mis aitavad auditeerida või teha uurimistoiminguid. Koostööprotseduurid peavad tagama uurimistoimingute üleandmise või nende jätkamise asjaomaste õiguskaitseorganite poolt. Sellega luuakse eeldused, et töötada välja EÜ finantshuvide kaitse eesmärgil toimiv efektiivne mehhanism.

Eesti on lõpetamas ettevalmistusi kõigis ELi finantshuve puudutavates valdkondades. Finantskontrolli süsteemi väljaarendamine ja täiustamine jätkub ka ELiga liitumise järel.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

EÜ asutamislepingu artiklis 280 sätestatakse liikmesriikide kohustused kaitsta ELi finantshuve meetmetega, mis toimivad tõkestavalt ja tagavad liikmesriikides tõhusa kaitse pettuste ja muu ühenduse finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu, rakendades samu meetmeid, mida nad kasutavad omaenda finantshuve kahjustavate pettuste vastu.

Ilma, et see piiraks lepingu teiste sätete kohaldamist, kooskõlastavad liikmesriigid oma meetmeid, mille eemärk on kaitsta ühenduse finantshuve pettuste eest. Selleks organiseerivad nad koos komisjoniga tiheda ja regulaarse koostöö pädevate ametiasutuste vahel (artikli 280 punkt 3).

Komisjon kehtestab reeglid finantskontrolöridele, tulude ja kulude kinnitajate ning raamatu-pidajate vastutuse kohta ning asjakohase inspekteerimise korraldamise (artikli 279 punkti c).

Lepingu artikli 280 punktid 2 ja 3 annavad komisjonile (siin ei saa olla tegu volitusega, kuna komisjon ei esinda liikmesriike) ülesande korraldada ELi finantshuvide kaitsmiseks koostöö liikmesriikidega. EÜ asutamislepingu artikli 280 punkti 5 kohaselt esitab komisjon koostöö liikmesriigiga igal aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande lepingu artikli 280 rakendamise kohta.

Seega sätestab EÜ asutamisleping (artiklid 279 ja 280) õigused, mida komisjon saab kasutada ühiste reeglite ja asjakohaste inspekteerimiste korraldamiseks liikmesriikides ELi finantshuvide kaitse eesmärgil. EURATOMi asutamislepingu artiklis 203 määratletakse finantshuvide kaitset väga üldiselt, mille sisu võib lühidalt kokku võtta: “kaitsta liikmesriikide finantshuve”. 01.02.03 jõustunud Nice'i leping ei sätesta muudatusi EL finantshuvide kaitse vallas.

26. juuli 1995. aasta Euroopa Ühenduse finantshuvide kaitse konventsioon ning selle 27. septembri 1996. aasta, 29. novembri 1996. aasta, ning 19. juuni 1997. aasta lisaprotokollid kehtestavad liikmesriigi finantskontrolli- ja õiguskaitseorganite ning Euroopa Komisjoni asjakohaste struktuuride koostöö nõuded. Konventsioon on avatud ühinemiseks kõigile liikmesriikidele. Sissejuhatavas osas on sätestatud kõik ELi finantshuvide kaitse meetmed. Käsitletakse valeandmete esitamist, dokumentide võltsimist, tulude varjamist ja ebaseaduslikku ELi eelarve vähendamist ning muid pettusi, mis kahjustavad ELi finantshuve. Konventsioon sätestab nõuded kriminaalmenetlusele, karistusseadustiku rakendamisele ning kohtumenetlusele. Konventsiooni lisaprotokollid täiendavad konventsiooni uute mõistete ja sätetega. Nii on lisatud mõisted *ametnik*, *korruptsioon*, *korruptiivne tegevus*, *rahapesu*, nendega seotud karistused ning rakendussätted.

Konventsiooniga on vaja ühineda, et tagada ELi finantshuve kahjustava tegevuse korral kriminaalasjade menetlemine, õiguse mõistmine, karistamine ja koostöö nimetatud valdkondades ka juhul, kui liikmesriigi õigusaktid ei ole kooskõlas ELi õigusaktidega. Konventsiooni ratifitseerimisseaduse valmistab ette Justiitsministeerium 2003. aasta 15. detsembriks. Konventsiooniga ühinetakse ELiga liitumisel.

Määruses 2988/95/EÜ rõhutatakse eeskirjade eiramise avastamist ja sellest tulenevat vajadust tugevdada kohapealset kontrolli ning ELi finantshuvide kaitse meetmeid.

Määruses 2185/96/EÜ rõhutatakse veel kord olulisena komisjoni teenistuste teostatavat kohapealset kontrolli, et avastada pettusi ning eeskirjade eiramisi. Määrustega 1073/99/EÜ ja 1074/99/EÜ delegeeritakse pettustevastasele ametile ning muudele komisjoni teenistustele

kohapealne kontroll ning liikmesriikidega koostöö korraldamine, et võidelda korrupsiooni, pettuste ning ebaseadusliku tegevuse vastu, mis kahjustavad Euroopa ühenduste finantshuve.

ELi abi (PHARE, ISPA, SAPARD ning EÜ struktuurivahendid, põllumajandustoetused) käsitlevad määrused sisaldavad kõik abi sihipärase kasutamise eesmärgil komisjoni ja kasusaaja võetud meetmeid. Need käsitlevad finantskontrolli, aruandlust, tagasimakseid ning koostööd komisjoni pädevate ametitega.

Vabariigi Valitsuse seaduse ning Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt on kohustuslik Eestis toimiva struktuuriabi juhtimis- ja kontrollisüsteemi raames rakendada ka siseauditit.

Euroopa lepinguid omavahel võrreldes näeme, et EURATOMi lepingus käsitletakse finantshuvide kaitse meetmeid suhteliselt üldiselt. Maastrichti ja Amsterdami lepingud pööravad EÜ finantshuvide kaitsele järjest suuremat tähelepanu, karmistades iga järgmise õigusaktiga finantshuvide kaitse nõudeid. Nii on juba 1999. aastal välja antud määrustes muude pettuste kõrval olulisteks tõusnud ka korrupsioon, organiseeritud kuritegevus, karussellpettused, infotehnoloogiaalased kuriteod ning kuriteod intellektuaalse omandi kaitse vastu. Uued kuritegude liigid on sundinud komisjoni alates 1998. aastast karmistama finantshuvide kaitse nõudeid. Seetõttu pööratakse suuremat tähelepanu liikmesriikide valmisolekule võidelda pettuste, raiskamise ning muul viisil finantshuve kahjustava tegevusega.

Kuna liitumisläbirääkimiste alustamisel ei olnud liituvatel riikidel oma finantskontrolli süsteemi, siis tekkis vajadus ja võimalus see luua. Nagu eespool öeldud, on finantshuvide kaitse laiaulatuslik abinõude kompleks, kus põimuvad nii finantskontrolli süsteem, võitlus pettuste ning korrupsiooniga kui ka õigusaktide täiustamine ja rakendamine.

Finantshuvide kaitseks tõhusa süsteemi loomisel lähtuti vajadusest rakendada koostööks kõik olemasolevad õiguskaitse- ja seadusloome võimalused.

ELis kasutataval finantskontrolli mõistel on ajalooline taust. Praegu samastatakse paljudes liikmesriikides finantskontrolli ja auditit, kuigi viimane on ulatuslikum ning sisaldab esimest. Kuna Eesti õigusaktid ei käsitlenud siseauditi ega sisekontrolli mõisteid, siis tuli teha vajalikud muudatused.

ELi finantshuvide kaitsega seoses on siseauditil kindel roll pettuste, väärkasutuste ja korrupsiooni varajase avastajana. ELi finantshuvide valdkonda puudutavate abinõude kompleksi tuleb käsitada kõigi asjaomaste struktuuride koostööna, millest siseaudit moodustab ainult ühe osa.

ELi õigusaktides ettenähtud finantskontrolli nõuete täitmiseks on Eesti loonud toimiva kolmeastmelise (Rahandusministeerium, valitsusasutus, valitsusasutuse hallatav riigiasutus) siseauditi süsteemi. Vabariigi Valitsuse seaduse § 92¹ kohaselt on sisekontrolli süsteem valitsusasutuste ning riigiasutuste juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada:

- õigusaktidest kinnipidamise;
- vara kaitsmise raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest ja ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- asutuse tegevuse otstarbekuse ülesannete täitmisel;
- asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 92³ ning Vabariigi Valitsuse määruse nr 329 §-ga 6 määratakse

Rahandusministeeriumi pädevus valitsusasutuste ning riigiasutuste sisekontrolli süsteemi koordineerimisel. Seega on Vabariigi Valitsuse seaduse § 92 oma tähenduselt väga sarnane asutamislepingu artikli 280 ning ELi finantshuvide kaitse 1995. aasta konventsiooniga. See oli ka põhjus, miks Euroopa Komisjoni eksperdid leidsid, et Eesti õigusaktid on vastavuses ELi finantshuvide kaitse *acquis'*ga.

Praegu töötab Eesti valitsusasutustes ning nende hallatavates riigiasutustes ligikaudu 170 siseaudiitorit. Siseaudiitorid on saanud ELi PHARE programmi raames korraldatud koolituse ning piisava teoreetilise ettevalmistuse ja praktilise kogemuse siseauditi alal.

Peale Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 92 nimetatud funktsioonide on siseauditi ka pettuste varajase avastamise vastutus. Hästitoimiva planeerimise ning aruandluse korral on siseaudit oluline vahend pettuste vastu võitlemise ahelas.

ELi liikmesriikides on koostöö pettustevastase ametiga korraldatud väga erinevalt. Pettustevastase ameti koostööpartner on määratud vastavalt iga riigi sisemisele töökorraldusele. Samasugused erinevused on ka liituvate riikide töökorralduses. Eesti lähtus koostööpartneri nimetamisel pettustevastase ameti tehtud uuringust ning selle põhjal antud hinnangutest. Koostööpartneri ülesanne on koordineerida koostööd pettustevastase ameti ning õiguskaitseorganite vahel, jättes igale ametkonnale vastutuse tema pädevuse piires.

Eesti õiguskaitseorganite koostöö on reguleeritud kahepoolsete lepingutega, mis sätestavad juurdlustoimingute üleandmise korra, infovahetuse ning muud kohustused. Head koostöö eeldused ELi finantshuvide kaitse eesmärgil loob kavandatav ühinemine ELi finantshuvide kaitse 1995. aasta konventsiooniga. Praegu töötab pettustevastane amet välja halduskoostöö kokkuleppe tingimusi, soovides, et kõik kandidaatriigid allkirjastavad leppe enne ELiga liitumist.

Järelevalvet sellise süsteemi toimimise üle korraldavad Riigikontroll, Euroopa Kontrollikoda ja Euroopa Komisjoni volitatud ametnikud vastavalt oma pädevusele.

Pettustevastane ametiga koostöö korraldamiseks tuleb sõlmida halduskoostöö leping.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Eestil ei ole vaja finantskontrollialaseid õigusakte kehtetuks tunnistada ega vastu võtta, et tagada finantskontrolli *acquis'* täielik rakendamine ühinemisakti jõustumisest alates.

ELi finantshuvide kaitse tõhustamise eesmärgil tuleb Eestil enne ühinemisakti jõustumist ühineda EÜ finantshuvide kaitse 1995. aasta konventsiooniga.

Eesti on pidanud vajalikuks konventsiooniga ühineda, kuna komisjon seadis selle liitumisläbirääkimistel liitumise tingimuseks. Samas on pidanud konventsiooniga ühinemist oluliseks Eesti õiguskaitseorganid koostöö korraldamisel pettustevastase ametiga. Praegu ei taga Eesti õigusaktid kõigis valdkondades kriminaalmenetluse üleandmist poolte vahel ega uurimis- või kohtumenetluse jätkamist.

Konventsiooni ratifitseerimisseaduse valmistab ette Justiitsministeerium käesoleva aasta 15. detsembriks. Konventsiooniga ühinetakse ELiga liitumisel. Rahandusministeerium tagab ühinemisakti rakendamise ELi finantshuvide kaitse osas.

5. MÕJUD

ELiga liitumisläbirääkimised andsid tõe Eesti valitsusasutustes ning riigiasutustes sisekontrolli ja siseauditi süsteemide korrastamiseks. Eeldused selleks loodi Vabariigi Valitsuse seaduse muudatusega ning Vabariigi Valitsuse määruse nr. 329 kehtestamisega. Nimetatud õigusaktidega on sätestatud asutuse juhi vastutus sisekontrolli süsteemi rakendamise eest ning siseauditi eest vastutava isiku nimetamise kohustus.

Rahandusministeerium vastutab riigiasutuste sisekontrolli ja siseauditi süsteemide koordineerimise ja peetustevastase ametiga koostöö korraldamise eest.

Praegu võib sisekontrolli ja siseauditi süsteemi töökorralduse, siseaudiitorite ametialase koolituse taseme ning omandatud kogemuste põhjal väita, et Eesti on suuteline tagama ELilt saadud abi sihipärase kasutamise kooskõlas kehtivate nõuetega.

Ühinemisakti mõjude hindamisel tuleb arvestada asjaoluga, et Eesti on finantskontrolli valdkonnas juba asunud *acquis*'st tulenevaid kohustusi rakendama, ühinemislepingu jõustumine ei too kaasa põhimõttelist laadi muudatusi. Seega liitumisläbirääkimiste algul püstitatud nõue – luua toimiv finantskontrolli süsteem – on täidetud.

Eelnõu majanduslik ja sotsiaalne mõju avaldub selles, et on loodud eeldused saada nii ELi liitumiseelset kui ka liitumisjärgset abi. Siseauditi abil saadakse ülevaade juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimimisest ning tehakse selle tõhustamise ettepanekuid. Sisekontrolli ja siseauditi süsteemi rakendamine on parandanud riigieelarve vahendite kasutamise üle teostatavat järelevalvet.

Suurenenud on asutuse juhi vastutus ja paranenud ülevaade hallatavate asutuste majandustegevusest.

Siseaudiitorite koolitamine Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (IIA) koolituskava alusel on suurendanud siseaudiitorite usaldusväarsust ning tunnustamist liikmeriikides.

6. RAKENDAMINE

ELi finantskontrolli nõuete täitmiseks on Eestil olemas vajalik institutsionaalne baas ja haldussuutlikkus. Alavaldkond on tagatud Vabariigi Valitsuse seaduse 6. peatüki §-ga 92 ning Vabariigi Valitsuse määrusega nr 329.

Rahandusministeerium (finantskontrolli osakond) on välja töötanud kaks süsteemi alust loovat juhendmaterjali: “Siseauditi hea tava” ning “Finantskontrolli süsteem”. Juhendmaterjalid on koostatud vastavuses asjakohaste õigusaktidega ning Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi standarditega. Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut on ainus instituut (asukoht Ameerika Ühendriigid), kes rahvusvahelisel tasandil töötab välja ja ühtlustab sisekontrolli ja siseauditi standardeid. Instituut on välja töötanud ja edukalt juurutanud ka siseaudiitorite koolituskavad ning täiendusõppe ja sertifitseerimise nõuded.

Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi standardid ei ole ühelegi riigile kohustuslikud. Ometigi on paljud riigid pidanud oluliseks just nendest standarditest lähtuda. Otstarbekam ja lihtsam on kasutada olemasolevaid, paljude riikide poolt tunnustatud norme, kui neid ise välja töötada. 2002. aasta juulikuu seisuga on Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudil üle 80 000 liikme rohkem kui 120 riigis.

Ka Eestil oli valida, kas ja kuidas luua oma siseauditi süsteem. Tuli otsustada, kas meie siseaudiitorid oleksid hiljem samaväärsed Euroopa ja teistes maade siseaudiitoritega. Komisjonil ei ole selles valdkonnas standardeid, ometigi hindab ta kõrgelt siseaudiitoreid, kellel on ette näidata sertifitseeritud siseaudiitori kutsetunnistus. Praegu on Eesti erasektori siseaudiitoritest nimetatud kutsetunnistus 3–4 inimesel.

Nüüdseks on suuremas osas Eesti valitsusasutustes ning riigiasutustes “Siseauditi heast tavast” ning “Finantskontrolli süsteemist” tulenevad põhimõtted juurutatud, see annab tunnistust valdkonna nõuetekohasest ühtlustamisest.

Lisaks nimetatud dokumentidele on Rahandusministeerium (finantskontrolli osakond) välja töötanud ELilt saadava abi auditi käsiraamatud struktuuriabi valdkondade kaupa ning meetodilise juhendi auditi kontrollijälje koostamise kohta.

Valitsusasutuste ning riigiasutuste siseauditi koordineerimine ja järelevalve tagatakse ühtse planeerimis- ja aruandlusmetoodika rakendamisega ning regulaarsete nõupidamistega (kord kvartalis). Nõupidamiste sagedus ei ole õigusaktidega reguleeritud.

Rahandusministeerium esitab kord aastas valitsusele koondaruande, milles antakse ülevaade valitsusasutuste ning riigiasutuste siseauditi süsteemi toimimisest.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisaktis ei ole finantskontrolli käsitlevaid sätteid, mis jõustuvad hilisemal kuupäeval kui ühinemisleping.

29. JAGU

Finants- ja eelarvesätted

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja finants- ja eelarvesätete valdkonna osa on koostanud Rahandusministeeriumi riigieelarveosakonna juhataja asetäitja (töögrupi juht) Tiiu-Tatjana Reinbusch ja riigieelarveosakonna koordineerimise talituse peaspetsialist Ragne Villakov.

Finants- ja eelarvealase terminoloogia loomisele ja süstematiseerimisele on kaasatud Eesti Kõrgema Kommertsikooli, Eesti Keele Instituudi ja Tallinna Tehnikaülikooli spetsialiste.

EÜ asutamislepingu rahandussätted (V osa, II jaotis, artiklid 268–279) kehtestavad ELi üldeelarve koostamise ja täitmise ning liikmesriikide osamaksude arvutamise alused. Lisaks kuuluvad antud peatüki reguleerimisalasse Euroopa Sõe- ja Teraseühendust käsitlevad õigusaktid (leping lõppes 2002. aastal).

2. EESMÄRK

Finants- ja eelarve valdkonna *acquis*' eesmärk on kehtestada ELi üldeelarve koostamise, täitmise ja aruandluse protseduurid ja protseduureeglid ning kindlaks määrata ELi eelarve tuludeks olevad omavahendid ja reguleerida nende vahendite kogumise ja neist teavitamise korda.

ELi üldeelarve on iga-aastane finantsplaan, milles kajastatakse kõik ühenduste (EÜ ning EURATOM) asjakohaseks eelarveaastaks kavandatavad kulud ja tulud.

EL üldeelarve koostamise põhimõtted

Eelarve ühtsuse (unity) põhimõte

Kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 268 lõikega 1 tuleb koondeelarves esitada kõik ühenduse tulu- ja kuluartiklid, mis moodustavad üldeelarve. Kuluartiklite hulgas kajastatakse ka institutsioonide halduskulud (Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament), mis on tingitud ELi lepingu ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning justiits- ja siseküsimuste alase koostöö sätetest (artikli 268 lõik 2).

Erandina ei esitata üldeelarves Euroopa Arengufondi tulusid ega kulusid, kuna seda finantseerivad liikmesriigid eraldi. Teiseks erandiks on Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse eelarve.

Universaalsuse (*universality*) põhimõte

Eelarve tulude ja kulude esitamisel ei tohi teha tasaarvestusi ning eelarve tulud ei ole määratud konkreetsete kulude katmiseks, välja arvatud sihtotstarbeliselt laekunud tulud, näiteks laekumised fondidest, toetused, kinked ja annetused.

Eelarveaasta (*annuality*) reegel

EÜ asutamislepingu artikli 271 esimene lõik sätestab eelarve koostamise ja vastuvõtmise üheks aastaks ning sellel eelarveaastal laekunud tulude arvel kaetakse samaks eelarveaastaks ettenähtud kulud, järgides reeglit, et eelarve tulud ja kulud esitatakse selle eelarveaasta tulude ja kuludena, millele nad mõju avaldavad. Selle nõude täitmiseks jagatakse eelarvelised vahendid järgmiselt: diferentseeritud (kulukohustuste ning maksete assigneeringud) ning diferentseerimata assigneeringud. Kulukohustuste diferentseeritud assigneeringud katavad pikemaajaliste programmide või poliitika finantseerimiseks mitme majandusaasta vältel kavandatud seadusjärgsetest kohustustest tuleneva tegevus kogukulu üheks finantsaastaks. Maksete diferentseeritud assigneeringud katavad eelarvesse kavandatud summade piires kulutused, mis tulenevad eelarveaasta või varasemate eelarveaastate jooksul võetud kohustustest. Erinevalt diferentseeritud assigneeringutest katavad diferentseerimata assigneeringud tegevust, mis peaks üldjoontes olema lõpetatud (nii kohustused kui ka maksmine) ühe eelarveaasta jooksul. ELi eelarveaasta langeb kokku kalendriaastaga (artikli 272 lõige 1). Finantsaasta jooksul kasutamata jäänud assigneeringud tuleb tühistada. Artikli 271 teise lõigu alusel võib kasutamata jäänud assigneeringud, välja arvatud personalikulutused, vastavalt finantsmääruses kehtestatud tingimustele üle kanda järgmisse aastasse.

Eelarve tasakaalu (*equilibrium*) põhimõte

EÜ asutamislepingu artikli 268 neljas lõik sätestab, et tulud ja kulud peavad olema tasakaalus, st kulud ei tohi ületada tulusid. Eelarve suurus määrab väljaminekute ülemise piiri, mis jääb üldjuhul tuludest väiksemaks. Ülejääk kantakse tuluna järgmise aasta eelarvesse kui täiendav finantsallikas.

Eelarve spetsialiseeritus

Kulud on eelarves kindlaks määratud ja nende otstarvet on võimalik muuta vaid eelarve muutmise teel. EÜ asutamislepingu artikli 274 lõike 3 kohaselt võib komisjon enda peatüki raames ning finantsmääruses kehtestatud ulatuses ja tingimustel kanda assigneeringud üle kas peatükkide või alajaotuste vahel ilma eelarvepädevat võimuorganit informeerimata.

Rahaline ühtsus

EÜ asutamislepingu artikli 277 alusel koostatakse eelarve ja peetakse selle vahendite üle arvestust ühtses rahaühikus euro.

Artikli 278 lõike 1 kohaselt võib komisjon vajalikus ulatuses kanda oma hoiuseid ühe liikmesriigi valuutast üle teise liikmesriigi valuutasse, kuid võimaluse korral hoidub selliste ülekannete tegemisest. Liikmesriigiga suhtleb komisjon liikmesriigi määratud ametiasutuse kaudu ning finantstehingute sooritamiseks kasutatakse selle riigi heakskiidetud rahaasutuse teenuseid (artikli 278 teine lõik).

Eelarveprotsess

EÜ asutamislepingu artiklis 272 sätestatakse eelarve koostamise protseduurid, kehtestades eelarve koostamise etappide järjekorra ja ajalised piirangud, mida kaks eelarve võimuorganit, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, peavad järgima.

Eelarve koostamist alustatakse üks aasta enne selle vastuvõtmist ja jõustumist. Sellesse protsessi on kaasatud Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*), Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi *nõukogu*) ja Euroopa Parlament (edaspidi *parlament*).

Lihtsustatult võttes jaguneb eelarveprotsess kaheks:

- I etapp – komisjon koostab ühenduse institutsioonide kulude kalkulatsioonide põhjal eelarve eelnõu projekti ja esitab selle nõukogule ning parlamendile;
- II etapp – eelarve eelnõu menetlus nõukogus ja parlamendis.

Komisjon alustab järgmise aasta eelarve koostamist jooksva aasta jaanuaris, määrates kindlaks eelarve üldise raamistiku ja poliitilised prioriteedid. Selle alusel koostatakse esialgne eelarve ettepanek (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõige 2), millele järgneb komisjoni eelarve peadirektoraadi juhtimisel ja teiste kulutajauksuste osalusel – määratakse kindlaks järgmise aasta kavandatavatele kulutustele rahalise katte vajadus. Kui eelarve peadirektoraadi direktor ja kulutajauksuste direktoraadid ei suuda kulutustes kokku leppida, lahendab komisjon tekkinud lahkkelid aprilli keskpaigaks.

Seejärel esitab komisjon aprilli lõpul esialgse eelarve eelnõu nõukogule (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõike 3 esimene lõik). Nõukogu vaatab selle läbi eelarvekomitees, kuhu kuuluvad liikmesriikide rahandusministeeriumide kõrged ametnikud, enamasti Brüsseli alaliste esinduste liikmed. Nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega heaks kiidetud eelarve eelnõu saadetakse parlamendile (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõike 3 kolmas lõik), kellel on septembri lõpuni aega teha nõukogu edastatud eelarve eelnõu ja komisjoni esialgse eelarve eelnõu kontrolliv ja võrdlev analüüs. Nõukogu esitatud eelarve eelnõu esimene lugemine parlamendis toimub oktoobris.

Novembri algul esitab parlament heakskiidetud eelnõu taas nõukogule (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõike 4 neljas lõik). Teine lugemine toimub nõukogus ja parlamendis novembris. Nõukogul on õigus teha kvalifitseeritud häälteenamusega korrekture parlamendi tehtud muudatustes (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõike 5 punkt a). Seejärel saadetakse eelnõu tagasi parlamenti teisele lugemisele, mille käigus peaks eelarve kvalifitseeritud häälteenamusega lõplikult heaks kiidetama (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõige 6). Vastuvõetud eelarve kuulutab välja parlamendi president (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõige 7).

Parlament võib oma liikmete häälteenamusega ja kahe kolmandikuga antud häälest kogu eelarve tagasi lükata (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõige 8). Kui eelarvet ei võeta eelarveaasta alguseks vastu, siis finantseeritakse kulusid eelmise eelarveaasta kuludest lähtudes nii, et iga kuu kuludeks arvestatakse 1/12ndik eelneva aasta eelarve kuludest (EÜ asutamislepingu artikli 273 esimene lõik). Kvalifitseeritud häälteenamusega võib nõukogu (EÜ asutamislepingu artikli 273 teine lõik) või vahetult ELi lepingust ja kooskõlas sellega vastuvõetud õigusaktidest mitte tulenevate kulutuste korral parlament (EÜ asutamislepingu artikli 273 kolmas lõik), lubada kulutusi üle 1/12ndiku, nähes ette vajalikud meetmed rahaliste vahendite olemasoluks, et tagada otsuse elluviimine (EÜ asutamislepingu artikli 273 neljas lõik). Vahetult ELi lepingust tulenevatele või kooskõlas sellega vastuvõetud aktidest tulenevate kulude kohta kehtestatakse igal aastal kasvu piirmäär jooksva aasta sama tüüpi kulude suhtes (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõike 9 esimene lõik).

Iga institutsioon peab talle EÜ asutamislepingu artikliga 272 antud volitusi kasutades arvestama ELi lepingu sätteid ning sellega kooskõlas vastuvõetud õigusakte (EÜ asutamislepingu artikli 272 lõige 10).

Komisjon koostab ka eelarve seletuskirja ning vajaduse korral eelarveaasta jooksul ilmnevate probleemide lahendamiseks parandus- või täienduseelarve.

Üldeelarve täitmise eest vastutab komisjon (EÜ asutamislepingu artikli 274 lõige 1), kes peab arvestama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega. Üksikasjalikud eeskirjad institutsioonide osalemiseks oma kulutuste tegemisel kehtestatakse komisjoni määrustega (EÜ asutamislepingu artikli 274 lõige 2). Komisjon peab igal aastal esitama nõukogule ja parlamendile eelmise eelarveaasta eelarve täitmise aruande (EÜ asutamislepingu artikkel 275). Komisjoni tegevuse vastava aasta eelarve täitmisel kiidab nõukogu soovitusel põhjal heaks parlament kvalifitseeritud häälteenamusega (EÜ asutamislepingu artikli 276 esimene lõik).

Eelarvedistsipliini tagamiseks ei ole komisjonile antud õigust teha mingeid ühenduse õigusaktide vastuvõtmise ettepanekuid, muuta oma ettepanekuid ega võtta vastu rakendusmeetmeid, mis tõenäoliselt avaldavad eelarvele märgatavat mõju, kui ei anta tagatist, et selle ettepaneku või meetme finantseerimine on võimalik nendest ühenduse omavahenditest (EÜ asutamislepingu artikkel 270).

Finantsmäärus

EÜ asutamislepingu artikli 279 punkti a alusel koostatakse ELi finantsmäärus, mis on finants- ja eelarve valdkonna reguleerimisel peamiseks õigusaktiks ning milles täpsustatakse Euroopa ühenduste üldeelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise korda. Selle dokumendi põhimõtetega peab iga liituv riik arvestama juba enne liitumist (seosed ELi ja riigieelarve vahel, kaasfinantseerimismehhanismide loomine, finantskontroll jm). 2003. aasta 1. jaanuarist jõustunud finantsmäärusega 1605/2002/EÜ asendatakse varem kehtinud finantsmäärus 1231/1977/EMÜ aastast 1977, millesse oli aja jooksul tehtud arvukalt muudatusi.

Eelarve struktuur

Eelarve kulude struktuur on jaotatud kuueks peatükiks (EÜ asutamislepingu artikli 271 kolmas lõik): parlament (I peatükk); Euroopa Liidu Nõukogu (II peatükk); komisjon (III peatükk); Euroopa Kohus (IV peatükk); Euroopa Kontrollikoda (V peatükk); majandus- ja sotsiaalkomitee ja regioonide komitee (VI peatükk).

Assigneeringud peatükkides I, II, IV, V ja VI kajastavad ainult korralisi halduskulusid. III peatüki (komisjon) assigneeringud on kahte tüüpi:

- A osas on grupeeritud administratiivsed assigneeringud, mis katavad komisjoni kulutusi personalile, hoonetele ja sisustusele, publikatsioonidele, ITle, delegatsioonide tegevusele, erifunktsioonidest tulenevatele kulutustele (grandid) ja kindlatele institutsioonidevahelistele kulutustele (ametnike pensionid ja kõikide institutsioonide ajutine personal).
- B osa hõlmab tegevussuundade rubriikide¹⁸ (*heading*) assigneeringuid, mis on jaotatud seitsmeks osaks: põllumajandus (ca 47%), struktuurivahendid (ca 32%), sisepoliitika (ca 7%), välistegevus (ca 5%), administratsioon (ca 5%), reservid (ca 1%) ja liitumiseelne abi (ca 3%).

¹⁸ kulude grupp

Põllumajandus

Alates kuuekümnendatest aastatest on see valdkond hõlmanud suurema osa ELi eelarvest. Põllumajandustoetuste kasv oli senini seotud RKT kasvuga. Siiski on valdkonda püütud reformida ja selle osakaal eelarves on vähenenud 80%lt 47%le. “Agenda 2000” vastuvõtmine on seda veelgi muutnud. Kavandatavad reformid toovad algselt kaasa suuremaid kulusid seoses reformi läbiviimisega, kuid ajapikku olukord stabiliseerub ja alates aastast 2003 kulud vähenevad. Aastaks 2006 hoitakse tänu ümberkorraldustele kokku ca 12 miljardit eurot.

Struktuurifondid

52% struktuurifondide vahenditest on suunatud mahajäänud piirkondade toetamiseks, 28% tööstuse ümberstruktureerimiseks ja koolituseks ning 10% kulutatakse liidu ühisalgatusteks (näiteks piirkonnad, mis on ajalooliselt orienteeritud vaid mingile kindlale, kuid oma elujõu kaotanud tööstusharule – söekaevanduspiirkonnad, sõjatööstus).

Sisepoliitika

60% vahenditest suunatakse teadusesse ja selles valdkonnas on oodata kulude suurenemist ka tulevikus.

Välisstegevus

Umbes 30% kuludest läheb abiprogrammidele, nagu PHARE ja TACIS, 8% häda- ja humanitaarabiks (lisaks eelarvevälise arengufondi rahadele).

Administratsioon

Umbes pool kulutatavatest vahenditest läheb komisjoni ülalpidamiseks. Eelarvest finantseeritakse ka kõiki teisi EL institutsioone – parlamenti, nõukogu, Euroopa Kohut jne. Administratsiooni ülalpidamiskulud on aastast aastasse suurenenud.

Liitumiseelne abi

Liitumiseelse abina võimaldatakse tulevastele liikmesriikidele vahendeid vajalike reformide läbiviimiseks. Liitumiseelne abi võimaldab vahendeid institutsionaalseks ülesehituseks PHARE programmide alusel osakaaluga ca 50% vahenditest, keskkonna ja transpordi investeringutoetust ISPA programmi alusel (ca 33%) ning põllumajandus ja maaelu arengu toetusi SAPARDI programmi raames (ca 17%).

Komisjoni eelarve tegevuskulud (III peatükk, B osa) jagunevad omakorda kaheks: kohustuslikeks ja mittekohustuslikeks väljaminekuteks. Esimesed on suunatud asutamislepingu täitmisele ja tulenevad rahvusvahelistest kohustustest (näiteks ühine põllumajanduspoliitika, administratsioon, rahvusvahelised lepingud), teise valdkonda kuuluvad mitmesugused projektid ja poliitikad, mille finantseerimine, eelkõige aga rahastamise maht sõltub ressursside olemasolust. Selline jaotus jagab eelarve kaheks umbes võrdseks osaks.

Eelarve tulud

EÜ asutamislepingu artikli 269 esimene lõik sätestab eelarve rahastamise omavahenditest. Artikli 269 teise lõigu alusel kehtestab finants- ja eelarvealane *acquis* omavahendite süsteemi, kus on täpselt kindlaks määratud omavahendite komponendid, nende arvestamise ja kogumise meetodika, kogumise ülemised piirmäärad ning omavahendite süsteemi rakendamise ning informeerimise reeglid.

Liikmesriik peab komisjonile perioodiliselt esitama informatsiooni omavahendite prognoosi ja täitmise kohta omavahendite komponentide kaupa vastavalt *acquis*'le kas kuude, kvartali- te või aasta kohta. EÜ asutamislepingu artikli 279 punkti b alusel määrab komisjon meetodid ja menetluse ettenähtud omavahendite komisjonile kättesaadavaks tegemisel.

Omavahendite komponendid on järgmised.

Traditsioonilised omavahendid (*Traditional Own Resources*) – tollimaks; põllumajandus- maksud ja suhkrumaks. Tollimaksude all mõeldakse üldtollitariifide alusel makstavat maksu ja muid tollimakse, mis tulenevad kaubandusest mitteliikmesriikidega. Põllumajandusmaks (lõiv) on ühise põllumajanduspoliitika raames ELi mittekuuluva riigi põllumajandustoodan- gu importimise lisatasu, hüvitussumma, lõiv jms. Suhkrumaks on tootemaks, säilitus- või lao- maksu müügi reguleerimisel. Eestis suhkrut ei toodeta ning seetõttu ei ole vaja tasuda ka suhkrumaksu.

Liikmesriigi tolliamet kogub riigi territooriumil tolli- ja põllumajandusmaksu ning kannab need otse ELi eelarvesse. Liikmesriik saab eespool nimetatud traditsiooniliste omavahendite kogumise eest 25% maksupreemiat maksude haldamiseks, mis näiteks Eestis esitatakse eelarve tulude poolel. Samuti kantakse ELile nn suhkrumaks, kuid need vahendid jäävad väl- japoole ELi eelarvet.

Kuna Eestis ei ole praegu ELi tollimakse kehtestatud, puuduvad meil nende haldamise koge- mused ja ka statistiline andmebaas, mille põhjal prognoosida selle ressursi laekumist. Praegustes ELi liikmesriikides on selle summa osakaal 5–15% nende liikmemaksust.

Maksustataval käibel põhinevad vahendid¹⁹ on kehtestatud kõikidele liikmesriikidele ühtse meetodiga. Senise praktika kohaselt kannab liikmesriik maksustatavalt käibelt (käibemaksu- baasilt) ELi eelarvesse 1% ühtlustatud käibemaksubaasist ning ELil on ka õigus nõuda igalt liikmesriigilt ülemmäärana 1% ühtlustatud baasist. Praktikas seda siiski vähendatakse ja maksed arvestatakse nn üldise määra põhjal. Üldine määr on ülemmäär, millest on maha arva- tud külmutatud määr (kokkuleppeline suurus, praegu 0,155%). Seega on üldine määr 0,845%. Samas arvestatakse, et maksustatav käive ei tohi ületada 50% riigi RKTst. Kui maksustatav käive on suurem kui 50% RKTst, siis võetakse aluseks ELi ühine RKT ja rahvusriigi RKT korrutatakse 0,845%iga. Näiteks 1996. aastal oli liikmesriikidele määratud protsent 1,24%, 1999. aastal aga 1%, eesmärgiks on jõuda 0,75%ni 2002. ja 2003. aasta jooksul ning 0,50%ni alates aastast 2004.²⁰

Riigi kogutoodangul (täpsemalt kogutulul) põhinevad lisaomavahendid. RKTl põhinev maks, mida arvestatakse proportsionaalselt riikide RKT osakaalule ELi ühises RKTs. Tegelikult sõltub selle maksu suurus aga sellest, kui suureks kujuneb ELi eelarves kavandatavate kulude ja tolli- ning põllumajandusmaksu ja käibemaksu summa vahe. Selle vahe katmiseks määratakse igale riigile eraldi osamakse.

Eesti puhul sõltub selle summa suurus Eesti RKT kasvust võrreldes ELi liikmesriikide majan- duskasvu näitajatega. Kui praegused ELi liikmesriigid hakkavad Suurbritannia eeskujul tagasi nõudma varem enamakstud osamakseid, võib RKTl põhinev Eesti osamakse kasva-

¹⁹ ELis kasutatava termini VAT - *value added tax* all mõistetakse lisandunud väärtuse maksu. Eestis on aga kasutusel termin *käibemaks*, mis tuleneb 1992. aastal kehtima hakanud käibemaksuseadusest. Selle seaduse tähenduses käsitatakse käibemaksuna aga tegelikult lisandunud väärtuse maksu, see tähendab, et maksukohustuslase tasutav käibemaksusumma on tema maksus- tatavalt käibelt arvestatud käibemaksu ja tema poolt ettevõtluses kasutamiseks soetatud kaupadelt ja teenustelt tasutud käibe- maksu vahe, mis sisuliselt ongi lisandunud väärtuse maks. Kuna ka tollal kehtiv maksukorralduse seadus sätestas ühe riikliku maksuna käibemaksu, tulnuks uue termini kasutuselevõtmisel teha ulatuslikke muudatusi teistes õigusaktides, mistõttu mõistete järjepidevuse tagamiseks jäädigi senini kasutusel oleva käibemaksu termini juurde.

²⁰ Nõukogu otsus 94/728/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta, 31. oktoober 1994.

da. Praegu maksavad vähem ka Austria, Saksamaa, Holland ja Rootsi. Kuid mingil juhul ei ületa liikmemaksu kogumaht 1,27% RKTst. Kooskõlas finantskavaga on järgmiseks kolmeks aastaks kavandatud piirmäär 1,09-1,14%.

Finantskava

Komisjonil, nõukogul ja parlamendil on lisaks eelarve koostamisele kohustus koostada ka pikaajaline finantskava. Nõukogu ja parlamendi sõlmitud institutsioonidevahelise kokkuleppe alusel koostatud mitmeaastase finantskava põhieesmärgid on:

- eelarvedistsipliini tagamine, st kogukulude kontrolli all hoidmine, et eelkohustuste ja makseeraldiste kogumaht ei ületaks olemasolevaid omavahendeid;
- eelarve süstemaatiline arendamine.

Berliini tippkohtumisel 24.–25. märtsil 1999. aastal otsustati eelnevad kokkulepped ühendada ja koostada finantskava järgmiseks seitsmeks aastaks (2000–2006). Institutsioonidevahelise kokkuleppe vajadus tulenes ELi omavahendite suhtelisest nappusest, kuna varem koosnes eelarve liikmesriikide osamaksudest. Esimene kokkulepe sõlmiti 1988. aastal, teine aastateks 1993–1999, ning 1999. aastal “Agenda 2000”, milles kavandati tegevus aastateks 2000–2006.

Eesti riigieelarve

Liikmesriigi põhivahendiks finants- ja eelarve valdkonnas on riigieelarve, mille kaudu peetakse arvestust fondide ja muude ressursside liikumise kohta ELi eelarvesse ja tagasi riigieelarvesse. Eestil kui tulevasel liikmesriigil tuleb järgida kõiki ELis kehtestatud piirnorme ja kohandada oma maksekorraldus (maksusüsteem) ümber, et suudetaks tasuda osamaks ELi eelarvesse nii tollimaksudest, põllumajandusmaksudest, käibemaksubaasist kui ka RKT alusel arvestatavast ressursist.

Eesti riigieelarve koostamist reguleerib riigieelarve (baas)seadus²¹. Eesti riigieelarve koostamise protseduur on sarnane ELi praktikaga. ELi eelarvesse kantav tollimaks, käibemaksu arvestusliku baasi ja RKT alusel arvutatavad summad on pärast liitumist eelarve uued kuluartiklid. Seega muudab ELiga liitumine Eesti riigieelarve struktuuri ja selle haldamist. Eraldised ELi eelarvest Eesti riigile ja tollimaksult arvestatud maksupreemia esitatakse meie eelarves tulude poolel, kohustuslikud eraldised ELi eelarvesse aga kulude poolel asjakohastes peatükkides nende eest vastutavate ministeeriumide eelarve osades.

Ühinemisakti ülesanne finants- ja eelarvesätete valdkonnas on kindlaks määrata maksimaalsed väljamaksed, mida ELi teeb kümnele kandidaatriigile nende liitumisel ELiga. Ühinemisaktiga annab Eesti nõusoleku võtta asjakohased põhimõtted üle ning rakendada neid liitumisest alates.

Finants- ja eelarve valdkonna *acquis* ei näe ette otseseid liikmesriikide õigusaktide muudatusi. EÜ õigustikus sisalduvad määrused ja otsused on liituvatele riikidele täitmiseks kohustuslikud ühinemisest alates, mille tõttu puudub otsene vajadus ühtlustada siseriiklikke õigusakte. Liikmesriik peab olema suuteline neid määruseid täitma. ELi üldeelarve koostamise kavast lähtudes peab liituv riik tegelikult juba üks aasta enne liitumist olema valmis osa võtma eelarve kujundamisest, sealhulgas esitama prognoose ja arvandmeid ning kaitsma oma huve. Eesti on kandidaatriigina suuteline neid finants- ja eelarvealaseid määruseid täitma ning osa võtma ELi eelarve kujundamisest.

²¹ Riigi Teataja RT RT I 2002, 64, 393 (terviktekst)

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Finants- ja eelarvesätete valdkonda reguleerivad ühinemisakti artiklid 27–36.

Liitumisläbirääkimiste algusest alates ei ole Eesti käesoleva peatüki *acquis*’ raames taotlenud üleminekuperioode ega erandeid. Samas, et leevendada võimalikku olukorda, kus Eestil lasuvad maksekohustused väljuvad Eesti kui väikeriigi eelarve võimaluste piirest, soovis Eesti kokku leppida ELi eelarvesse tehtavate sissemaksete järkjärgulise ajastamise (*gradual phasing-in*). ELi seisukohaks jäi, et sissemaksed tuleb teha igal juhul täies ulatuses alates liitumise esimesest päevast ning vastavuses *acquis*’ga. 18. novembril 2002. aastal peetud üld- ja välisajade nõukogu (GAERC) istungil kinnitati uueks liitumiskuupäevaks 1. mai 2004, mille tulemusena muutis EL finantspakkumist liituvatele riikidele, vähendades eelkõige 2004. aastal sissemaksete suurust. Sissemaksete vähenemine tuleneb ühelt poolt käibemaksu omavahendi makse vähenemisest 2004. aastal vastavalt artikli 27 lõikele 2, mille alusel võrdub 2004. aastal ühtlustatud käibemaksubaas iga uue liikmesriigi puhul kahe kolmandiku aastabaasiga. Samamoodi arvestatakse kahe kolmandiku aastabaasiga Ühendkuningriigile võimaldatud eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimisel. Artikli 27 lõikes 3 sätestatakse külmutatud määra arvutamise eripära 2004. aastaks, arvutades uute liikmesriikide ülempiiriga määratud käibemaksubaasi kahe kolmandiku nende ülempiiriga määramata käibemaksubaasi ja kahe kolmandiku RKT alusel.

Artikli 27 lõikega 1 täiendatakse omavahenditena arvesse võetud tollimaksudest saadavat tulu, arvestades tollituludesse ühisest tollitariifistikust ning ühenduse poolt kohaldatud tollimaksusoodustustest saadav tulu uute liikmesriikide kaubandussuhetes kolmandate riikidega.

Uute liikmesriikide ühinemine võetakse artikli 28 lõike 1 alusel Euroopa ühenduste üld-eelarves 1. mail 2004. aastal jõustuva Euroopa ühenduste üld-eelarve paranduseelarvega. Artikli 28 lõikes 2 sätestatakse igakuine käibemaks ja RKT omavahendite maksete korrigeerimine nii praegustele kui ka uutele liikmesriikidele seoses uute riikide ühinemisega, arvestades igakuised kaheteistkümnendik maksed ümber kaheksandikosadeks, mis tuleb maksta 2004. aasta maist detsembrini.

Läbirääkimistel oli eelarve peatüki teiseks olulisemaks teemaks netopositsiooni meetodika. Netopositsioon tähendab liikmesriigi tulude ja kulude vahet suhtes ELiga. Komisjoni väljatöötatud meetodika alusel arvestati netopositsiooni arvutamisel ainult rahavoogusid kandidaatriigi eelarve ja ELi eelarve vahel. Netopositsiooni halvenemine vastavalt Euroopa Komisjoni definitsioonile tähendaks liitumisjärgselt uude konkreetseesse liikmesriiki ELi eelarvest tulevate neto rahavoogude vähenemist võrreldes baasaastaga, milleks saab 2003. aasta.

Vastavalt arvestustele ületavad ELi eelarvest Eestisse tulevad rahavood sinna tehtavaid väljamakseid aastatel 2004–2006 ca 8 miljardit krooni (504 miljonit eurot) (vt lisa 1 tabeli rida “eelarve positsioon”) võrra (2004. aastal ca 2 miljardit krooni; 2005. aastal ca 2,8 miljardit krooni; 2006. aastal ca 3,1 miljardit krooni).

Komisjon on andnud lubaduse, et ühegi uue liikmesriigi eelarve netopositsioon ei tohi võrreldes liitumiseelse aastaga halveneda. Kui netopositsioon pärast liitumist siiski halveneb, on poliitilisel tasandil kokku lepitud kompensatsioonimeetmetes, kuna sellekohane *acquis*’ puudub. Lähtuvalt eelmisel laienemisel kasutatud ühekordsetest kompensatsioonimaksetest (*lump sum payments*), mis määrati kindlaks ühinemisaktis, pakuti ka seekordsele laienemisele välja ajutine eelarve kompensatsiooni mehhanism. Vastavalt ühinemisakti artiklile 29 saavad ajutist eelarvekompensatsiooni Tšehhi Vabariik, Küpros, Malta ja Sloveenia.

Kõigile kandidaatriikidele, sealhulgas Eestile, makstakse 2004. aastal ühekordset rahalist toetust (artikli 30 esimene lõik) kuni 2006. aastani; Eestile makstav toetussumma on 247 miljonit krooni aastal 2004 (vt lisa 1 tabeli rida “Ühekordne rahaline toetus”), 45 miljonit krooni aastal 2005 ja 45 miljonit krooni aastal 2006, kokku 337 miljonit krooni. Erandina anti Poolale ja Tšehhile võimalus eelarvet suurendamata kanda vastavalt 1 miljard ja 100 miljonit eurot struktuurivahendite eelarverealet üle ühekordse toetuse alla (artikli 30 lõik 2) ja maksta välja aastatel 2005 (550 miljonit eurot) ja 2006 (450 miljonit eurot). Lisaraha leidmine läbirääkimiste lõppfaasis tähendas Eestile 5,8 miljoni euro ehk 90,7 miljoni krooni lisandumist aastal 2004.

Artikli 32 lõike 1 järgi koheldakse alates 1. jaanuarist 2004 uusi liikmesriike kulutuste osas finantskava kolme esimese rubriigi (põllumajandus, struktuurivahendid ja sisepoliitika) alusel samamoodi kui praegusi liikmesriike, arvestades erandeid ja esitatut Eesti puhul:

Põllumajandus

Hilisema liitumiskuupäeva tõttu vähenesid põllumajandusele ühisturumeetmete suhtes kokkulepitud summad ja suurenesid otsetoetuse summad (tulenes ka paranenud pakkumisest põllumajanduse peatükis).

Otsetoetusteks makstavad summad tuleb esmalt välja maksta Eesti riigieelarvest, kuna neid assigneeringuid ei saa järgmise aasta eelarvesse üle kanda. Eesti saab toetuseks läinud summad ELi eelarvest tagasi taotleda alles järgmise aasta algusest (2004. aastal tehtud väljamaksed alates 2005. aasta algusest).

Maaelu arengu toetuste osas ELi kohustuste ja väljamaksete summad aastate kaupa erinevad, kuna nimetatud toetust on võimalik üle kanda järgmistesse eelarveaastatesse. Maaelu arengu toetamiseks lepitati kokku järgmine maksegraafik: N – 23,3%, N+1 – 45% ja N+2 – 20%. Eesti peab rahastama maaelu arengu toetusi 20% ulatuses.

Ühise põllumajanduspoliitika raames tehtud kulutusi toetab ühendus Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust alates ühinemiskuupäevast (artikli 32 lõike 2 esimene lõik). Maaelu arendamise kulutusi toetatakse Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust alates 1. jaanuarist 2004 (artikli 32 lõike 2 teine lõik).

Struktuurivahendid

Berliini Ülemkogul vähendasid liikmesriigid laienemiseks ettenähtud struktuurivahendite kogusummat 2,5 miljardi euro võrra. Ajavahemikuks 2004–2006 kujunes kogu struktuurivahendite eelarveks 23 miljardit eurot. Tulenevalt Eurostati ametliku statistika põhjal tehtud parandustest määrati lõppkokkuleppes Eestile makstava summana 1999. aasta hindades ca 3,7 miljardit krooni (240 miljonit eurot) (vt lisa 1 tabeli rida “Kokku eelarverida 2”).

Struktuurivahendite jagamisel struktuurifondide (SF) ja Ühtekuuluvusfondi (ÜF) vahel *acquis* järgi on praegustel liikmesriikidel suhe 82% SF ja 18% ÜF. Kandidaatriikidele otsustas EL teha erandi selliselt, et SF moodustaks kaks kolmandikku ja ÜF ühe kolmandiku kogu struktuurivahendite kogusummast. Kuna esialgsel andmetel oli SFi ja ÜFi jagunemine võrdne, esitas Eesti taotluse muuta struktuurivahendite jagunemist, suurendades struktuurifondide osakaalu. Eesti puhul jagunevad fondid pärast 31 miljoni euro ümbertõstmist ÜFist SFi alla aastatel 2004–2006 järgmiselt: 55% SF ja 45% ÜF.

Struktuurifondidest väljamaksete graafik on järgmine: 2004. aastal 2%, 2005. aastal 40%, 2006. aastal 63%, 2007. aastal 63% ja 2008. aastal 63% (arvutatakse 3 aasta kohustuste arit-

meetilisest keskmisest). Lisaks nähakse ette maksta makseagentuurile ettemaksu 10% aastal 2004 ja 6% aastal 2005 kogu struktuurivahendite kolme aasta eelarvest.

Ühtekuuluvusfondide maksegraafik on: N – 2%, N+1 – 21%, N+2 – 22%, N+3 – 22%, N+4 – 22%, N+5 – 10%. Riigipoolne kaasfinantseerimise vajadus nii SFi kui ka ÜFi puhul selgub pärast finantsmemorandumite allakirjutamist.

Sisepoliitika

Sisepoliitika eelarverida jaguneb kehtivaks poliitikaks, institutsionaalseks ülesehituseks ja tuumaohutuseks. Kõige olulisema muudatusena varasema ELi pakkumisega võrreldes on lisandunud Schengeni piiri ülesehituse kulude kaasfinantseerimine ELi poolt.

Schengeni *acquis* ja ELi välispiiride ülesehituse kulude katmiseks antakse ajutist toetust perioodiks 2004–2006 (artikli 35 lõike 1 esimene lõik). Toetusest rahastatakse investeeringuid piiriületuspunktide ehitamiseks, renoveerimiseks ja kaasajastamiseks, vajaliku tehnika soetamiseks, piirivalve koolituseks, logistika- ja tegevuskulude katmiseks jms (artikli 35 lõike 1 teise lõigu taanded 1–5). Toetuse kogumaht kolmeks aastaks on 858,1 miljonit eurot, mis makstakse uutele liikmesriikidele ühekordsete maksetena. Summa arvutamisel lähtutakse ELi välispiiri pikkusest asjakohase riigi territooriumil. Riigid ise vastutavad finantseeritavate toimingute valimise ja elluviimise eest vastavalt rahastamisotsusele ja kooskõlas ELi poliitika ning normatiividega (artikli 35 lõike 3 esimene lõik). Summa tuleb ära kasutada 3 aasta jooksul (lõike 3 teine lõik); kui summat selle aja jooksul ära ei kasutata, omandab summa Euroopa Komisjon. Komisjon jätab endale kontrollimisõiguse (artikli 35 lõige 4) ning võtab vastu vajalikke tehnilisi sätteid toetuse toimimiseks (lõige 5). Pärast kolme aasta möödumist esitab liikmesriik 6 kuu jooksul põhjaliku aruande toetuse kasutamise kohta, selgitades kulutuste vajalikkust. Eesti saab artikli 35 lõike 2 alusel aastatel 2004 – 2006 igal aastal 358 miljonit krooni, kokku ca 1,1 miljardit krooni.

Abisaaja liikmesriik täidab oma kohustust Schengeni toetuse puhul ilma, et see piiraks komisjoni vastutust Euroopa ühenduste üldeelarve rakendamise eest (artikli 35 lõike 3 kolmas lõik).

Schengeni kulude finantseerimise toetusel on oluline roll kogu finantspaketi, sest võimaldab Eestil vabastada suure hulga eelarvevahendeid muude kulude katmiseks.

Pärast liitumist jätkub Eestile liitumiseelse abi väljamaksmine enne liitumist sõlmitud finantsmemorandumite kohaselt. Liitumiseelse abi suurus aastate kaupa sõltub Eesti absorbeerimisvõimest vastavalt PHARE, ISPA ja SAPARDi maksegraafikutele. Selles suhtes on Eesti ja ELi prognoos oluliselt erinev ning omab tähtsust Eesti tulevase netopositsiooni hindamisel. Kuna liikmesriigid on kokku leppinud põhimõttes, et uute liikmesriikide finantspositsioon ei tohi halveneda võrreldes liitumiseelse aastaga, on suur tähtsust eelkõige 2003. aasta netopositsioonil, mis koosnebki PHARE, ISPA ja SAPARDi väljamaksetest. Olulisemad erinevused on tingitud eelkõige projektide pikkusest, kuna Eesti erineb siin liituvate riikide keskmisest tunduvalt. Nii on juba sõlmitud finantsmemorandumite alusel PHARE projektide pikkuseks 3 aastat + lõpp-bilansi esitamine 4. aastal (ELi hinnangul projektide pikkuseks 5 aastat), ISPA kestuseks 3 aastat (ELi graafiku järgi 6 aastat) ning SAPARDi kestuseks 3 aastat (ELi hinnangul 4 aastat).

Ühinemisega seotud finantsperspektiivi tegevussuundade rubriikide 1, 2, 3 ja 5 maksimaalsed lisaassigneeringud on kehtestatud ühinemisakti lisa XV (artikli 32 lõige 1).

Ühendus ei võta uute liikmesriikide kasuks pärast 31. detsembrist 2003 PHARE programmi, PHARE piiriülese koostöö programmi, Küprose ja Malta ühinemiseelsete fondide, ISPA pro-

grammi ja SAPARDI programmi alusel finantskohustusi (artikli 32 lõige 1). Artikli 32 lõike 3 alusel osalevad uued liikmesriigid alates 1. jaanuarist 2004 ühenduse programmides ja asutustes samadel tingimustel nagu praegused liikmesriigid. Kui mõni liituv riik ei ühine ühendusega 2004. aasta jooksul, muutuvad kõik selle riigi poolt või sellest riigist esitatud 2004. aasta finantsperspektiivi esimese kolme rubriigi kohaseid kulutusi käsitlevad rahastamistaotlused õigustühisteks (artikli 32 lõige 4). Meetmed, mis hõlbustavad üleminekut ühinemiseelselt korrald artikli 32 kohaldamisest tulenevale korrale, võtab vastu komisjon (artikli 32 lõige 5).

Artiklis 33 sätestatakse ühinemiseelse abi raames pakkumiste, lepingute sõlmimise ja väljamaksete korraldamise süsteem ja tingimused, mille alusel läheb korraldamine üle liikmesriikide rakendusasutustele (artikli 33 lõike 1 esimene lõik) võttes kasutusele detsentraliseeritud rakendamissüsteemi (lõike 1 teine lõik). Viimased ühinemiseelse abi programmid koostatakse viimasel täisaastal enne ühinemist (artikli 33 lõige 3). Ühinemiseelsete rahastamisvahendite ja ISPA programmi järkjärguliseks kaotamiseks ja uutele eeskirjadele sujuvaks üleminekuks võib komisjon võtta kasutusele kõik vajalikud meetmed (artikli 33 lõige 4). Määruse 1268/1999/EÜ alusel heakskiidetud projektid, mida ei saa selle vahendi alusel enam rahastada, võib integreerida maaelu arendamise programmitöösse ja rahastada neid Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondist (artikli 33 lõige 5).

Uued liikmesriigid saavad alates ühinemiskuupäevast kuni 2006. aasta lõpuni ajutist finantsabi oma haldussuutlikkuse tõstmiseks (artikli 34 lõige 1). Abi on ette nähtud tugevdama toiminguid, mida ei saa rahastada struktuurifondidest (artikli 34 lõige 2). Abi andmine otsustatakse vastavalt nõukogu määrusele 3906/89/EMÜ teatavatele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele antava majandusabi kohta (lõige 3) ning programm viiakse ellu kooskõlas finantsmäärusega (artikli 34 lõige 4). Kulukohustuste assigneeringud üleminekutoetusteks 10-le liituvale riigile kokku 1999. aasta hindade alusel on 2004. aastal 200 miljonit eurot, 2005. aastal 120 miljonit eurot ja 2006. aastal 60 miljonit eurot (artikli 34 lõike 4 lõik 2).

Artiklile 36 kohaselt korrigeeritakse ajutise eelarvekompensatsiooni summasid, erandina kindlaksmääratud summasid ja üleminekutoetuste summasid igal aastal tehnilise kohanduse osana.

Läbirääkimistel saavutatud finantskokkulepe tulude ja kulude vahena ühe inimese kohta arvestuses tähendaks igale Eesti elanikule 5 742 krooni.

Ühendkuningriik kompensatsioon

Läbirääkimiste tulemustena jõuti kokkuleppele, et EL kehtestab mehhanismid, et vältida Eesti osalust nn UK rebati 2003. finantsaasta rahastamisel. Juba 1985. aastal (1984. aasta kohta) tehti muudatus, mida rakendatakse Ühendkuningriigile. Tulenevalt suurest käibemaksubaasist oli ja on nende maksuosa teiste riikidega võrreldes suur ja samas on ELi toetus Ühendkuningriigi suhteliselt väikese osakaaluga põllumajandussektorile madal. Ühendkuningriik maksab algselt oma osa ära, kuid hiljem saab osaliselt tagasi. Sellist tagasimakset finantseerivad teised liikmesriigid proportsionaalselt nende RKTga ehk seda arvestatakse RKT-põhise makse määramisel²².

²² Lisaks sellele maksavad praegu vähem ka Austria, Saksamaa, Holland ja Rootsi.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

2000. aasta 1. jaanuarist jõustunud riigieelarve baasseadus oli üldiselt kooskõlas ELi eelarvealaste põhimõtete ja standarditega ning stabiilsuse ja kasvu paktiga. Selle täiendamine 2002. aastal uute sätetega eelarve menetlemise kohta lõi aluse eelarvereformile. Baasseadusest tulenevalt on tehtud muudatusi ka teistes õigusaktides, millest üks kehtestas rangemad piirangud rahaliste kohustuste võtmiseks ja aruannete esitamiseks kohalikele omavalitsustele.

Tehtud muudatuste eesmärk oli suurendada riigieelarve läbipaistvust ja protsessiosaliste vastutust ning luua uus meetodiline alus riigieelarve koostamise protseduurile.

Riigieelarve baasseadusesse tehtud muudatused on ulatuslikud ja sisulist laadi ning sellest tulenevalt on valminud ka uutel põhimõtetel baseeruv eelarveklassifikaator (koostamise aluseks olid ESA²³ 95 ja GFS 2001²⁴). Tehtavad muudatused kulude ja tulude liigenduses ning lisandunud finantseerimistehingu mõiste võimaldavad fiskaaljärevalve raames koostada vastavalt ELi metodoloogiale vajalikke aruandeid. 2003. aasta eelarved koostatakse juba uute põhimõtete alusel.

Rahandusministeeriumi erilise tähelepanu all on riiklike programmide ja projektide hindamise ning järelevalve korra tõhustamine. Nüüdsest kajastatakse riigieelarves toetuse või välisabi saadavad vahendid, mis tagab parema järelevalve eelarveaastaks kavandatud välisabi, sealhulgas ELi kaasfinantseerimisena saadavate vahendite kasutamise üle.

Muudatuste tegemine riigieelarve protsessis kõikidel etappidel tagab Eesti tõrgeteta osalemise ELi ühtses eelarveprotsessis, ELi vahendite korrektse esitamise riigieelarves ning ELi vahendite sihispärase kasutamise, kontrolli ja arvestuse.

Eesti on suuteline finants- ja eelarve valdkonnas eelnõust tulenevaid kohustusi üle võtma ja rakendama liitumisest alates.

5. MÕJUD

Ühinemisakti jõustumine ning sellega kaasnevate kohustuste täitmine ei too Eestile kaasa otseid sotsiaalseid mõjusid ega mõjusid riigi julgeolekule, rahvusvaheliste suhetele, majandusele, regionaalarengule ning ametiasutuste töökorraldusele. Seoses liitumisega ja pärast eelarveliste kohustuste täitmist Euroopa ühenduste ees avaneb Eestile võimalus kasutada struktuurivahendeid, põllumajandustoetusi ja muid toetusi kooskõlas riikliku arengukavaga.

6. RAKENDAMINE

Eelarve valdkonnas ei reguleerita *acquis'* ga otseselt liikmesriikide õigusloomet, sellegipoolest peab Eesti suutma tagada finants- ja eelarvesätete peatüki õigusaktide eduka rakendamise, st ELi eelarvesse ülekantavate ELi omavahendite (nn liikmemaksu) kättesaadavaks tegemise alates liitumisest. See hõlmab haldussuutlikkust omavahendeid koordineerida, arvestada, koguda, üle kanda ja kontrollida ning asjakohaste rakendusmehhanismide ja eelarvevahendite olemasolu. Kogu arvestus tugineb omavahendite *acquis'* täielikul ülevõtmisel.

²³ *European System of Accounts*

²⁴ GFS, *Government Finance Statistics* - Rahvusvaheline Valuutafond

Summad, mida Eesti maksab Euroopa ühenduste üldeelarvesse, esitatakse riigieelarves kulude poolel kui seadustest ja lepingutest tulenevad esmatähtsad kohustused, mida ei ole pärast kinnitamist võimalik vähendada. Summad, millega arvestatakse eelarvete koostamisel, on 2004. aasta hindades 2004. aastal 974 miljonit krooni, 2005. aastal 1482 miljonit krooni, 2006. aastal 1522 miljonit krooni ja 2007. aastal 1625 miljonit krooni (1999. aasta hindades vt lisa 1 tabeli rida "Omavahendid kokku"). Liitumiseelse abina tulevad toetused arvatakse riigieelarve tuludeks arvestuslikult 2004. aastal 1168 miljonit krooni, 2005. aastal 986 miljonit krooni ja 2006. aastal 605 miljonit krooni.

Finants- ja eelarve peatüki *acquis*' rakendamise eest vastutab Rahandusministeerium. Vastavalt *acquis*'le on igal liikmesriigil (sealhulgas Eestil) tungivalt soovituslik luua Rahandusministeeriumis omavahendite üksus, kelle ülesandeks on omavahendite koordineerimine, arvestamine, kogumine, maksmine ja kontroll. 2002. aasta maikuus loodi Rahandusministeeriumis selleks otstarbeks uus peaspetsialisti ametikoht, kelle kohustuseks on koordineerida ELi omavahendite süsteemi rakendamist ja juurutamist kõikide kaasatud struktuuride vahel.

ELi eelarvesse ülekantavate vahendite kogumise, arvestamise ja neist informeerimise protseduuri reeglite väljatöötamiseks on töögrupp koostanud omavahendite projekti. PHARE raames finantseeritava ja Eesti kaasfinantseeritava projekti mahuks on ca 9,6 miljonit krooni (614 400 eurot). Projekti ettevalmistusena on läbitud eelarve peadirektoraadi koolitus, täidetud ning eelarve peadirektoraadile esitatud nende koostatud küsimustik, mis hindab Eesti haldussuutlikkust täita omavahenditega seotud kohustusi. Selle töö tulemusena on omavahendite töögrupp koostanud liitumise ettevalmistuste detailse tööplaani. Omavahendite osas haldussuutlikkuse tagamiseks tehakse liitumiseelsed ettevalmistused kooskõlas nimetatud tööplaaniga.

Saavutamaks 2002. ja 2003. aasta jooksul valmisolekut osaleda ELi ühtses eelarveprotsessis, on Rahandusministeeriumi struktuuriüksuste (riigieelarve, majandusanalüüsi, maksupoliitika ja riigikassa osakonnad) ja kaasatud asutuste (Maksuamet, Tolliamet ja Statistikaamet) koostöö tõhustamiseks viimaste aastate jooksul pidevalt täiustatud IT süsteeme. Seda eelkõige nõuete suhtes, mis käsitlevad ettevalmistust ELi eelarvesse ülekantavate vahendite kogumise, arvestamise ja neist informeerimise protseduuri reegleid. Kooskõlas eespool nimetatud tööplaaniga on tehtud ettevalmistusi elektrooniliste andmebaaside integreeritud rakenduste (*Common Interface*) loomiseks, mis on eespool nimetatud projekti üks osa. Loodav andmebaas peab tagama kiire infovahetuse ministeeriumide ja ELi institutsioonide ning Eesti Brüsseli esinduse vahel. Integreeritud rakendused võimaldavad operatiivselt kontrollida ja jälgida Eesti rahastamiskohustuste täitmist (liikmemaksud, ühised programmid, kaasfinantseerimised jne) ning kavandada riigieelarve kulusid.

7. JÕUSTUMINE

Finants- ja eelarve valdkonna *acquis*' sätted jõustuvad ja on rakendamiseks kohustuslikud alates liitumisest.

8. MUUD KÜSIMUSED

Euroopa Söe- ja Teraseühendus

Eesti on olnud huvitatud Euroopa Söe- ja Teraseühenduse reservide jagamisest ning on energeetika peatüki raames taotlenud põlevkivi lisamist fondist finantseeritavate uurimisobjektide nimekirja. Läbirääkimistel lepitati kokku, et iga uus liikmesriik osaleb täielikult söe-

ja teraseuringute fondi tegevuses alates liitumisest ning annab täies ulatuses oma panuse Euroopa Söe- ja Teraseühenduse reservidesse, et selle liikmesriigi organisatsioonid saaksid taotleda rahastamist nimetatud fondist. Makse suurus on proportsionaalses sõltuvuses söe ja terasesektori tähtsusega, mida arvestatakse praegustele liikmesriikidele rakendatud metodoloogia alusel.

Kuna ei maksta ELi eelarvesse, siis ei võeta nimetatud summat arvesse liikmesriigi netopositsiooni arvutamisel.

Võttes arvesse nõutud maksete suurust ning liituvate riikide finantssituatsiooni, jõuti kokkuleppele teha sissemaksed neljas järgus (artikli 31 lõige 2): 2006. aastal 15%; 2007. aastal 20%, 2008. aastal 30%, 2009. aastal 35%.

Viimaste hinnangute järgi ning tuginedes kõige viimastele kättesaadavatele andmetele tootmise ning keskmise söe ja terase toodangu keskmise väärtuse kohta ning kasutades sama meetodikat, mis eelmise laienemise puhul, kujunes Eesti sissemaks suuruseks 39 miljonit krooni (2,5 miljonit eurot) (artikli 31 lõik 1).

Euroopa Investeerimispank

Euroopa Investeerimispanka põhikirja muudatused on esitatud ühinemisakti protokollis 1 artiklites 1–6. Artiklis 1 käsitletakse muudatusi EÜ asutamislepingu protokollis nr 10 Euroopa Investeerimispanka põhikirja kohta.

Eesti saab alates liitumisest Euroopa Investeerimispanka liikmeks (artikkel 1 artikli 3 muudatuste kohta) ja määrab juhatajate nõukogusse ühe Eesti esindaja (artikkel 9). Eesti hakkab olema esindatud direktorite ning asendusliikmetega direktorite nõukogus (artikkel 1 artikli 11 lõike 2 esimese, teise ja kolmanda lõigu muudatuste kohta).

Vastavalt liitumisläbirääkimiste kokkulepetele peab Eesti märkima Euroopa Investeerimispanka omakapitalist 1799 miljardit krooni (115 172 000 eurot) (artikli 4 lõike 1 lõik 1). Alates ühinemiskuupäevast tuleb Eestil maksta Euroopa Investeerimispankale 90,1 miljonit krooni²⁵ (5 758 600 eurot) (artikli 3 esimene lõik). Sissemaksed tehakse kaheksas võrdses osas: 30.09.2004, 30.09.2005, 30.09.2006, 31.03.2007, 31.03.2008 ja 31.03.2009 (artikli 3 lõik 2).

Eesti teeb panuse Euroopa Investeerimispanka reservidesse kaheksas võrdses osas, makstes märgitud kapitali keskmiselt 0,0768% (artikkel 4).

²⁵ Summa on indikatiivne ja tugineb Eurostati (New Cronos) avaldatud 2002. aasta prognoosidele.

30. JAGU

Institutsioonid

1. SISSEJUHATUS

Seletuskirja institutsioonide osa koostamist koordineeris liitumisläbirääkimiste delegatsiooni institutsioonide töögrupi juht Välisministeeriumi Euroopa integratsiooni osakonna peadirektor Katrin Saarsalu.

Seletuskirja Euroopa Parlamendi osa on koostanud Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna juhataja kohusetäitja Julia Laffranque ja sama osakonna ELi õiguse ja välissuhete talituse nõunik Kristel Aguraiuja. Kristel Aguraiuja koostöös Välisministeeriumi juriidilise osakonna Euroopa Liidu õiguse büroo atašee Marki Tihhonovaga on koostanud ka Euroopa Kohtu ja Euroopa esimese astme kohtu osa. Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi *nõukogu*) ja Euroopa Komisjoni (edaspidi *komisjon*) käsitlevad osad on koostanud samuti Marki Tihhonova.

Seletuskirja regioonide komitee osa on koostanud Välisministeeriumi Euroopa integratsiooni osakonna üldpoliitiliste suhete büroo III sekretär Tiina Tarkus ja Siseministeeriumi välissuhete ja eurointegratsiooniosakonna nõunik Tiit Roosik. Tiina Tarkus on koos Sotsiaalministeeriumi väliskoostöö ja eurointegratsiooni osakonna juhataja Alo Jürgensteiniga koostanud ka majandus- ja sotsiaalkomitee osa.

Euroopa Kontrollikoja osa valmistas ette Riigikontrolli välissuhete ja eurointegratsiooni teenistuse juhataja Rein Söörd ning Euroopa Investeerimispanka ning majandus- ja rahanduskomitee osa Rahandusministeeriumi rahvusvahelise suhtlemise osakonna nõunik Meelis Meigas. Euroopa Keskpanga osa on koostanud Eesti Panga rahvusvaheliste ja avalike suhete osakonna juhtivekspert Ingrid Toming ning komiteesid käsitleva osa Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi sisekoostöö talituse juhataja Keit Kasemets.

Euroopa avalikku teenistust käsitleva osa on koostanud Välisministeeriumi personaliosakonna personalibüroo direktor Saale Kolka, sama osakonna koolitusbüroo direktor Pille Toompere ja sama büroo referent Jaana Tamm.

Lisaks on seletuskirja institutsioone käsitleva osa koostamisel osalenud Välisministeeriumi välismajanduspoliitika osakonna multilateraalsete suhete büroo III sekretär Külliki Linnamägi, 1. poliitikaosakonna julgeolekupoliitika ja relvastuskontrolli büroo direktor Malle Talvet, Euroopa Integratsiooni osakonna liitumisläbirääkimiste ettevalmistamise büroo direktor Karin Rannu, sama büroo II sekretär Anne Härmaste, sama osakonna üldpoliitiliste suhete büroo II sekretär Sirje Sepp, juriidilise osakonna Euroopa Liidu õiguse büroo direktori kt Eve Pötter ning sama büroo praktikant Triinu Kremm.

Peale institutsioonide kajastatakse selles seletuskirja jaos ka ELi liitumisläbirääkimistel käsitletud teisi institutsionaalseid küsimusi, mis puudutavad nõukogu ning komisjoni töögrupe ja komiteesid, tõhustatud koostööd, ELi geograafilist ulatust, keelerežiimi ning Euroopa avalikku teenistust

2. EESMÄRK

ELi lepingu artikli 3 alusel on ELil ühtne institutsionaalne raamistik, mis tagab tegevuse järjepidevuse ja jätkuvuse, järgides ja arendades *acquis*'d. Institutsioonide pädevus tuleneb ELi lepingust ja Euroopa ühenduste asutamislepingutest.

ELi poliitikat viivad ellu EÜ ja EURATOMi institutsioonid – Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon, Euroopa Kohus ja Euroopa Kontrollikoda (ELi lepingu artikkel 5). Euroopa ühenduste asutamislepingutega on loodud ka nõuandvad institutsioonid, nagu majandus- ja sotsiaalkomitee ning regionide komitee, mille eesmärk on lähendada otsustusprotsessi rahvale, ning iseseisvad eriinstitutsioonid, nagu Euroopa Keskpank, Euroopa Investeerimispank, EURATOMi teadus- ja tehnikakomitee ning EURATOMi tarneagentuur.

Eraldi ELi institutsioonina võib käsitada ka Euroopa Ülemkogu, mis põhineb ELi lepingu artiklil 4 ning ühendab liikmesriikide riigipäid või valitsusjuhte ning komisjoni presidenti. Ülemkogu funktsioon on kindlaks määrata ELi üldised poliitilised suunised; otsustusmenetlus ülemkogul puudub.

ELi institutsioonide koosseisu ja töökorraldust, institutsioonidevahelisi suhteid, ELi töökeeli ning halduskorraldust reguleerivad ELi leping, ühenduste asutamislepingud ning nende alusel vastuvõetud õigusaktid. Teisese õiguse raames on tähtsad eelkõige protseduurireeglid.

Euroopa ühenduste institutsioone käsitleb eeskätt EÜ asutamislepingu viies osa (artiklid 189–280). ELi laienemise võimaldamiseks tehti 1. veebruaril 2003. aastal jõustunud Nice'i lepinguga vajalikud muudatused institutsioonide ülesehituses ja koosseisus. Muudatused on kehtestatud Nice'i lepingu järgmistes protokollides ja deklaratsioonides:

- ELi lepingule ja Euroopa ühenduste asutamislepingutele lisatud protokoll Euroopa Liidu laienemise kohta, milles on välja toodud nimetatud lepingute sätetes tehtud institutsioone käsitlevad muudatused;
- ELi lepingule, EÜ asutamislepingule ja EURATOMi asutamislepingule lisatud protokoll Euroopa Kohtu põhikirja kohta, mis reguleerib kohtute tööga seonduvaid täiendusi;
- Nice'i valitsustevahelisel konverentsil vastuvõetud deklaratsioon nr 20 ELi laienemise kohta, milles on määratud laienemise järel häälte jagunemine nõukogus 27 liikmesriigi puhul;
- Nice'i valitsustevahelisel konverentsil vastuvõetud deklaratsioon nr 21, mis sätestab kvalifitseeritud häälteenamuse künnise ja blokeerivaks vähemuseks vajaliku häälte arvu nõukogus pärast ELi laienemist.

Ühinemisaktiga võtab Eesti institutsioone käsitlevad põhimõtted üle ning kohustub neid ELiga liitumisest alates rakendama.

Ühinemisakti institutsioonide sätted täpsustavad Nice'i lepinguga tehtud ELi institutsioonide muudatusi, arvestades, et ühinemisleping sõlmitakse 10 riigiga, kuid Nice'i lepingu koostamisel arvestati liidu laienemisega 12 riigi võrra.

3. SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Euroopa Parlament

Euroopa Parlamendi õiguslik alus on EÜ asutamislepingu artiklid 189–201. Euroopa Parlamendi istungite pidamise kord, parlamendi tööd abistavad asutused, parlamendi suhted teiste institutsioonidega ning riikide parlamentidega, õigusloome protseduure täpsustavad juhised, parlamenti käsitlevad eelarvereeolid, hääletamiskord ja muud parlamendi töökorralduse küsimused on kehtestatud Euroopa Parlamendi protseduurireeglites (ELT L 61, 05.03.2003, lk 1–138).

EÜ asutamislepingu artikli 190 lõike 5 kohaselt kehtestab Euroopa Parlament pärast komisjoni arvamuse küsimist ja nõukogu kvalifitseeritud hääleteenamusega heakskiidu saamist määrad ja üldtingimused, mis reguleerivad tema liikmete kohustusi.

Alates 1979. aastast valitakse Euroopa Parlament otsestel ja üldistel valimistel, mis korraldatakse iga viie aasta järel ühel ajal kõikides liikmesriikides. Kuni ühise valimismenetluse või ühistel põhimõtetel rajaneva menetluse jõustumiseni reguleerivad valimismenetlust liikmesriigid. Euroopa Parlament on maailmas ainus otsevalimistel valitud riikideülene parlament, mis koosneb ELi kodanike esindajatest ning kasutab talle EÜ asutamislepingutega antud volitusi. Erinevalt liikmesriikide parlamentidest ei ole Euroopa Parlament ELi peamine seadusandja.

Euroopa Parlament valib oma liikmete hulgast presidendi ja juhatuse. Komisjoni liikmed võivad osa võtta kõikidest istungitest ning nende taotluse korral tuleb nad komisjoni nimel ära kuulata. Komisjon vastab suuliselt või kirjalikult Euroopa Parlamendi või selle liikmete küsimustele. Euroopa Parlament kuulab nõukogu ära kooskõlas nõukogu kodukorraga.

EÜ asutamislepingu artikli 199 kohaselt võtab Euroopa Parlament vastu kodukorra, tehes otsuse liikmete hääleteenamusega. Euroopa Parlamendi dokumendid avaldatakse kodukorras ettenähtud viisil.

EÜ asutamislepingu artikli 196 kohaselt tuleb Euroopa Parlament kokku iga aasta märtsikuu teisel teisipäeval ning määrab kindlaks istungjärgu perioodid, mil parlament kokku ei tule.

Euroopa Parlamendi protseduurireeglite II peatüki punkti 10 kohaselt jaguneb parlamendi istungjärk osaistungjärkudeks, mis kutsutakse enamasti kokku igakuiselt. Osaistungjärgud jagunevad omakorda istungiteks; samal päeval peetud istungid loetakse üheks istungiks. Parlamendi istungjärgud toimuvad Strasbourg'is (Prantsusmaa). Euroopa Parlament võib kokku tulla erakorralisteks osaistungjärkudeks, kui seda taotleb parlamendiliikmete enamus, nõukogu või komisjon. Osaistungjärgud peetakse Brüsselis (Belgia), kus kohtuvad ka parlamendi komisjonid. Parlamendi peasekretariaat ja selle talitused asuvad Luxembourg'is (Luksemburg).

Euroopa Parlamendis ei istu saadikud päritoluriikide järgi, vaid vastavalt poliitilisse parteisse kuuluvusele. Oma töös on parlamendiliikmed sõltumatud, st nad ei ole seotud mandaadiga, ei tohi kuuluda liikmesriigi valitsusse ega olla ELi teistes institutsioonides juhtivatel kohtadel. Poliitiliselt on Euroopa Parlamendis esindatud kõik suunad vasakäärmuslastest paremäärmuslasteni, sealhulgas euroskeptikud.

EÜ asutamislepingu artikli 191 kohaselt on erakonnad Euroopa tasandil tähtis integreatsioonitegur. Nad aitavad kaasa eurooplaseks olemise teadvustamisele ning liidu kodanike poliitilise tahte väljendamisele. Euroopa tasandil toimivaid erakondi reguleerivad õigusakte, eelkõige nende rahastamise eeskirju võtab vastu nõukogu.

Parlamendis on 17 alalist komisjoni, sealhulgas välissuhete, inimõiguste, kaitsepoliitika, siseturu ja õiguskomisjon.

Praegu osaleb Euroopa integratsiooniprotsessis Euroopa Parlamendi 626 esindaja kaudu ligikaudu 375 miljonit 15 Euroopa riigi kodanikku. 1. veebruaril 2003 jõustunud Nice'i lepingu kohaselt ei tohi Euroopa Parlamendi liikmete arv olla suurem kui 732.

Alates ühinemiskuupäevast kuni Euroopa Parlamendi volituste kehtimisaja 2004–2009 alguseni (valimised toimuvad 2004. aasta suvel) määratakse kindlaks nii liikmete üldarv kui ka igale liikmesriigile kuuluvate kohtade arv sama meetodiga, mida kasutati kehtiva kohtade jaotuse puhul.²⁶ Ühinemisakti eelnõu artikli 25 kohaselt, mis kehtestab erandi EÜ asutamislepingu artikli 189 teisest lõigust ja EURATOMi asutamislepingu artikli 107 teisest lõigust, jaguneb uute liikmesriikide kohtade arv Euroopa Parlamendis ELiga liitumisest kuni Euroopa Parlamendi järgmiste valimisten 2004. aastal järgmiselt:

Liikmesriik	kohad
Poola	54
Tšehhi Vabariik	24
Ungari	24
Slovakkia	14
Leedu	13
Läti	9
Sloveenia	7
Eesti	6
Küpros	6
Malta	5

Ühinemisakti artikliga 25 kehtestatakse ka erand EÜ asutamislepingu artikli 190 lõikest 1 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 108 lõikest 2, mille järgi nimetatakse uute liikmesriikide rahvaesindajad Euroopa Parlamenti ühinemiskuupäeva ja Euroopa Parlamendi 2004–2009 istungjärgu alguse vaheliseks ajaks uute liikmesriikide kehtestatud korda järgides nende riikide parlamentide koosseisude seast.

Vahetult pärast ühinemislepingu allakirjutamist kutsus Euroopa Parlamendi president liituvad riigid osalema vaatlejana parlamendi töös. Vaatlejakohtade arv on sama, mis uuele riigile määratud parlamendisadikute arv (Eesti puhul 6). Vaatlejaks saavad olla ainult Riigikogu liikmed ning neid võib välja vahetada erandjuhul.

Alates Euroopa Parlamendi 2004–2009 istungjärgu algusest kuulub igale liikmesriigile kohtade arv, mis vastab:

Nice'i lepingule lisatud deklaratsiooniga talle eraldatud kohtade arvule²⁷ ja Bulgaariast ja Rumeeniast täitmata jääva 50 koha ümberjagamisest tulenevate kohtade summale.

Sellisel arvutatavate kohtade koguarv peab kokkulepete kohaselt jääma võimalikult lähedale 732 ning hääle jagamisel peab arvestama praeguste liikmesriikide vahelist tasakaalu, nagu lepiti kokku Nice'is. Samasugust proportsionaalset lähenemist rakendatakse ka uute liikmes-

²⁶ Mingit tegelikkuses kehtivat valemit selle kohta ei ole. Kohtade jagunemine EPs on liidu ajaloolise arengu tulemus, mis ei peegelda väga täpselt proportsionaalselt liikmesriikide rahvaarvu. Esialgne eesmärk oli säilitada suhteline tasakaal suurte, keskmise suurusega ning väikeste liikmesriikide vahel. Vastavalt nõukogu otsusele L278/1/EEC aastast 1976 peaks igal liikmesriigil olema 1 parlamendikoht 0,62 miljoni elaniku kohta, mida aga ei ole olnud võimalik tegelikkuses järgida.

²⁷ Nice'i kokkulepete kohaselt saab Eesti Europarlamendis 2004-2009. aastal 6 saadiku kohta.

riikide puhul. Meetodi rakendamine ei tohi suurendada ühegi praeguse liikmesriigi kohtade arvu. Nice'i lepingu järgi jagatakse kohad ümber *pro rata*²⁸ põhimõttel.

Ühinemisakti artikli 11 kohaselt jagatakse alates Euroopa Parlamendi 2004–2009 istungjärgu algusest kohad järgmiselt:

Liikmesriik	kohad
Saksamaa	99
Ühendkuningriigid	78
Prantsusmaa	78
Itaalia	78
Hispaania	54
Poola	54
Holland	27
Kreeka	24
Tšehhi Vabariik	24
Belgia	24
Ungari	24
Portugal	24
Rootsi	19
Austria	18
Slovakkia	14
Taani	14
Soome	14
Iirimaa	13
Leedu	13
Läti	9
Sloveenia	7
Eesti	6
Küpros	6
Luksemburg	6
Malta	5
EL KOKKU	732

Euroopa Parlamendi ülesanded

Nõuandmise ja õigusloome pädevus

Euroopa Parlamendil ei ole õigust algatada õigusloomeprotsessi. EÜ asutamislepingu artikli 192 teise lõigu alusel on parlamendil õigus oma liikmete hääleteenamusega taotleda, et komisjon esitaks vajaliku õigusakti vastuvõtmise ettepaneku.

Euroopa Parlamendi roll, mis varem piirdus põhiliselt nõuandmise ja kontrollimisega, on tasapisi suurenenud. Parlamendile on antud õigus peatada õigusaktide vastuvõtmise ettepanekuid.

Otsuste langetamisel on parlamendi osa tunduvalt suurenenud pärast seda, kui kehtestati kaks uut õigusmenetlust: koostöömenetlus (rakendati ühtse Euroopa aktiga 1987. aastal; EÜ asu-

²⁸ *Pro rata* - võrdeliselt, proportsionaalselt vastavalt osale.

tamislepingu artikkel 252) ning kaasotsustamismenetlus (rakendati ELi lepinguga 1993. aastal; EÜ asutamislepingu artikkel 251). Koostöömenetluse korral saab nõukogu ilma parlamendi nõusolekuta võtta õigusakte vastu vaid ühehäälselt. Kaasotsustamismenetlus annab parlamendile aga vetoõiguse, st nõukogu ei saa vastu Euroopa Parlamendi tahtmist ühtegi õigusakti vastu võtta.

Teiste institutsioonide kontrollimise ülesanded

Komisjon:

- EÜ asutamislepingu artikli 197 kohaselt kuulab parlament komisjoni liikmeid, komisjoni liikmed vastavad Euroopa Parlamendi suulistele ja kirjalikele küsimustele;
- EÜ asutamislepingu artikli 200 kohaselt arutab parlament oma lahtisel istungil komisjoni iga-aastast üldaruannet ja artikli 201 alusel umbusaldusavaldust;
- EÜ asutamislepingu artikli 276 kohaselt kiidab parlament heaks komisjoni tegevuse eelarve täitmisel.

Ülemkogu:

- ELi lepingu artikli 4 järgi esitab Euroopa Ülemkogu Euroopa Parlamendile iga istungjärgu järel ettekande ning kirjaliku aastaaruande.

Kõik institutsioonid:

- EÜ asutamislepingu artikli 193 alusel võib Euroopa Parlament moodustada ajutise sõltumatu uurimiskomisjoni. Igal ELi kodanikul, ka juriidilisel isikul, on õigus esitada üksikult või koos teistega Euroopa Parlamendile kirjaliku avalduse (petitsioon) teda otseselt puudutavate ühenduse tegevusvaldkonda kuuluvate küsimuste kohta.

Euroopa Parlament nimetab ametisse ka spetsiaalse institutsiooni – ombudsmani, kes on volitatud vastu võtma ELi kodanike kaebusi ELi institutsioonide kohta; vastu ei võeta kaebusi Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu tegevuse kohta, kui need tegutsevad õigusemõistjana (EÜ asutamislepingu artikkel 195). Ombudsman kirjutab ettekande, mis esitatakse nii asjakohasele institutsioonile kui ka kaebajale. Ombudsmanil on Euroopa Parlamendiga sama ametiaeg ja teda võib uuesti ametisse nimetada. Oma kohustusi täites on ombudsman sõltumatu, ametiajal ei tohi ta töötada ühelgi teisel ametikohal. Ombudsmani võib võrrelda Eesti õiguskantsleri institutsiooniga. Uue õiguskantsleri seadusega, mis võeti Riigikogus vastu 25. veebruaril 1999, täiendati õiguskantsleri funktsioone ka ombudsmani omadega. Eraldi ombudsmani institutsiooni loomist on kaalutud, kuid selleks oleks vaja muuta Eesti põhiseadust.

Teiste institutsioonide liikmete ametisse nimetamise pädevus

- Euroopa Komisjon: EÜ asutamislepingu artiklis 214 nähakse ette, et komisjoni presidendile ametisse nimetamiseks on vaja Euroopa Parlamendi kinnitust. Liikmesriikide valitsused koostöös komisjoni presidendiga esitavad parlamendile kinnitamiseks ka komisjoni volinike kandidaatide nimekirja, mis tuleb kinnitada ühtsena.
- Euroopa Keskpanga nõukogu juhatus: EÜ asutamislepingu artiklis 112 sätestatakse, et Euroopa Keskpanga nõukogu juhatuse presidenti, asepresidenti ja nelja liiget saab ametisse nimetada liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel vaid nõukogu soovitusel, kes on eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendiga ja Euroopa Keskpanga nõukoguga.

- Euroopa Kontrollikoda: EÜ asutamislepingu artikli 247 lõike 3 kohaselt osaleb Euroopa Parlament konsulteerijana ka kontrollikoja liikmete ametisse nimetamisel ning määrab, nagu juba eespool nimetatud, ombudsmani.

Euroopa Liidu Nõukogu

Ühenduse teisest õigusest võib tähtsaima nõukogu puudutava õigusaktina nimetada asutamislepingu artikli 207 alusel välja antud nõukogu 22. juuli 2002. aasta otsust nr 2002/682/EÜ nõukogu protseduurireeglite kehtestamise kohta (EÜT L 230, 28.08.2002, lk 8–26), millega sätestatakse nõukogu töökorraldus. Protseduurireeglitega on üksikasjalikult reguleeritud nõukogu istungite kulg, õigusaktide väljaandmise formaalsused ning liikmesriikide alaliste esindajate komitee ja nõukogu peasekretariaadi ülesanded. Lisaks on protseduurireeglitega kindlaks määratud ELi kodanike nõukogu dokumentidele juurdepääsu kord (vt ka EÜ asutamislepingu artikli 207 lõige 3 ja artikkel 255).

Euroopa Liidu Nõukogu on institutsioon, mis koosneb ministrite tasandil kõikide liikmesriikide esindajatest, kellel on volitused võtta selle liikmesriigi valitsuse nimel kohustusi. Ministrite Nõukogus kohtuvad regulaarselt asjaomase valdkonna ministrid vastavalt nõukogu kinnitatud päevakorrale. Näiteks arutavad keskkonnaküsimusi keskkonnaministrid ja põllumajandusküsimusi põllumajandusministrid.

ELi lepingu ja ühenduste asutamislepingute kohaselt on nõukogul lõplik otsustamise pädevus ELi õigusaktide vastuvõtmisel. Kuna ELi siseselt on õigusaktide eelnõude algatamise ning nende nõukogule heakskiitmiseks esitamise õigus komisjonil, siis osaleb nõukogus ka komisjoni president. Otsuseid tehakse ELi lepingu ja asutamislepingute kohaselt lihthääletenamusega, kvalifitseeritud hääletenamusega või ühehäälselt. Olulisemate ja liikmesriikide jaoks delikaatsemate küsimuste korral, nagu maksustamine, on sageli ette nähtud ühehäälsuse nõue (menetlusi on selgitatud seletuskirja I osa 5. jaos).

Selleks, et ELi poliitika elluviimisel oleksid esindatud kõikide liikmesriikide huvid, määratakse nõukogu eesistuja rotatsiooni korras. Eesistuja vahetub iga kuue kuu tagant ning seda kohta täidavad kõik liikmesriigid vastavalt nõukogu ühehäälsel otsusega kinnitatud järjekorrale.

Nõukogu organisatsioonilisse struktuuri kuulub ka liikmesriikide alaliste esindajate komitee (COREPER, *Comité des Représentants Permanents*), mis on ELis kõrgeimaks ministrite kohtumisi ettevalmistavaks organiks, koosnedes liikmesriikide ELi alaliste esinduste juhtidest. ELi ühispoliitika arvukuse ja suure töökoormuse tõttu on COREPER jagatud kaheks. Mõlema tööd valmistavad ette selleks seatud nõukogu töögrupid ja komisjoni komiteed. COREPER II valmistab ette ELi ülemkogu, üldasjade ja välissuhete nõukogu (GAERC), sise- ja justiitsasjade nõukogu (sh tsiviilkaitsese küsimused) ning majandus- ja rahandusasjade nõukogu (ECOFIN) tööd. COREPER II liikmed on liikmesriikide alaliste esinduste juhid (suursaadikud). COREPER II nõupidamisi peetakse üldjuhul üks kord nädalas kolmapäeviti. COREPER I valmistab ette transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energeetika nõukogu, põllumajanduse ja kalanduse nõukogu, kultuuri-, hariduse- ja noorsoo nõukogu, keskkonnapoliitika nõukogu, konkurentsivõime nõukogu (sisetur, tööstus ja teadusuuringud) ning sotsiaalpoliitika-, tervishoiu-, tarbijakaitse nõukogu tööd. COREPER I liikmeteks on esinduste asejuhid. Istungid toimuvad kaks korda nädalas, enamasti kolmapäeval ja reedel.

Nõukogu osa on ka Euroopa Ülemkogu, mis on koos käinud alates 1974. aastast. Ülemkogu koosseisu kuuluvad liikmesriikide riigi- ja valitsusjuhid, kes kogunevad vähemalt kaks korda

aastas. Ülemkogu täidab ennekõike ühenduse juhtimis- ja suuniseid andva institutsiooni ülesannet ning langetab põhimõttelisi poliitilisi otsuseid.

Kui nõukogu otsuseks nõutakse kvalifitseeritud häälteenamust, arvestatakse tema liikmete hääli EÜ asutamislepingu artiklis 205 esitatud jaotuse alusel. ELi laienemise protokollis artiklis 205 sätestatakse alates 1. jaanuarist 2005 järgmine kord:

- kui ELis on sel hetkel endiselt 15 liiget, on nõukogul kokku 237 häält ning kvalifitseeritud häälteenamuse künnis 169 häält. Iga uue liitumise korral arvutatakse nii nõukogu hääte koguarv kui ka kvalifitseeritud häälteenamuse künnis uuesti. Kui ELiga on liitunud kõik praegused kandidaatriigid, on hääte koguarv 345 ning kvalifitseeritud häälteenamuse künnis 73,4%;²⁹
- otsuse poolt peab olema liikmesriikide enamus;
- iga nõukogu liige võib iga otsuse puhul nõuda, et arvestataks ka 62% liidu elanikkonna esindatuse nõuet. Kui ükski liikmesriik sellist nõuet ei esitata, asjakohast arvutust ei tehta.

Kui nõukogu otsuseks nõutakse kvalifitseeritud häälteenamust, arvestatakse tema liikmete hääli järgmiselt:

Liikmesriik	hääled
Saksamaa	29
Ühendkuningriik	29
Prantsusmaa	29
Itaalia	29
Hispaania	27
Holland	13
Kreeka	12
Belgia	12
Portugal	12
Rootsi	10
Austria	10
Taani	7
Soome	7
Iirimaa	7
Luksemburg	4

Kui 1. jaanuaril 2005. aastal on EL endiselt 15liikmeline, on häätekuhnis 71,26% (169 häält 237-st). Iga liitumise korral muutub nõukogu hääte koguarv ning kvalifitseeritud häälteenamuse künnis; 27liikmelises nõukogus on künnis 73,4%.

Ühinemisakt sisaldab muudatusi ja üleminekumeetmeid nõukogu koosseisu ja töökorraldust käsitlevate aluslepingute kohta.

Ajavahemikul 1. maist kuni 31. oktoobrini 2004 jagatakse kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise korral liikmesriikide hääled nõukogus eelnõu artikli 26 lõike 1 punkti a kohaselt järgmiselt:

²⁹ Enne 1. jaanuari 2005 ELiga liituvate riikide häältekaal määratakse kindlaks ühinemisaktis.

Liikmesriik	hääled
Saksamaa	10
Ühendkuningriik	10
Prantsusmaa	10
Itaalia	10
Hispaania	8
Poola	8
Holland	5
Kreeka	5
Tšehhi Vabariik	5
Belgia	5
Ungari	5
Portugal	5
Rootsi	4
Austria	4
Slovakkia	3
Taani	3
Soome	3
Leedu	3
Iirimaa	3
Läti	3
Sloveenia	3
Eesti	3
Küpros	2
Luksemburg	2
Malta	2
KOKKU:	124

Eespool nimetatud ajavahemikul on ühinemisakti artikli 26 lõike 1 punktide b, c ja d kohaselt komisjoni algatatud nõukogu otsuste vastuvõtmiseks vajalik vähemalt 88 poolthäält. Ülejäänud nõukogu otsused võetakse vastu 88 poolthääle ja liikmesriikide kahekolmandikulise enamusega.

Artikli 26 lõikes 2 sätestatakse, et juhul kui liitub vähem kui 10 uut liikmesriiki, määrab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise künnise, mis jääb võimalikult lähedale 71,26% häälte koguarvust.

Ühinemisakti artikli 12 lõike 1 punkti a alapunkti i kohaselt jaguneb häältekaal nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisel alates 1. novembrist 2004 järgmiselt:

Liikmesriik	hääled
Saksamaa	29
Ühendkuningriik	29
Prantsusmaa	29
Itaalia	29
Hispaania	27
Poola	27
Holland	13
Kreeka	12

Tšehhi Vabariik	12
Belgia	12
Ungari	12
Portugal	12
Rootsi	10
Austria	10
Slovakkia	7
Taani	7
Soome	7
Leedu	7
Iirimaa	7
Läti	4
Sloveenia	4
Eesti	4
Küpros	4
Luksemburg	4
Malta	3
KOKKU:	321

Alates 1. novembrist 2004 on komisjoni algatatud nõukogu otsuste vastuvõtmiseks vajalik 232 häält ja liikmesriikide enamus. Ülejäänud nõukogu otsused võetakse vastu 232 hääle ning liikmesriikide kahekolmandikulise enamusega.

Ühinemisakti artikli 12 lõike 1 punkti a alapunktis ii sätestatakse, et kui otsuse vastuvõtmiseks on vajalik kvalifitseeritud häälteenamus, tuleb nõukogu liikme nõudmise korral teha kindlaks, kas kvalifitseeritud häälteenamuse moodustanud liikmesriikide elanikkond moodustab vähemalt 62% kogu ELi elanikkonnast. Kui selgub, et tingimus on täitmata, otsust vastu ei võeta.

Artikli 12 lõikes 3 sätestatakse, et juhul kui liitub vähem kui 10 uut liikmesriiki, määrab nõukogu matemaatilisel meetodil kvalifitseeritud häälteenamuse künnise, mis jääb 71% (300liikmeline nõukogu) ja 72,27% vahele (25 liikmesriigist koosnev nõukogu).

Nõukogu eesistumise kohta kehtib praegune eesistumiste rotatsioonikord 2006. aasta lõpuni, et võimaldada uutel liikmesriikidel valmistuda nõukogu eesistujakoha täitmiseks. Nõukogu otsustab eesistujakohtade järjekorra 2007. aastal ja edasi niipea kui võimalik, aga hiljemalt üks aasta pärast esimese uue riigi liitumist.

Artikliga 44 kohustatakse nõukogu tegema oma protseduurireeglitesse liitumisega seotud muudatusi.

Euroopa Komisjon

Komisjoni protseduurireeglid, mis on vastu võetud EÜ asutamislepingu artikli 218 lõike 2 alusel, on sätestatud komisjoni otsuses (EÜT L 308, 08.12.2000, lk 26–34). Protseduuri-reeglite kohaselt töötab komisjon kollegiaalse institutsioonina (artikkel 1), tehes otsuseid liikmete häälteenamusega ja vastutades nende eest ühiselt (EÜ asutamislepingu artikkel 219). Komisjoni protseduurireeglitega reguleeritakse veel üksikasjalikult komisjoni koostumiste korda, otsustusprotseduuri, komisjoni otsuste ettevalmistamise ja tõlgendamise põhimõtteid ning komisjoni sisemist struktuuri.

Komisjon on institutsioon, kelle ülesanded on ühenduse õigusaktide algatamine, ühenduse õiguse rakendamine ja ühenduse korra seaduslikkuse kontroll. Nõukogu ja varem valitud president nimetavad valitsuste ettepanekul viieks aastaks ametisse komisjoni liikmed, kes peavad tegutsema sõltumatult ühenduse üldistes huvides. Praegu on komisjonis kakskümmend volinikku. Komisjoni tööd juhib president, kes nimetatakse nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega tehtud ja Euroopa Parlamendi heakskiidetud otsusega. Komisjoni tööülesannete mahukusest tulenevalt on liikmete käsutuses haldusaparaat. Komisjon töötab kollegiaalse institutsioonina, tehes otsuseid liikmete häälteenamusega ja vastutades nende eest ühiselt.

Komisjoni liikme ametikohustused lõppevad seoses tema ametist tagandamisega (EÜ asutamislepingu artikkel 216); surmaga (artikkel 215); tagasiastumisega (artikkel 215); ametiaja lõppemisega (artikkel 215) või tervele komisjonile Euroopa Parlamendi poolt umbusalduse avaldamise korral (artikkel 201).

Nice'i lepingu muudatuste kohaselt laiendatakse alates 1. jaanuarist 2005 asutamislepingu artikli 213 lõiget 1, millega reguleeritakse volinike arvu komisjonis ja nende määramise korda järgmiselt:

- komisjonis on üks volinik igast liikmesriigist;
- volinike arvu komisjonis võib muuta nõukogu ühehääelse otsusega;
- kui mõni riik liitub enne 1. jaanuari 2005, saab ta komisjonis ühe volinikukoha.

Alates päevast, mil EL koosneb 27 liikmesriigist, muudetakse artikli 213 lõiget 1 järgmiselt:

- volinike arv on liikmesriikide arvust väiksem;
- volinikud valitakse rotatsioonisüsteemi põhjal võrdsuse põhimõtet järgides;
- nõukogu määrab volinike arvu ja rotatsioonisüsteemi ellurakendamise meetmed ühehääelse otsusega. Otsus võetakse vastu pärast 27. liikmesriigi ühinemislepingu allakirjutamist ning uus süsteem rakendub, kui pärast 27. liikme liitumist astub ametisse järgmine komisjon;
- võrdsuse põhimõte kehtib iga liikmesriigi puhul nii volinike komisjoni kuulumise sageduse kui ka ametisoleku perioodi pikkuse kohta. Komisjoni koosseis peab piisavalt proportsionaalselt peegeldama liidu demograafilisi ja geograafilisi iseärasusi.

Igal liituval riigil, sealhulgas ka Eestil, on ühinemisakti artikli 45 lõike 1 kohaselt alates liitumisest komisjonis üks voliniku koht. Komisjonis portfelli jagamisel muudatusi ei tule, uute liikmesriikide volinikud on kuni järgmise komisjoni ametisse asumiseni portfelli.

Artikli 45 lõike 2 punktid a ja b sätestavad, et nõukogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega, sarnaselt EÜ asutamislepingu artiklile 215, ja kokkuleppel komisjoni presidendiga ametisse komisjoni uued liikmed ajavahemikuks 1. maist kuni 31. oktoobrini 2004. Praeguste volinike ametiaeg lõpeb samuti 31. oktoobril 2004. Seega säilitab komisjon kuni aastani 2005 praeguse struktuuri, mille kohaselt viiel suuremal liikmesriigil on komisjonis kaks volinikku ning ülejäänutel üks, sellele lisanduvad ajavahemikuks 1. maist kuni 31. oktoobrini 2004 uute liikmesriikide volinikud (igast riigist üks).

Uute liikmesriikide volinike nimetamiseks ajavahemikuks 1. maist kuni 31. oktoobrini 2004 esitavad liituvad riigid nõukogule oma voliniku kandidaadi. Volinike nimetamise protseduuri kaasatakse Euroopa Parlament, vaatamata asjaolule, et esimese laienemise järgse komisjoni uute liikmesriikide volinikud on ametis vaid lühikest aega. Nõukogu edastab Euroopa Parlamendile määratud volinike nimed 1. märtsiks 2004. Volinike nimetamisel küsitleb selleks otstarbeks moodustatud kogu määratud volinikke nende poliitilise kogemuse ja kvalifikatsiooni kohta;

samuti esitavad määratud volinikud oma käsituse Euroopa integratsioonist. Kohtumised peetakse aprillis 2004 ning nendel võivad lisaks komisjoni liikmetele osaleda ka vaatlejad liituvatest riikidest. Kohtumiste tulemuste põhjal hääletatakse parlamendis. Viivitamatult pärast hääletamist annavad nimetatud volinikud Euroopa Kohtu ees ametivande.³⁰

Eesti volinikukandidaadi kohta langetab otsuse Vabariigi Valitsus ning selleks vajalikud materjalid valmistab valitsusele ette Välisministeerium.

Uus komisjoni koosseis, mis koosneb iga liikmesriigi ühest volinikust, astub vastavalt eelnõu artikli 45 lõike 2 punktile c ametisse 1. novembril 2004 ning komisjoni ametiaeg lõpeb 30. oktoobril 2009. ELi lepingule ja asutamislepingutele lisatud laienemisprotokolli artikli 4 lõikes 1 nimetatud kuupäev 1. jaanuar 2005 asendatakse ühinemisakti artikli 45 lõike 2 punkti d kohaselt kuupäevaga 1. november 2004.

Uue komisjoni presidendi kinnitab ametisse Euroopa Parlamendi uus koosseis (istungjärguks 2004–2009), mis valitakse 2004. aasta suvel. Seejärel kontakteerub komisjoni president liikmesriikidega, et tagada uute volinikukandidaatide nimede jõudmine Euroopa Parlamenti aegsasti enne taas moodustatud komiteede ja poliitiliste gruppide kohtumisi 2004. aasta augusti lõpus. Nimetatud grupid ja komiteed valmistavad seejärel ette kohtumised volinikukandidaatide küsitlemiseks, mis peetakse 2004. aasta oktoobri alguses ning mille põhjal leiab aset parlamendihääletus uute volinike kinnitamiseks.³¹

Artikli 45 lõike 3 kohaselt lasub komisjonil kohustus teha liitumisega seonduvad muudatused oma protseduurireeglitesse.

Euroopa Kohus ja esimese astme kohus

Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu töökorraldust reguleerivad lisaks asutamislepingutele ka protokoll Euroopa Kohtu põhikirja kohta ning selle alusel loodud ning EÜ asutamislepingu artiklil 223 põhinevad protseduurireeglid.³² Pärast Nice'i lepinguga tehtud muudatusi ei nõua protseduurireeglite vastuvõtmine ega muutmine enam nõukogu ühehäälsel heakskiitu, vaid piisab kvalifitseeritud hääleteenamusest. Protseduurireeglitega on üksikasjalikult sätestatud kohtu koosseisu määramise reeglid, kohtumenetluses kasutatava kirjaliku ja suulise protsessi kord ning muud reeglid, mis täpsustavad ühenduse esmase õigusega kehtestatud süsteemi.

Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu töökorraldust reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklid 220–245. Samuti reguleerib kohtute tegevust Nice'i lepingu protokoll Euroopa Kohtu põhikirja kohta. Teisestest õigusaktidest on tähtsal kohal Euroopa Kohtu protseduurireeglid ja esimese astme kohtu protseduurireeglid. Ühinemisaktiga määratakse kindlaks kohtute tööga seonduvad ning uute riikide liitumisega kaasnevad küsimused.

EÜ asutamislepingu artikli 7 kohaselt kuulub Euroopa Kohus ELi viie keske institutsiooni hulka. Kohtu kui ühenduse õiguse tõlgendaja ja kohaldaja roll tuleneb peamiselt asjaolust, et ta langetab otsuseid hääleteenamuse alusel ning ühenduse õigusele toetudes.

³⁰ Informatsioon ei ole sätestatud ühinemisaktis, vaid tuleneb Euroopa Parlamendi presidendi Pat Cox'i ja ELi ülemkogu presidendi Costas Simitise kirjavahetusest uute volinike nimetamise protseduuri kohta.

³¹ Informatsioon ei ole sätestatud ühinemisaktis, vaid tuleneb Euroopa Parlamendi presidendi Pat Cox'i ja ELi ülemkogu presidendi Costas Simitise kirjavahetusest uute volinike nimetamise protseduuri kohta.

³² Euroopa Kohtu protseduurireeglid on avaldatud EÜT L 176, 04.07.1991, lk 1, ja EÜT L 383, 29.12.1992 (corrigendum), täiendatud EÜT L 22, 28.02.1995, lk 61; EÜT L 103, 19.04.1997, lk 1 ja EÜT L 351, 23.12.1997, lk 72 (corrigendum); EÜT L 122, 24.05.2000, lk 43; OJ L 122, 19.12.2000, lk 1; OJ L 119, 27.04.2001, lk 1; EÜT L 272, 10.10.2002, lk 24.

Esimese astme kohtu protseduurireeglid on avaldatud EÜT L 136, 30.05.1991 ja EÜT L 317, 19.11.1991, lk 34 (corrigendum).

Euroopa Kohtul on olnud oluline osa ELi õiguspõhimõtete kujundamisel, lisaks on ta kõrgeimaks otsustajaks kõigis ELi õiguse kohaldamise küsimustes. Kohus täidab oma igapäevatöös lünki ELi õiguses vastavalt käsitletava küsimuse laadile ja eesmärgile.

Euroopa Kohtu põhiülesanded on:

- ELi õiguse kohaldamise kontrollimine;
- ELi õiguse tõlgendamine;
- ELi õiguse edasiarendamine.

Euroopa õigust kohaldavad nii ELi institutsioonid ELi aluslepingute eesmärkide täitmisel ja ELi liikmesriigid kui ka liikmesriikide füüsilised ja juriidilised isikud Euroopa õigusest tulenevate kohustuste täitmisel.

Euroopa Kohtule võib esitada järgmised hagid:

- ELi institutsioonide, liikmesriikide ja mõnel juhul ka üksikisikute (EÜ asutamislepingu artikkel 230) hagiavaldused ühenduse institutsioonide vastuvõetud otsuste tühistamise kohta;
- komisjoni või liikmesriigi hagiavaldused teise liikmesriigi vastu ühenduse asutamislepingutest, teisestest õigusaktidest (artiklid 226 ja 227) või ühenduse sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest (näiteks artikkel 300) tulenevate kohustuste täitmata jätmise kohta;
- ELi institutsioonide või liikmesriikide hagiavaldused nõukogu või komisjoni vastu ühenduse õigusest tulenevate toimingute tegemata jätmise kohta (artikkel 232);
- ELi ja tema teenistuses oleva personali vahelised vaidlused (artikkel 236).

Kõik Euroopa Kohtu otsused on lõplikud ja nende täitmine kohustuslik. Esimese astme kohtu otsuseid võib edasi kaevata Euroopa Kohtule juhul, kui tegemist on õigusküsimusega (EÜ asutamislepingu artikkel 225 lõige 1). Peale otsuste, mida kohus teeb EÜ asutamislepingu ja ELi teiseste õigusaktide kohta, pöörduetakse kohtu poole ka eelotsustuste tegemiseks (artikkel 234). Eelotsuse langetab kohus liikmesriikide kohtute esitatud küsimustes, mis tulenevad liikmesriigi kohtu menetluses olevatest kohtuasjadest. Eelotsused puudutavad ühenduse õiguse tõlgendamist ja kohaldamist ning on liikmesriikide kohtute suhtes siduvad. Eelotsused tagavad ühenduse õiguse ühtse kohaldamise terves ELis.

Euroopa Kohus ja esimese astme kohus asuvad Luxembourg'is. Euroopa Kohus koosneb 15 kohtunikust, kelle nimetavad ametisse liikmesriikide valitsused ühisel kokkuleppel kuueks aastaks; Euroopa Kohtu koosseis vahetub osaliselt iga kolme aasta järel (EÜ asutamislepingu artiklid 221 ja 223) ning kohtunike tagasinimetamine on lubatud. Liikmesriik teeb omapoolse kohtuniku nimetamise ettepaneku. Kuigi leping seda õiguslikult ei kohusta, nimetatakse kohtunikud ametisse selliselt, et igal liikmesriigil on Euroopa Kohtus üks kohtunik. Rõhutamaks Euroopa Kohtu sõltumatust valivad kohtunikud endi hulgast presidendi (EÜ asutamislepingu artikkel 223).

Ühinemisakti artikli 46 kohaselt nimetatakse uute riikide liitumisel Euroopa Kohtusse kümme uut kohtunikku. Neist loosiga valitud viie kohtuniku ametiaeg lõpeb 6. oktoobril 2006 ja ülejäänutel 6. oktoobril 2009. Ühinemisakti artikkel 13 sätestab, et kui kohtunikke osaliselt iga kolme aasta järel välja vahetatakse, asendatakse vaheldumisi kolmteist ja kaksteist kohtunikku.

1989. aastal loodi Euroopa Kohtu juurde esimese astme kohus. Esimese astme kohtu loomise peapõhjus oli vähendada Euroopa Kohtu töökoormust ja sellega kiirendada kohtumenetlust. Esimese astme kohtu pädevust laiendati oluliselt Nice'i lepinguga. Esimese astme kohus koosneb ühest kohtunikust igast liikmesriigist. Ühinemisakti artikli 13 lõikes 2 sätestatakse, et esimese astme kohus koosneb 25 kohtunikust. Artikli 46 kohaselt nimetatakse uute riikide liitumisel esimese astme kohtusse kümme kohtuniku. Neist loosiga valitud viie kohtuniku ametiaeg lõpeb 31. augustil 2004 ja ülejäänutel 31. augustil 2007.

Kohtujuristid on kohtu kui institutsiooni liikmed, kes ei osale nõupidamistel ega hääletamistel. Kohtujuristid vaatavad kohtuasju läbi, võtavad kohtuasja lahendamise käigus sõltumatu seisukoha ning esitavad kohtule enne otsuse langetamist oma arvamuse koos soovitustega.

Eesti nimetab liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel pärast liitumist ühe kohtuniku Euroopa Kohtusse ning vähemalt ühe kohtuniku esimese astme kohtusse. Eesti integreeritakse kohtujuristide määramise rotatsioonisüsteemi. Kohtukolleegiumide asutamise korral otsustab nõukogu nende koosseisu ning liikmete määramise Eestist ja teistest uutest liikmesriikidest.

Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu kohtunike ja kohtujuristide määramise kokkuleppe kiidab heaks Vabariigi Valitsus. Ametikohtade täitmiseks korraldatakse avalik konkurss.

Kontrollikoda

Euroopa Kontrollikoda on EÜ asutamislepingu artikli 7 ja ELi lepingu artikli 5 kohaselt üks ELi viiest institutsioonist. Kontrollikoda asub Luxembourg'is.

Kontrollikoja tegevuse õiguslik alus on EÜ asutamislepingu artiklid 246–248 ning EURATOMi asutamislepingu asjakohased sätted.

Kontrollikoda kontrollib ühenduse kõigi tulude ja kulude raamatupidamisaruandeid ning ühenduse loodud asutuste aruandeid niivõrd, kui võrd asjakohane asutamisaht sellist kontrolli ei välista.

Igal aastal teeb kontrollikoda Euroopa Parlamendile ja nõukogule avalduse (*Statement of Assurance*), mis kinnitab raamatupidamisaruannete usaldatavust ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja nõuetekohasust; avaldus avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas. Kontrollikoda võib avaldusele lisada hinnangu ühenduse suuremate tegevusvaldkondade kohta.

Kontrollikoda kontrollib, kas kogu tulu on laekunud ja kõik kulutused tehtud seaduslikult ja eeskirjade kohaselt ning kas finantshaldus on olnud usaldusväärne ning avalikustab eeskirjade eiramise juhud.

Kontrollikoja auditid põhinevad dokumentidel, mida vajaduse korral kontrollitakse ühenduse muudes institutsioonides ning liikmesriikides kohapeal, sealhulgas ühenduselt raha saava füüsilise või juriidilise isiku juures. Liikmesriigis auditeeritakse usalduslikus koostöös riigi kõrgeima kontrolliasutusega, säilitades samal ajal mõlema sõltumatuse. Riigikontroll teatab kontrollikoja, kas ta kavatseb viimase auditeerimisest osa võtta. Kontrollikoja kindlustatakse auditeerimiseks vajalik teave.

Iga eelarveaasta lõppemise järel koostab kontrollikoda aastaaruande, mis saadetakse ühenduse teistele institutsioonidele ning avaldatakse koos institutsioonide vastustega kontrollikoja märkustele Euroopa Liidu Teatajas. Kontrollikoda võib esitada eriaruandeid konkreetsetes küsimustes ja anda ühenduse mõne teise institutsiooni taotlusel arvamusi.

Kontrollikoda võtab vastu oma kodukorra, mille on kvalifitseeritud häälteenamusega heaks kiitnud nõukogu.

ELiga liitumine eeldab uues liikmesriigis nõuetekohase finantsjuhtimise ning toimiva välis- ja siseauditisüsteemi olemasolu (vt lähemalt finantskontroll). Välisaudit on Riigikontrolli ülesanne. Sisekontrolli ja siseauditi korraldamise eest vastutab asutuse tippjuht. Selleks on ministriumides ja olulisemates ametites moodustatud siseauditi üksused. Valitsussektoris koordineerib siseauditi Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Riigikontroll teeb Vabariigi Valitsusega koostööd valitsussektori sisekontrolli ja siseauditi arendamise alal.

Riigikontrolli arengueesmärk on kujundada institutsioonist rahvusvahelistest auditistandarditest juhitud ning Euroopa Kontrollikoja ja teiste liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega koostöövõimeline organisatsioon. Sel eesmärgil on Riigikontroll juba 1996. aastast alates teinud kontrollikoja ja ELi liituvate riikide kõrgeimate kontrolliasutustega tihedat koostööd. Koostöö raames arendatakse auditistandardeid ja täiustatakse auditimetoodikat, vahendatakse parimaid praktilisi kogemusi, korraldatakse koolitusi jne. Riigikontroll osaleb vaatlejana kontrollikoja Eestis tehtavates auditites nii praegu kui ka tulevikus. Üldjuhul suhtleb kontrollikoda auditite korraldamisel Eesti auditeeritavatega Riigikontrolli kaudu. Võimalikud on ühisauditid kontrollikojaga, mille puhul arvatakse auditimeeskonda ka Riigikontrolli esindajad.

Liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste ja kontrollikoja koostööd tehakse kontrolliasutuste juhtide kontaktkomitee raames, millesse ülalviidatud liituvate riikide koostöö loogilise jätkuna lülitub liitumise järel ka Riigikontroll.

Praegu on Euroopa Kontrollikojal 15 liiget. Pärast ELi laienemist kuulub kontrollikotta üks liige igast liikmesriigist. Selleks annab aluse ühinemisakti artikkel 47, mille kohaselt laiendatakse kontrollikoda kümne lisaliikme nimetamisega. Nõukogu võtab Euroopa Parlamendiga konsulteerimise järel kvalifitseeritud häälteenamusega vastu liikmete nimekirja, mis on koostatud kõigi liikmesriikide ettepanekute põhjal. Volituste tähtaeg on kuus aastat ja liikmeid võib uueks ametiajaks tagasi nimetada. Oma kohustusi täites on kontrollikoja liikmed sõltumatud.

Liitumise järel esitab Eesti ühe kontrollikoja liikme kandidaatide nimekirja, mille nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga kinnitab kvalifitseeritud häälteenamusega. Eesti esindaja siseriiklikku nimetamist koordineerib Riigikontroll, kes teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku Kontrollikoja liikme kandidaadi valimise protseduuri kohta. Eesti esitatud liige kuulub Euroopa kontrollikoja koosseisu ning teda tasustatakse nimetatud organi kaudu ELi eelarvest.

Ühinemisaktiga ei kehtestata selles valdkonnas erandeid ega üleminekuperioode ning lepingu jõustumisega ei kaasne vajadust täiendavalt ühtlustada Eesti õigusakte. Riigikontrolli seaduse § 13 kohaselt teeb Riigikontroll koostööd Euroopa Kontrollikojaga. Riigikontrollil on õigus kontrollida koos välisriikide või rahvusvaheliste kontrolliasutustega, kui see tuleneb asjakohastest kokkulepetest.

Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee

Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee on ELi nõuandva staatusega alaline komitee, kes esindab liikmesriikide erinevaid majanduslikke ja sotsiaalseid rühmitusi. Komitee tegevust reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklid 257–262 ning komitee kodukord (avaldatud EÜTL 268, 04.10.2002, lk 1–15).

EÜ asutamislepingu artikli 257 kohaselt moodustavad majandus- ja sotsiaalkomitee organiseeritud kodanikuühiskonda kuuluvate majandus- ja ühiskonnaelu eri alade esindajad, eriti tootjate, talupidajate, veandusettevõtjate, töötajate, vahendajate, käsitöölise, vabakutseliste, tarbijate ning üldiste huvide esindajad. Nõukogu võtab kvalifitseeritud häälteenamusega vastu komitee liikmete nimekirja, mis on koostatud kõigi liikmesriikide ettepanekute põhjal. Komiteesse kuulub viieteistkümnest liikmesriigist kokku 222 liiget, kes on vastavalt komitee kodukorra artiklile 27 jagatud kolme rühma: tööandjad, töötajad ja huvigruppide esindajad.

Majandus- ja sotsiaalkomiteel on kolm peamist ülesannet:

- anda nõu Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile;
- kaasata ühenduse tegevusse rohkem liikmesriikide kolmanda sektori organisatsioone ja kodanikuühiskonda;
- tugevdada valitsusvälist sektorit väljaspool ELi, nagu Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, Vahemeremaad.

Oma ülesannete täitmiseks esitab Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee nõukogule, komisjonile ja Euroopa Parlamendile arvamusi, mis jagunevad kolmeks:

- paljudes valdkondades on majandus- ja sotsiaalkomitee arvamuse küsimine ELi otsuse tegemise kohustuslik osa (näiteks tööhõivepoliitika, sotsiaalküsimused, tervishoid);
- komisjon ja parlament võivad paluda komitee arvamust küsimustes, mida peetakse tulevikus kavandatava tegevuse seisukohast vajalikuks;
- majandus- ja sotsiaalkomitee võib näidata üles initsiatiivi ja avaldada arvamust juhul, kui peab seda vajalikuks.

Majandus- ja sotsiaalkomitee võttis üle Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse nõuandekomitee ülesanded, nimetatud komitee lakkas tegutsemast pärast Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepingu kehtivusaja möödumist 23. juulil 2002.

Majandus- ja sotsiaalkomitee liikmed jätkavad oma tegevust asukohamaal ning kohtuvad pleenaaristungitel (vähemalt üheksa korda aastas). Komitees tegutsemist liikmetele ei tasustata, kuid kõikidele esindajatele tasutakse ELi eelarvest reisikulud ja kohtumistel osalemise kompensatsioon (vastavalt nõukogu otsusele 2001/368/EÜ, mis nõukogu 3. detsembri 2002. aasta otsusega muudeti tähtajatuks), mille suuruse määrab kvalifitseeritud häälteenamusega kindlaks nõukogu.

Majandus- ja sotsiaalkomiteesse võib kuuluda kuni 350 liiget. Nice'i lepingule lisatud ELi laienemise deklaratsioonis jagati majandus- ja sotsiaalkomitee kohad järgmiselt:

Liikmesriik	Hääled
Saksamaa	24
Ühendkuningriik	24
Prantsusmaa	24
Itaalia	24
Hispaania	21
Poola	21
Rumeenia	15
Holland	12
Kreeka	12

Tšehhi Vabariik	12
Belgia	12
Ungari	12
Portugal	12
Rootsi	12
Bulgaaria	12
Austria	12
Slovakkia	9
Taani	9
Soome	9
Leedu	9
Iirimaa	9
Läti	7
Sloveenia	7
Eesti	7
Küpros	6
Luksemburg	6
Malta	5
Kokku:	344

Kuna Nice'i lepingu koostamisel arvestati 12 uue liikmesriigiga, liitumisläbirääkimised ELiga on aga lõpetanud 10 liituvat riiki, siis reguleerib majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete arvu ka ühinemisakt.

Ühinemisakti artikli 14 kohaselt, millega asendatakse EÜ asutamislepingu artikli 258 ja EURATOMi asutamislepingu artikli 166 teine lõik, on liitumisläbirääkimised lõpetanud liituvate riikide liikmete arv jäänud eespool toodud tabeliga võrreldes samaks; majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete üldarvust on lahutatud Bulgaaria ja Rumeenia liikmete arv. Selle jaotuse kohaselt on Eesti pärast liitumist esindatud majandus- ja sotsiaalkomitees seitsme liikmega. Eesti siseriikliku liikmete nimetamise protseduuri töötab välja Sotsiaalministeerium koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

Artikli 48 kohaselt nimetatakse komiteesse uutest liikmesriikidest 95 liiget, kelle ametiaeg lõpeb samaaegselt ühinemise ajal ametis olevate liikmetega. Komitee liikmed on ametis 4 aastat ning neid võib uuesti tagasi valida.

Liituvad riigid on kutsutud majandus- ja sotsiaalkomitees osalema vaatlejana (ilma hääleõigusega) pärast ühinemisakti allkirjastamist. Sellekohase kirja palvega nimetada komiteesse esindajad saadab asjakohane direktoraat.

Ühinemisakti artikli 2 kohaselt rakendatakse selle valdkonna *acquis*'d täielikult Eesti ELiga liitumisest alates. Valdkonna ELi teisest õigust kohaldatakse vahetult, mille tõttu ei ole vaja Eesti siseriiklikku õigust muuta.

Euroopa lepingu raames on assotsiatsiooninõukogu otsusega loodud Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee ning Eesti sotsiaalpartnerite ühiskomitee. Ühiskomiteesse kuulub kuus Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee esindajat ning kuus Eesti sotsiaalpartnerite esindajat. Vastavalt majandus- ja sotsiaalkomitee väljakujunenud praktikale on mõlema poole kuus kohta jagatud tööandjate, töötajate ning muude sotsiaalpartnerite vahel. Ühiskomitee on

loonud Eesti sotsiaalpartneritele võimaluse osaleda riigi ELiga integreerimises ning teha ettevalmistusi, et osaleda tulevikus Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee töös täisliikmena.

Interim perioodil on Eesti ja teiste liituvate riikide esindajad kutsutud osalema majandus- ja sotsiaalkomitee töös vaatlejana.

ELi regioonide komitee

Regioonide komitee tegevust reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklid 263–265 ja regioonide komitee kodukord (EÜT L 18, 22.01.2000, lk 22-35). Regioonide komitee loomisele pandi alus Maastrichti lepinguga 1991. aastal ning komitee alustas tegevust 1994. aasta märtsis. Regioonide komitee on nõuandva staatusega alaline komitee, mis esindab liikmesriikide regioane ja kohalikke omavalitsusi.

Regioonide komitee eesmärk on tagada regionaalse ja kohaliku identiteedi ja privileegide austamine ning viia ELi otsustusprotsess rahvale võimalikult lähedale. Komitee tegevuse oluline lähtekoht on subsidiaarsuse põhimõte. Samuti toetub komitee partnerluse ideele, viidates vajadusele arendada tasakaalustatud koostööd Euroopa, riikliku, regionaalse ning kohaliku tasandi vahel (vertikaalne partnerlus) ning kohalike partnerite vahel erinevates valdkondades (horisontaalne partnerlus).

Komitee koosneb regionaal- ja kohalike asutuste esindajatest, kellel on regionaal- või kohalike asutuste mandaat või kes kannavad poliitilist vastutust valitud kogu ees. Nõukogu võtab kvalifitseeritud häälteenamusega vastu komitee liikmete ja asendusliikmete nimekirja, mis on koostatud kõigi liikmesriikide ettepanekute põhjal. Komitee liikmed ei või samal ajal olla Euroopa Parlamendi liikmed ning neile ei või kehtestada kohustuslikke juhiseid. Ühenduse üldistes huvides on nad kohustusi täites täiesti sõltumatud. Samal ajal täidavad komitee liikmed oma regionaalseid või kohalikke ülesandeid ega viibi pidevalt Brüsselis, vaid kogunevad üksnes plenaaristungiteks (vähemalt kord kolme kuu jooksul) või komisjonide istungiteks (vastavalt vajadusele).

EÜ asutamislepingu kohaselt ei tohi regioonide komitee liikmete arv olla suurem kui 350. Kohad jagati Nice'i lepingule lisatud ELi laienemise deklaratsiooniga, mille järgi on riikidel regioonide komitees sama palju kohti nagu majandus- ja sotsiaalkomitees (vt tabel eespool). Eestile kuulub tulenevalt laienemise deklaratsioonist ja ühinemisakti artiklist 15 regioonide komitees seitse kohta.

Regioonide komitee valib oma liikmete hulgast kaheks aastaks presidendi ja juhatuse ning võtab vastu kodukorra. Komitee liikmetest on moodustatud ka 40liikmeline büroo, kes vastutab poliitilise programmi elluviimise eest.

Regioonide komitees on moodustatud seitse komisjoni:

- territoriaalse ühtekuuluvuspoliitika komisjon (*Commission for Territorial Cohesion Policy*);
- majandus- ja sotsiaalpoliitika komisjon (*Commission for Economic and Social Policy*);
- säästva arengu komisjon (*Commission for Sustainable Development*);
- kultuuri- ja hariduskomisjon (*Commission for Culture and Education*);
- põhiseaduslike asjade ja euroopaliku valitsemise komisjon (*Commission for Constitutional Affairs and European Governance*);

- välissuhetekomisjon (*Commission for External Relations*);
- administratiiv- ja finantsasjade komisjon (*Committee for Administrative and Financial Affairs*).

Komitee liikme ametiaeg lõpeb automaatselt, kui lõpeb tema regionaal- või kohaliku asutuse mandaat, mille põhjal ta oli liikmeks soovitatud, ning ta asendatakse sama korra kohaselt.

EÜ asutamislepingu artikli 265 kohaselt konsulteerivad nõukogu ja komisjon asutamislepingus sätestatud või piiriülest koostööd puudutavatel juhtudel regioonide komiteega. Regionaalsele või kohalikule tasandile otsesest mõju avaldavate eelnõude või tegevusprogrammide koostamisel konsulteerivad komisjon, nõukogu ning parlament kõigepealt regioonide komiteega, kes teeb ühele oma kuuest komisjonist ülesandeks koostada komitee plenaaristungile esitatava arvamuse eelnõu.

Nõukogu ja komisjon konsulteerivad regioonide komiteega asutamislepingutes ettenähtud juhtudel ning kõigil muudel, eriti piiriülese koostööga seotud juhtudel, kui üks neist kahest institutsioonist peab seda vajalikuks.

EÜ asutamislepingute kohaselt on komisjon ja nõukogu kohustatud konsulteerima regioonide komiteega järgmistes valdkondades:

- majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, üleeuroopalised infrastruktuurid, tervis, haridus ja kultuur;
- tööhõivepoliitika, sotsiaalpoliitika, keskkond, kutsekoolitus ja transport.

Komitee võib arvamust avaldada ka omal algatusel, kui ta peab seda vajalikuks. Peale arvamuste avaldab komitee ka uurimusi.

Liikmesriik määrab ise kindlaks komitee liikmete ja asendusliikmete valimise siseriikliku protseduuri, põhimõtted ning kriteeriumid, millele liikmed ja asendusliikmed peavad vastama lisaks EÜ asutamislepingu artiklis 263 sätestatule. Siseriikliku protseduuri eeldus on komitee liikmete ja asendusliikmete sobivuse siseriiklike kriteeriumide väljatöötamine ning kohalike omavalitsuste informeeritus nii *acquis*'s seatud kui ka siseriiklikest valikukriteeriumidest.

Ühinemisakti jõustumise korral saavad Eesti esindajad liikmesriikidega võrdse võimaluse osaleda ja kaasa rääkida regioonide komitees ning sellega osaleda ka ELi selliste õigusaktide väljatöötamisel ja kujundamisel, mida tuleb hakata regionaalsel või kohalikul tasandil ellu viima.

Ühinemisakti sätted ühenduse regioonide komitee kohta ei ole vastuolus Eesti õigusaktidega ning komitees võimaldavad osaleda Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 lõige 1, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-d 13 ja 62 ja kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse § 3 lõige 2 ja § 8 ning Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 punktid 2 ja 6 ning artikli 10 punkt 2. Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ja regionaalarenguga seotud asjade korraldamine Siseministeeriumi valitsemisalas. Sellest tulenevalt korraldab Siseministeerium regioonide komitee liikmete ja asendusliikmete nimetamist ning komitees osalemist, arvestades kõigi üleriigiliste omavalitsusliitude huvidega ning töötades välja sellekohase siseriikliku protseduuri.

Kõigile Eesti liikmetele makstakse regioonide komitees osalemisel lähetuskulusid ELi eelarvest vastavalt regioonide komitee juhisele nr 235/2002/EÜ.

Eesti omavalitsuste ja nende liitude huvid leiavad regioonide komitee töös osalemisega ELis selge väljundi. Olukorras, kus kohalikule ning regionaaltasandile langeb suurem osa ELi otsuste täitmise koormusest, on oluline osaleda lahenduste väljatöötamisel ning omada otsesidemeid liikmesriikide regioonide ja omavalitsustega.

Euroopa lepingu raames on assotsiatsiooninõukogu 28. veebruari 2003. aasta otsusega loodud regioonide komiteega koostöö arendamiseks vajalik konsultatiivkomitee. Konsultatiivkomitee põhieesmärk on ette valmistada tööks regioonide komitees. Komitee ei tule aga kokku, kuna pärast ühinemisakti allkirjastamist hakkavad Eesti liikmed juba vaatlejana regioonide komitee töös osalema.

Liituvate riikide vaatlejad võetakse vastu regioonide komitee plenaaristungil ajal 2.–3. juulil 2003. aastal. Vaatlejate nimetamise ettepanekuid oodatakse 2003. aasta mai lõpuks.

Euroopa Investeerimispank

Euroopa Investeerimispank on EÜ asutamislepingu alusel loodud juriidiline isik, mille liikmed on liikmesriigid. EÜ asutamislepingu artikli 267 kohaselt on Euroopa Investeerimispanka ülesanne kapitalituru vahenditega ja omavahendeid kasutades kaasa aidata ühisturu tasakaalustatud ja kindlale arengule ühenduse huvides. Sel eesmärgil annab pank kasumit taotlemata laene ja garantiisid, mis hõlbustavad kõigis majandussektorites järgmiste projektide rahastamist:

- projektid vähem arenenud piirkondade arendamiseks;
- projektid ettevõtjate kaasajastamiseks või reorganiseerimiseks või uute tegevusalade arendamiseks, mis on vajalikud ühisturu järkjärguliseks loomiseks, kui need projektid on sellise ulatusega või sellist laadi, et neid ei saa täielikult rahastada üksikutes liikmesriikides kättesaadavate vahenditega;
- mitmele liikmesriigile ühist huvi pakkuvad projektid, mis on sellise ulatusega või sellist laadi, et neid ei saa täielikult rahastada üksikutes liikmesriikides kättesaadavate vahenditega.

Pank hõlbustab investeerimisprogrammide rahastamist koos struktuurifondidest ja ühenduse muudest rahastamisvahenditest antava abiga.

EÜ asutamislepingule lisatud protokolliga 10 kehtestatakse Euroopa Investeerimispanka põhikirja Euroopa Investeerimispanka nõukogu vaatab kohe pärast ühinemisakti jõustumist üle korralduskomitee üheksa valijaskonna koosseisu. Kümne uue liikmesriigi valijaskonnale eraldatakse üks lisakoht, kui nõukogu ei otsusta ühehäälselt teisiti.

Ühinemisakti juurde kuulub panga põhikirja muutmise protokoll nr 1, mis lisab põhikirja kümme uut panga liikmesriiki. Pärast ELi laienemist on panga omakapital 163 727 670 000 eurot, millest 115 172 000 eurot (1,8 miljonit krooni) tuleb Eestil märkida. Märgitud pangakapital on arvestuslik, millest ainult väike osa makstakse tegelikult sisse. Märgitud kapitali ulatuses on pangal vajaduse korral võimalik kaasata lisakapitali ja liikmesriigid vastutavad ainult selle summa ulatuses, mis on nende osa märgitud ja maksmata kapitalis.

Juhatajate nõukogu koosneb ELi liikmesriikide nimetatud ministritest. Juhatajate nõukogu kinnitab panga krediitpoliitika üldjuhised ning nimetab viieks aastaks ametisse direktorite nõukogu, mis koosneb praegu 25 liikmest ja 13 asendusliikmest. Pärast liitumist kuulub direktorite nõukogusse 26 liiget, st igale liikmesriigile ja Euroopa Komisjonile kuulub üks direktori koht. Lisaks liikmetele kuulub direktorite nõukogusse 16 asendusliiget, kellest kolm nimetavad ühiselt kümme uut liikmesriiki. Otsuse langetamiseks direktorite nõukogus peab 1/3 liikmetest

hääletama poolt ja poolthääled peavad esindama vähemalt 50% märgitud kapitalist. Kvalifitseeritud hääleteenamuse puhul peavad poolt olema 18 direktorit, kes esindavad 68% märgitud kapitalist.

Eesti liikme juhatajate nõukogus ning liikmed ja asendusliikmed direktorite nõukogus nimetab Vabariigi Valitsus.

Kõik nimetatud direktorid ja asedirektorid on ametis kuni nõukogu aastakoosolekuni, kus kinnitatakse 2007. aasta finantsaruanne.

Majandus- ja rahanduskomitee

Majandus- ja rahanduskomitee on loodud EÜ asutamislepingu artikli 114 lõike 2 alusel. Komitee asendas kolmanda majandus- ja rahaliidu etapi alguses varasema valuutakomitee ning on ministrite nõukogu ja Euroopa Keskpanga dialoogi raamistikuks. Komitee ei tegele õigusloomega, vaid nõustab majandus- ja rahandusministrite nõukogu laiemates majandus- ja rahandusküsimustes. Õigusloome küsimused esitab alaliste esindajate komitee majandus- ja rahandusministrite nõukogule heakskiitmiseks.

Majandus- ja rahanduskomitee töös osaleb igast liikmesriigist, Euroopa Keskpangast ja Euroopa Komisjonist kaks põhiliiget ja kaks asendusliiget. Vastavalt komitee kodukorrale võetakse otsuseid vastu enamushääletuse põhjal, kuid praktikas ei hääletata. Komitee tööd juhib president, kes valitakse komitee liikmete hulgast enamushääletuse põhjal kaheks aastaks. Komitee sekretariaadiks on asjakohane komisjon, kes valmistab ette ka esialgseid päevakordi; päevakorrad saadetakse koos taustmaterjaliga nädal enne kohtumist osavõtjatele. Komitee kohtub kord kuus enne majandus- ja rahandusministrite kohtumist ja selle töö on konfidentsiaalne. Enne majandus- ja rahanduskomitee koosolekut peetakse asendusliikmete kohtumine.

Eesti esindajateks majandus- ja rahanduskomitees määratakse kaks Rahandusministeeriumi ja kaks Eesti Panga eksperti, kes nn *inerim*-perioodil ühinemisakti allkirjastamisest kuni selle jõustumiseni osalevad komitee töös vaatljana. Nimetatud nelja esindaja lähetuskuludega komitee töös osalemiseks arvestab Rahandusministeerium oma eelarve kavandamisel.

EÜ asutamislepingu artikli 114 lõike 2 ja selles nimetatud artiklite kohaselt on majandus- ja rahanduskomitee ülesanded järgmised:

- nõukogu või komisjoni taotlusel või omal algatusel esitada neile institutsioonidele arvamusi;
- jälgida liikmesriikide ning ühenduse majandus- ja rahandusolukorda ning esitada selle kohta nõukogule ja komisjonile korrapäraselt aruandeid, eriti rahandussuhete kohta kolmandate riikide ja rahvusvaheliste institutsioonidega;
- tutvuda vähemalt kord aastas kapitali liikumise ja maksete vabaduse olukorraga, mis tuleneb EÜ asutamislepingu ja nõukogu meetmete rakendamisest, ning esitada komisjonile ja nõukogule tutvumise tulemuste kohta aruande;
- aidata ette valmistada nõukogu tööd järgmistes valdkondades:
 - kapitali liikumise piiramine kolmandatesse riikidesse või kolmandatest riikidest, kui see põhjustab või ähvardab põhjustada olulisi raskusi majandus- ja rahaliidu toimimises;
 - liikmesriikide ja ühenduse majanduspoliitika üldsuuniste väljatöötamine ja Euroopa Ülemkogule aruande esitamine. Samuti komisjoni esitatud aruannete põhjal iga

liikmesriigi ja ühenduse majandusarengu ning majanduspoliitika üldsuunistega kooskõla jälgimine ning korrapärase üldhinnangute andmine. Mitmepoolse järelevalve tagamiseks saadavad liikmesriigid komisjonile teabe oma majanduspoliitika valdkonnas võetud oluliste meetmete kohta ning muud vajalikku informatsiooni. Kui liikmesriigi majanduspoliitika ei vasta üldsuunistele või see võib ohustada majandus- ja rahaliidu laitmatut toimimist, võib nõukogu komisjoni soovitusel põhjal anda asjaomasele liikmesriigile soovitusi. Majanduspoliitika koordineerimist on täiendavalt selgitatud seletuskirja majandus- ja rahaliitu käsitlevas osas;

- majandusolukorrale vastavate meetmete rakendamine, kui tekib olulisi raskusi teatud toodetega varustamises; ühenduse rahaabi andmine liikmesriigile, kes on suurtes raskustes temast olenematutel põhjustel (näiteks loodusõnnetus);
- avaliku võimu organitele rahaasutustes eesõigusi andvate meetmete keelu jälgimine, välja arvatud juhul, kui need ei ühine usaldatavusnormatiivide täitmisega järelevalve kaalutlustel;
- riigieelarve ülemäärase puudujäägi menetlemine;
- Euroopa Keskpangale selliste ülesannete andmine, mis käsitlevad krediidiastutuste ja muude rahaasutuste, välja arvatud kindlustusseltsid, usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve poliitikat;
- meetmete võtmine kõigi ringlusse lastavate müntide nominaalväärtuse ja tehniliste tunnuste ühtlustamiseks niivõrd, kuivõrd see on vajalik nende tõrgeteta ringluseks ühenduse piires;
- Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirja muutmise kohta nõukogule ettepanekute tegemine;
- ühendusevälise valuuta suhtes vahetuskursipoliitika üldsuuniste väljatöötamine;
- läbirääkimiste pidamine raha- või välisvaluutarežiimi üle tulenevalt EÜ asutamislepingu artikli 111 lõikest 3, mille kohaselt on nõukogul õigus ühe või mitme riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga pidada läbirääkimisi raha- või välisvaluutarežiimi küsimustes;
- maksebilansi puudujäägi ületamiseks laenu andmine ja kaitsemeetmete kehtestamine;
- nõukogu antud muude nõuandvate ja ettevalmistavate ülesannete täitmine.

Lisaks eespool nimetatud ülesannetele jälgib komitee ELi ühisrahaga mitteliitunud liikmesriikide rahaturu- ja finantsolukorda ning üldist maksesüsteemi ja esitab selle kohta nõukogule ja komisjonile korrapäraselt aruandeid.

Euroopa Keskpank

Euroopa Keskpanga struktuuri ja töökorraldust reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklid 112–115 ning EÜ asutamislepingu protokoll nr 18 Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta.

Euroopa Keskpank on Euroopa Keskpankade Süsteemi juhtorgan, kellel on sõltumatu eripädevus. Euroopa Keskpank ei ole ühenduste institutsioon, vaid eriasutus, millel on juriidilise isiku staatus. Panga otsustusorganid on nõukogu ja juhatus. Juhatusesse kuulub kuus inimest: president, asepresident ja neli liiget. Juhatus ametiaeg on kaheksa aastat ning ühen-

duse asutamislepingus sätestatud kriteeriumide alusel nimetatakse liikmed liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil. Nõukogu koosneb juhatuse liikmetest ja riikide keskpankade juhatajatest.

Liitumisel ELiga saab Eesti nn piiratud õigusega liikmesriigiks (*member state with a derogation*), kellele on kehtestatud erand ühisraha kasutuselevõtu suhtes, nagu see on sätestatud EÜ asutamislepingu artikli 122 lõikes 1. Eesti Panga president saab alates liitumisest Euroopa Keskpanga üldnõukogu liikmeks. Euroopa Keskpanga nõukogu liikmeks saab Eesti Panga president niipea, kui Eesti võtab kasutusele ühisraha.

Keskpanga põhiülesanded on kujundada ja viia ellu ühenduse rahapoliitikat. Panga ainu-pädevusse kuulub ühenduse ulatuses pangatähtede väljastamine, mis on seotud ühisraha käibelevõtuga. Euroopa Keskpank on pädev ka oma põhikirja raames välja andma liikmesriikidele kohustuslikke õigusakte (määrused ja otsused). Eriasutuse staatusele vaatamata kuulub Euroopa Keskpank ühenduse ühtsesse struktuuri ning allub Euroopa Kohtu kontrollile.

Ühinemisakti II osa "Institutsionaalsed sätted" (*Institutional Provisions*) 1. jaotise 7. peatükk käsitleb laienemisest tulenevaid muudatusi Euroopa Keskpanga põhikirjas; asjakohane protokoll nr 18 lisatakse ühinemisaktile. Liitumise järel suurendatakse Euroopa Keskpanga kapitali, kusjuures iga uue liikmesriigi lisandumisega arvutatakse täiendava kapitali suurus sama protseduuri alusel, mida kasutati praeguste ELi ning majandus- ja rahaliidu liikmete puhul, ehk nagu näeb ette Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirja artikkel 29. Põhikirja muutmise ettepanekus ei ole Eesti ega teiste uute riikide sissemaksete absoluutset ega suhtelist suurust esitatud arviliselt.

Vastavalt Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirja artiklile 29 määratakse iga riikliku keskpanga osakaal järgmiste osakaalude liitmisel:

- 50 % liikmesriigi osast ühenduse elanikkonnas eelviimasel aastal enne Euroopa Keskpankade Süsteemi asutamist;
- 50 % liikmesriigi osast ühenduse sisemajanduse kogutoodangus turuhindades, nagu see on registreeritud viimasel viiel aastal enne Euroopa Keskpankade Süsteemi asutamisele eelnenud eelviimast aastat.

Euroopa Keskpanga kapitali suurus vaadatakse üle iga 5 aasta tagant (seega tehakse uus läbi-vaatus eeldatavasti 2003. aasta lõpus ja otsused jõustuvad 2004. aasta algusest). Praeguste esialgsete osakaalude leidmiseks kasutatakse sama perioodi andmeid, mida ka praeguste Euroopa Keskpankade Süsteemi liikmete jaoks, st 1998. aasta ja varasemaid andmeid (*The reference periods to be used for the statistical data shall be identical to those applied for the latest quinquennial adjustment of the weightings under Article 29.3*).

Vastavalt Eesti Panga ligikaudsetele arvutustele³³ on Eesti osakaal Euroopa Keskpanga põhikapitalis sellise meetodika alusel ca 0,23% ehk Eesti sissemakse suurus oleks 11,5–12,5 miljonit eurot majandus- ja rahaliidu täisõiguslikuks liikmeks saamisest; ELiga liitumisel makstakse sisse 5% sellest summast ehk 575–625 tuhat eurot. Lisaks varustavad europiirkonna keskpangad Euroopa Keskpanga proportsionaalselt kapitaliosalusega ka välisvaluutareserveid. Praegu moodustavad Euroopa Keskpanga reservid ca 40 miljardit eurot ja Eesti panus oleks majandus- ja rahaliidu täieõigusliku liikme staatuse saamisest ca 115–125 miljonit eurot. Nimetatud sissemaksed muutuvad pärast nende eraldamist Eesti Panga nõueteks Euroopa Keskpanga vastu.³⁴

³³ Arvud on üsna ligikaudsed, kuna palju sõltub sellest, millist perioodi kasutada referentsina.

³⁴ Majandus- ja rahaliidu kohta vt täpsemalt seletuskirja majandus- ja rahaliitu käsitlevast osast.

EURATOMi teadus- ja tehnikakomitee

Teadus- ja tehnikakomitee loomise aluseks on EURATOMi asutamislepingu artikkel 134, mille kohaselt luuakse komisjoni juurde nõuandva staatusega teadus- ja tehnikakomitee.

Komiteega peab konsulteerima järgmistel juhtudel:

- EURATOMi lepingu artikli 4 kohaselt peab komisjon selle lepingu lisas 1 kehtestatud kohustuste piires vastutama tuumauuringute hõlbustamise eest liikmesriikides; nõukogu võib komisjoni ettepanekul kvalifitseeritud häälteenamusega hääletades seda nimekirja täiendada; komisjon peab konsulteerima teadus- ja tehnikakomiteega;
- EURATOMi lepingu artikli 7 kohaselt määrab nõukogu komisjoni ettepanekul kvalifitseeritud häälteenamusega ühenduse uurimis- ja treeningprogrammid; komisjon on kohustatud eelnevalt konsulteerima teadus- ja tehnikakomiteega;
- EURATOMi lepingu artiklis 8 nähakse komisjonile ette kohustus konsulteerida teadus- ja tehnikakomiteega, kui asutatakse ühendatud tuumauuringute keskus, mille ülesanne on tagada uurimisprogrammide teostamine;
- EURATOMi lepingu artikli 31 alusel konsulteerib komisjon töötajate ja üldsuse kaitseks radioaktiivsuse põhistandardite väljatöötamisel teadus- ja tehnikakomitee loodud spetsiaalse teadusekspertide grupiga.

Lisaks nimetatud konsulteerimise kohustusele võib komiteega konsulteerida kõikidel juhtudel, kui komisjon peab seda vajalikuks.

Komitee koosneb 38 liikmest, kelle nimetab nõukogu pärast konsulteerimist komisjoniga. Ühinemisakti artiklitest 16 ja 50 tulenevalt lõpeb praeguste liikmete ametiaeg alates ühinemisakti jõustumisest, mil komitee muudetakse 39liikmeliseks ning nimetatakse uued liikmed senikehtinud ja eespool nimetatud protseduuri järgides.

Komitee liikmed nimetatakse viieks aastaks *ad personam* põhimõttel ja nende ametisoleku aega võib pikendada. Liikmete kohta ei ole kehtestatud eraldi protseduurireegleid ega kohustuslikke juhiseid. Liikmete hulgast valitakse igal aastal esimees ja direktorid, kes korraldavad komitee tööd. Eestis on vaja välja töötada liikmete esitamise siseriiklik protseduur.

EURATOMi tarneagentuur

Tarneagentuuri loomise lepinguline alus on EURATOMi asutamislepingu artikkel 52. Kuigi lepingu kohaselt on agentuuril tarnelepingute sõlmimise ainuõigus ning kogu ühenduse territooriumil toodetavate maakide jms ostueesõigus, muutus agentuuri roll varsti pärast selle toimima hakkamist nii, et agentuur pigem kinnitab tuumamaterjali tootjate ja tarbijate vahelisi tarnelepinguid; agentuuri allkirjata sellised lepingud ei kehti. Agentuur kontrollib, kas lepingud järgivad tarneallikate mitmekesisuse põhimõtet, on hinnalt korrektsed ning vastavad mitmesugustele lepingutele ja määrustele (näiteks päritolu, kaitsemeetmete jms suhtes). Aastatel 1995–2000 kiitis agentuur heaks aastas keskmiselt 286 lepingut (neist 78 käsitlesid uraaniumi ja 298 lõhustuvaid aineid) ning 28 lepinguparandust.

Tarneagentuur tegutseb alates 1960. aastast, on juriidiline isik ja finantsiliselt iseseisev. Agentuuri tegevuse järele valvab komisjon, kes annab välja agentuuri käsitlevaid direktiive, omab vetoõigust tema otsuste üle ning nimetab peadirektori. Agentuuril on oma protseduurireeglid, seal töötab 20 inimest.

Tarneagentuur ning ka tema nõuandev komitee tegelevad uraani tarnimise ning rikastamise küsimustega, kõige olulisemad on varustuskindluse ning tuumakütuse kaubanduse küsimustega. Tavaliselt on liikmesriigil, kes ei tooda tuumaenergiat, komitees üks või kaks esindajat, üldjuhul Välisministeeriumist.

Eesti esindajad määratakse agentuuri vastavalt kehtestatud reeglitele. Agentuuri pea- ja nõuandekomitees Eesti ja teiste uute liikmesriikide osaluse tagamiseks on vaja teha agentuuri põhikirja tehnilisi täiendusi.

Tarneagentuuril on oma nõuandev komitee, mis koosneb 51 liikmest, kes esindavad tootjaid, tarbijaid ning liikmesriike (kõrge kvalifikatsiooniga ekspertide tasemel). Igal liikmesriigil on nõuandvas komitees kindel arv kohti (välja arvatud Luksemburgil, kes ei osale). Prantsusmaal, Saksamaal, Suurbritannial ja Itaaliale on kuus esindajat, Iirimaal üks. Liikmed nimetatakse kaheks aastaks ja neid võib järgmiseks perioodiks uuesti nimetada. Eesti ja teiste uute riikide liitumisel tehakse tarneagentuuri põhikirjas tehnilisi parandusi, mis võimaldavad ka nende riikide esindajatel osaleda tarneagentuuri ja selle nõuandva komitee töös ning riigil tasuda osamaksu.

Tarneagentuuri kapital ja osamaksud jagunevad riikide vahel, Luksemburgil osamaksu ei ole. Agentuuri asutamisel jaotati osamaksud nii, et suurima osa maksavad Prantsusmaa, Saksamaa, Suurbritannia ja Itaalia (igaüks 15,33%), väikseima Iirimaa (0,73%). Tegelikult on (2000. a lõpu seisuga) suurim maksja Saksamaa (33,11%) ja väikseim Kreeka (0,44%). Agentuur arveldab eurodes. Seniste protsentide asemel kehtestatakse iga riigi osalus agentuuri kapitalis kindla summana eurodes.

ELi nõukogu ning komisjoni töögrupid ja komiteed

Eestil on liikmesriigina õigus olla esindatud kõikides komiteedes, mis on asutatud lepingute või juhiste kohaselt. Eesti ja teiste liituvate riikide esindatus komiteedes ja töögruppides tagatakse, täiendades nende asutamise sätteid ning protseduureegleid.

ELi nõukogu komiteed ja töögrupid

Nõukogu komiteede ja töögruppide ülesanne on ette valmistada sektoraalsete nõukogude tööd. Suur osa ministrite nõukogu tööst tehakse ära komiteedes ja töögruppides, milles arutatakse läbi ja lepitakse kokku enamik eriküsimusi.

Loomise alusel jagunevad komiteed ja töögrupid kolme kategooriasse:

- lepingutest tulenevad komiteed;
- liikmesriikide valitsuste loodud komiteed;
- teisesest õigusest tulenevad komiteed ja töögrupid, mis omakorda jagunevad:
 - nõukogu otsusega loodud komiteed;
 - alaliste esindajate komitee (COREPER) otsusega loodud töögrupid.

Lisaks on komiteed ja töögrupid grupeeritud valdkondade järgi:

- A** – lepingute, valitsusvaheliste otsuste ja nõukogu moodustatud komiteed ning alaliste esindajate komiteega lähedalt seotud töögrupid;
- B** – horisontaalsete üldasjade töögrupid;

- C** – välissuhete, julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning arengukoostöö töögrupid;
- D** – majandus- ja finantsasjade töögrupid;
- E** – justiits- ja siseasjade töögrupid;
- F** – põllumajanduse ja kalanduse töögrupid;
- G** – konkurentsivõime (sealhulgas siseturg, tööstus, teadusuuringud) töögrupid;
- H** – transpordi, telekommunikatsiooni ja energia valdkonna töögrupid;
- I** – tööhõive, sotsiaalpoliitika ning tarbija- ja tervisekaitse töögrupid;
- J** – keskkonna töögrupid;
- K** – hariduse, kultuuri ja noorsoo valdkonna töögrupid.

Töögrupe moodustakse alaliste või ajutiste ülesannete täitmiseks, ajutised töögrupid kaotatakse ülesande täitmise järel. Lisaks nimetatud valdkondlikele komiteedele ja töögruppidele on nõukoguga seotud veel mitmed komiteed, mis ei valmista otseselt ette sektoraalseid nõukogusid (sh alaline tööhõivekomitee).

Nõukogu töögruppides saab liituv riik võimaluse osaleda kohe pärast ühinemisakti allakirjutamist. Nõukogu komiteede ja töögruppide kokkukutsumise sagedus oleneb suurel määral eesistujariigist, kes koostab lähtuvalt oma eesistumise prioriteetidest töögruppide koosolekute ajakava. Nõukogus on umbes 150 töögruppi ning nad käivad koos väga erineva sagedusega. Aastas peetakse ligikaudu 2500 komiteede ja töögruppide kohtumist.

Töögruppides osalevad liikmesriikide esindajad (ministeeriumide või alaliste esinduste ametnikud). Tehniliste küsimuste korral võivad riigid määrata töögruppidesse esindajaid ka väljastpoolt avalikku teenistust. Eesti on Kõrgemate Ametnike Nõukogu (KAN) raames alustanud ELi otsustusprotsessis osalemise ettevalmistusi, jaotades ELi nõukogu töögrupid ja komiteed ministeeriumide vahel, lähtudes nende riigisisest pädevusjaotusest. Ministeeriumide ülesanne on valmistada ette riigi seisukohad töögruppide ja komiteede kohtumisteks ning tagada vajaduse korral koostöös Eesti alalise esindusega Euroopa Liidu juures Eesti osalemine komiteede ja töögruppide koosolekutel. Koosolekutel osalemine toob ministeeriumidele kaasa eelarvelisi kulutusi. Ajavahemikul 16. aprillist kuni 31. detsembrini 2003 osalemise kulud on ministeeriumid planeerinud 2003. aasta eelarvesse.

Komisjoni komiteed

Komisjoni komiteede eesmärk on abistada komisjoni talle seadusandja (Euroopa Parlament ja nõukogu) antud rakenduspädevuse kasutamisel. Liikmesriigi seisukohast tähendab komitoloogia menetlus järelevalvet komisjoni koostatud rakenduskohade üle komisjoni juurde moodustatud komiteedes osalemise kaudu.

Komisjoni juurde kuuluvad komiteed luuakse tavapäraselt õigusloome menetlust järgides, nende tegevuse pädevus, struktuur ja töömeetodid on kindlaks määratud nõukogu otsusega 1999/468/EÜ. Komisjoni komiteed annavad oma pädevuse piires arvamusi komisjoni väljatöötatud rakendusaktide ja programmide eelnõude kohta. Lähtuvalt nõukogu otsuse artiklist 2 jagunevad komiteed pädevuse järgi kolmeks: järelevalvekomiteed (*management*), regulatiivkomiteed (*regulatory*) ning nõuandvad (*advisory*) komiteed.

Järelevalvemenetlust kasutatakse ELi ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika rakendamisel ning selliste programmide ettevalmistamisel, mille elluviimine toob kaasa märkimisväärseid eelarvelisi kulutusi. Regulaatiivmenetlust kasutatakse üldise ulatusega rakendusaktide ettevalmistamisel (näiteks tarbija- ja tervisekaitse, tehnilised standardid) ning nõuandvat menetlust kõikide teiste rakendusaktide ettevalmistamisel juhul, kui ELi institutsioonid peavad seda vajalikuks. 2001. aastal tegutses 247 alalist komiteed. Komiteede töökorraldust ning suhteid institutsioonide ja avalikkusega reguleerivad 31. jaanuaril 2001. aastal Euroopa Komisjoni vastu võetud “Komiteede standardsed protseduureeglid”, mille alusel iga komitee võtab vastu töökorraldust reguleeriva kodukorra.

Komisjoni juurde loodud komiteedes on täiel määral esindatud vaid liikmesriigid. Liituvate riikide ametnike osalemise vaatab komisjon pärast ühinemisakti allkirjastamist läbi iga komitee puhul eraldi. See tähendab, et Eesti ametnikud saavad võimaluse kõikides komisjoni komiteedes osaleda pärast ühinemislepingu jõustumist, ühinemislepingu allkirjastamise ja jõustumise vahepealsel perioodil osaletakse vaid teatud komiteede töös.

Järelevalve- ja regulaatiivkomiteede liikmeteks on tavaliselt igast liikmesriigist kaks kuni kolm valdkonna eest vastutava ministeeriumi ametnikku, nõuandvate komiteede puhul üks kuni kaks ametnikku. Kuna komiteede hulk ja koostumiste arv on suur, ei ole Eestil eeldatavalt võimalik osaleda kõikide komiteede töös. Osalemise vajaduse otsustab valdkonna eest vastutav ministeerium, lähtudes rahalistest ja inimressurssidest ning valdkondlikest prioriteetidest. Samuti reguleerivad ministeeriumid komiteedes Eestit esindavate ametnike tegevust.

EL katab PHARE programmi vahenditest liituvate riikide nende esindajate või ekspertide kulud, kes osalevad vaatlejatena komisjoni komiteede ja töögruppide töös 17. aprillist 2003 kuni 30. aprillini 2004, samade reeglite ja tava kohaselt nagu liikmesriikide esindajatele. Üldjuhul maksab komisjon kinni ühe esindaja reisikulud ja lisaks ka ekspertkomiteedes osalevate ekspertide majutuskulud. Seega tuleb komitoloogia komiteedes osalemisega kaasnevad majutuskulud ja päevarahad katta ministeeriumidel.

Tõhustatud koostöö

Vastavalt lepingu tõhustatud koostööd käsitlevatele sätetele, nagu neid on täiendatud Nice'i lepinguga, on kuni 27 liikmesriigiga ELis tõhustatud koostöö loomiseks vaja vähemalt kaheksat liikmesriiki.

Eesti on liitumisläbirääkimistel nõustunud tõhustatud koostöö sätetega ning pidanud eriti oluliseks ELi lepingu artiklile 43 Nice'i lepinguga lisatud punkte, mille kohaselt:

- tõhustatud koostööd võib rakendada viimase abinõuna ainult juhul, kui nõukogu otsustab, et mõistliku aja vältel ei ole võimalik saavutada samu eesmärke teiste lepinguliste meetmete abil;
- tõhustatud koostöö on avatud kõikidele liikmesriikidele ning võimaldab neil hakata osalema selles igal ajal vastavalt Nice'i lepingu artikli 27 lõikele e ja artikli 40 lõikele b ning EÜ asutamislepingu artikli 11 lõikele a, eeldades et nad nõustuvad otsustega, mis antud koostöö raames on juba vastu võetud.

Geograafiline ulatus

EÜ asutamislepingu artiklit 299 täiendatakse, et lisada Eesti (koos teiste uute liikmesriikidega) ELi riikide hulka. Kohustus sätestatakse ühinemisakti artiklis 19.

Keelerežiim

Liikmesriikide keelte tunnustamine ELi ametlike ja töökeeltena on ELi üks aluspõhimõtteid. See tagab kõikide liikmesriikide ja nende kodanike võrdse esindatuse Euroopa integreerumisel.

Reeglid ELi institutsioonides kasutatavate keelte kohta põhinevad EÜ asutamislepingu artiklil 290, mis annab nõukogule vastutuse ühehäälselt otsustada ühenduse institutsioonides kasutatavate keelte üle. Vastavalt nõukogu otsusele on praegu ühenduse institutsioonide ametlikud ja töökeeled taani, hollandi, inglise, soome, prantsuse, saksa, kreeka, itaalia, portugali, hispaania ja rootsi keel. Institutsioonid võivad määrata oma protseduurireeglid keelte kasutamiseks.

ELis eristatakse:

- EÜ ja ELi konstitutsiooniliste lepingute, neid lepinguid muutvate lepingute ning liikmesriikide konventsioonide keeli;
- ELi institutsioonide keeli.

Lepingute ja konventsioonide (välja arvatud Euroopa Sõe- ja Teraseühingu leping, mille ainus autentne keel oli prantsuse keel) keeltena on EÜ, EURATOMi ning ELi lepingud juriidiliselt siduvad 12 keeles: taani, hollandi, inglise, soome, prantsuse, saksa, kreeka, iiri, itaalia, portugali, hispaania ja rootsi keeles.

Amsterdami lepinguga (EÜ asutamislepingu artikkel 21) lisati säte, et kõik ELi kodanikud võivad kirjutada ELi ja EÜ institutsioonidele ning mõnele muule ELi organile ühes kaheteistkümnest lepingute keelest (s.o 11 ametlikus keeles ning iiri keeles) ning peavad saama vastuse samas keeles.

Reeglid ELi institutsioonides kasutatavate keelte kohta põhinevad EÜ lepingu artiklil 290, mis annab nõukogule vastutuse ühehäälselt otsustada ühenduse institutsioonides kasutatavate keelte üle.

Uute liikmesriikide keelte kasutusele võtmist pärast nende liitumist reguleerib ühinemisakti artikkel 58, mis tagab, et enne ühinemist vastuvõetud ning nõukogu või komisjoni poolt uute liikmesriikide keeltes koostatud institutsioonide aktide tekstid on alates ühinemiskuupäevast autentsed praeguste liikmesriikide keeltes koostatud tekstidega ning need avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas, kui praegustes keeltes koostatud tekstid on seal avaldatud.

Samuti täiendatakse ühinemisakti II lisa 22. peatüki kohaselt nõukogu 15. aprilli 1958. aasta määrust nr 1, millega määratakse kindlaks Euroopa Majandusühenduses kasutatavad keeled (EÜT B17, 06.10.1958, lk 385) selliselt, et ELi ametlikeks keelteks ning selle institutsioonide töökeelteks on eesti, hispaania, hollandi, inglise, itaalia, kreeka, leedu, läti, malta, poola, portugali, prantsuse, rootsi, saksa, slovaki, sloveeni, soome, taani, tšehhi ja ungari keel (artikkel 1). Sama määruse artiklid 4 ja 5 asendatakse ning nende uue redaktsiooni kohaselt koostatakse määrused ja muud üldkohaldatavad dokumendid 20 ametlikus keeles ning kõikides nendes keeltes avaldatakse ka Euroopa Liidu Teataja.

Seega tunnistatakse alates liitumisest eesti keelt ELi lepingute autentse keelena ning ametliku keelena ja töökeelena, mida kasutatakse Euroopa institutsioonides. Alates 1. maist 2004 hakatakse tõlkima ametlikesse keeltesse ka ministrite tasemel toimuvateks nõukogu koostamiseks vajalikke dokumente.

Euroopa avalik teenistus

Euroopa avaliku teenistuse määratluse alla mahuvad Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ning ühenduse muude teenistujate teenistustingimused. Neid hakatakse rakendada pärast liitumist ELiga Eesti ametnikele ning muudele teenistujatele, kes asuvad tööle Euroopa institutsioonidesse.

Ühinemisakti institutsioonide peatükk ei käsitle Eesti ametnike töötamist Euroopa avalikus teenistuses, küsimus lahendatakse avalike konkursside või ekspertide lähetamise teel vastavalt ELi värbamisprotseduuridele.

Euroopa avalikku teenistust reguleerivatest õigusaktidest on tähtsaim nõukogu määrus 259/68/EMÜ, EURATOM, ESTÜ, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja ühenduste muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed (EÜT L 56, 04.03.1968). Nimetatud määrust on mitmete õigusaktidega täiendatud. Teine oluline õigusakt on komisjoni 30. aprilli 2002. aasta otsus riiklike ekspertide komisjoni lähetamise kohta.

Institutsioonidesse tööle kandideerijad jagunevad kaheks: tähtajalise töölepinguga ja tähtajatu töölepinguga töötajad.

Tähtajalise töölepinguga töötajate personalivaliku konkursse korraldab Euroopa Personalivaliku Amet (*European Personnel Selection Office*), kes tegutseb Euroopa institutsioonide nimel. Esimene konkurss toimus detsembris 2002. aastal. Konkursi korraldamise eesmärk oli teha kindlaks kõrgelt kvalifitseeritud, asjakohase hariduse ja professionaalse kogemusega inimesed, kes abistaksid ELi institutsioone ja nende talitusi ette valmistada laienemise esimest ringi 2003. aastal. Eestist kandideeris 621 inimest, liituvatest riikidest kokku oli kandideerijaid 22005 (Euroopa Personalivaliku Ameti statistiline andmebaas, jaanuar 2003).

Konkursid toimuvad Interneti kaudu, selleks loodud veebilehel. Pärast konkursi lõppu asuvad Euroopa Personalivaliku Ameti koordineerimisel taotlusi hindama institutsioonidevahelised töögrupid, kontrollides konkursitingimustes esitatud miinimumnõuete täitmist. Heaks kiidetud taotlused lisatakse andmebaasi ning tehakse kättesaadavaks institutsioonidele ja nende teenistustele. Institutsioonid ja teenistused valivad oma vajadustele vastavad kandidaadid välja, korraldavad intervjuud ning võtavad väljavalitud kandidaadid tööle. Lepingu pikkus võib erineda vastavalt institutsiooni ja selle teenistuste vajadustele.

Tähtajatu töölepinguga ametikohtadele komisjonis ja muudes ELi institutsioonides hakkab samuti korraldama personalivaliku konkursse Euroopa Personalivaliku Amet. Komisjon teeb teiste institutsioonidega tihedat koostööd värbamisstrateegia väljatöötamisel. Konkursiteated avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas ja Euroopa Personalivaliku Ameti veebilehel http://europa.eu.int/epso/auxiliary/selection_en.htm.

Liikmesriikidel tuleb ELi institutsioonidesse tööle lähetada teatud arv riiklikke eksperte. Ekspertide saatmine komisjoni toob kaasa Eesti riigile teatud kohustusi.

Ekspertide lähetamise puhul on kolm põhitingimust:

- tööandja (avaliku teenistuse institutsioon) säilitab eksperdile töökoha. ELi reeglid näevad ette, et riiklike ekspertide institutsioonidesse lähetamisel säilitab tööandja inimesele kogu lähetuse ajaks töökoha (6 kuud – 4 aastat);
- tööandja säilitab eksperdile täispalga. ELi reeglite kohaselt tuleb lisaks töökoha säilitamisele inimesele ka kogu perioodi (6 kuud – 4 aastat) jooksul tema senist palka edasi

maksta. Tööandja kinnitab komisjonile kirjalikult, et peab kinni eespool toodud punktidest;

- sotsiaalsete garantiide tagamine. Lähetatu peab komisjonile dokumentaalselt tõestama, et talle jäävad alles kõik saatjariigi sotsiaalse kindlustatuse garantiid.

Euroopa personalivaliku süsteemi järgides on vaja Eestil luua riiklik ELi personalipoliitika koordineerimise süsteem.

Kavandatud on, et Ametkondadevaheline Koordinatsiooninõukogu langetab otsused ekspertide ELi institutsioonide juurde saatmise kohta, taotleb Vabariigi Valitsuselt eelarvevahendeid töötasude säilitamiseks ja sotsiaalsete garantiide tagamiseks ning kinnitab ELi institutsioonidesse tööle soovivate riiklike ekspertide kandidatuurid.

Koordinatsiooninõukogu alluvuses tegutsev ministeeriumidevaheline ELi personalipoliitika töögrupp selgitab välja sobivad ekspertide kandidaadid (kandideerijate sobivuse hindamisel lähtutakse kandideerimiskriteeriumidest) ja teeb kandidaatide kohta ettepanekud koordinatsiooninõukogule, kes langetab lõpliku valiku. Töörühm teeb koordinatsiooninõukogule ka ettepanekuid muuta õigusakte, kui see takistab või häirib eestlaste töötamist ELi institutsioonide juures, ning taotleda eelarvelisi vahendeid riigieelarvest.

17. veebruaril 2003. aastal loodi Välisministeeriumi personaliosakonda rahvusvahelise personalipoliitika büroo. Büroo haldab rahvusvaheliste organisatsioonide, sealhulgas ELi tööpakkumiste andmebaasi ning informeerib Eesti avalikkust ja avalikke institutsioone tööpakkumistest. Büroo peab kandideerinute üle arvestust. Värbamis- ja valikuprotseduuridega kaasnevatest probleemidest teavitab büroo ELi personalipoliitika töögruppi. Büroo on ELi institutsioonide personalivaliku süsteemide ja andmebaaside vahendaja.

4. EELNÕUST TULENEVATE KOHUSTUSTE VASTAVUS EESTI JA ELI ÕIGUSELE

Tulenevalt institutsioonide peatüki omapärasest ei ole õigusaktide ühtlustamine ega siseriiklike õigusaktide harmoneerimine ELi õigusega institutsioone puudutava õigustiku puhul üldjuhul vajalik. Siiski tuleb korraldada liikmete nimetamine erinevatesse institutsioonidesse, mida teevad asjaomased ministeeriumid. Erandina võib institutsioone käsitleva siseriikliku õigusaktina siiski välja tuua Euroopa Parlamendi valimise seaduse (RT I 2003, 4, 22), mis reguleerib Euroopa Parlamendi liikmete valimist Eestis. Vastavalt nõukogu 20. septembri 1976. aasta otsuse juurde lisatud Euroopa Liidu Nõukogu otsestel ja üldistel valimistel esindajate Euroopa Parlamenti valimist käsitleva akti artiklile 1 valitakse liitunud riikide esindajad Euroopa Parlamenti otsestel ja üldistel valimistel. Akti artikli 7 punkti 2 kohaselt reguleerivad valimismenetlust igas liikmesriigis siseriiklikud normid kuni ühise valimismenetluse või ühistel põhimõtetel rajaneva menetluse jõustumiseni ning kui akti teised sätted ei määra teisiti.

Eestis valitakse otsestel ja üldistel valimistel Riigikogu ning kohaliku omavalitsuse volikogusid. Sellest tulenevalt on Eestis väljakujunenud valimiste korralduse ja valijate arvestuse praktika. Valimiskorralduse efektiivsuse tagamiseks on otstarbekas, et eri valimistel oleksid sarnased valimistoimingud samamoodi reguleeritud. Seetõttu tuleks Euroopa Parlamendi valimiste korralduse kindlaksmääramisel võtta aluseks olemasolevad valimisseadused, arvestades ELi õigusaktidest tulenevaid erisusi.

Hääletamis- ja kandideerimisõiguse põhimõtted Euroopa Parlamenti on samad nagu Riigikogu valimistel. Nõukogu direktiivi 93/109/EMÜ artikkel 3 sätestab üldpõhimõtte, et isikul, kes on ELi kodanik ning kes ei ole elukohaliikmesriigi kodanik, aga vastab seoses valimis- ja kandideerimisõigusega samadele tingimustele, mis selle riigi õigusega on kehtestatud oma kodanike suhtes, on õigus elukohaliikmesriigis valida ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel. Sellest lähtudes on hääletamis- ja kandideerimisõigus võrdsetel alustel nii Eesti kui ka teiste ELi liikmesriikide kodanikel. ELi kodaniku hääletamis- ja kandideerimisõiguse eelduseks on püsiva elukoha olemasolu Eestis, mis tegelikkuses tähendab, et tema elukoht on kantud rahvastikuregistrisse. Kuna valijate nimekirjad koostatakse rahvastikuregistri andmete alusel, kantakse nii ELi kui ka Eesti kodanikud valijate nimekirja samadel alustel. Euroopa Parlamendi valimistel saab hääletada ja kandideerida ainult ühes ELi liikmesriigis. Eestis ei saa kandideerida Euroopa Parlamenti üksikkandidaadina.

Lisaks eespool nimetatule on institutsioonide peatüki seletuskirja osas “Sisu ja võrdlev analüüs” esitatud ka liikmete nimetamisega seonduvad kohustused, mille põhjal tuleb Eestil pärast liitumist olenevalt protseduurist kas valida, määrata või teha ettepanek nimetada esindajad järgmistesse institutsioonidesse: nõukogu, komisjon, Euroopa Kohus, esimese astme kohus, kontrollikoda, majandus- ja sotsiaalkomitee, regionide komitee, Euroopa Investeerimispank, majandus- ja rahanduskomitee, teadus- ja tehnikakomitee ning tarneagentuur.

Samuti tuleb siseriiklikult tagada esindajate määramine nõukogu ning komisjoni töögruppidesse ja komiteedesse. Lisaks on vajalik korraldada Euroopa avaliku teenistusega seonduv personalipoliitika koordineerimise süsteem.

5. MÕJUD

Ühinemisakti institutsioone käsitlevad sätted koos asjakohase *acquis*’ga tagavad Eestile esindatuse nendes ELi institutsioonides, sellega saab Eesti täieõiguslikult osaleda ELi eesmärkide teostamiseks vajalike otsuste tegemisel.

Eesti esindatust ELis erinevate institutsioonide kaudu on käsitletud seletuskirja osas “Sisu ja võrdlev analüüs” iga institutsiooni puhul eraldi.

6. RAKENDAMINE

Eesti ei taotlenud institutsioone käsitleva ELi õigustiku osas üleminekuperioode ega erandeid.

Institutsioonide peatüki *acquis*’ ei vaja harmoneerimist enne Eesti liitumist ELiga. Eesti on suuteline kuni 1. novembrini 2002. aastal jõustunud institutsioone käsitleva õigustiku täies mahus üle võtma ja rakendama seda ELiga ühinemise päevast alates.

7. JÕUSTUMINE

Ühinemisakti institutsioone käsitlevad sätted jõustuvad erinevatel kuupäevadel, mida käsitleti seletuskirja osas “Sisu ja võrdlev analüüs”. Nii on näiteks Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni käsitlevate eelnõu sätete kehtimine piiritletud erinevate ajaperioodidega, et tagada ELi institutsioonides ühtlane üleminek 15 liikmesriigi esindatuselt 25 riigi esindatusele.

31. JAGU

Muud küsimused

Muude teemade peatükk avati läbirääkimisteks 8. novembril 2002. aastal viimasena, kuna sellesse koondati teemad, mis otseselt ühegi teise peatüki alla ei kuulunud, kuid mida oli vaja kajastada ühinemislepingus. ELiga liitumisläbirääkimiste delegatsiooni raames moodustati ka muude teemade töögrupp. Muude teemade peatükis käsitleti järgmisi küsimusi:

- Euroopa Arengufond;
- Söe- ja teraseuringute fond;
- Euroopa Keskpank;
- Euroopa Investeerimispanka statuudi muudatused;
- kaitseklauslid;
- liitumiseelsete toetusfondide liitumisjärgne rakendamine ja korraldus;
- liitumisjärgse institutsionaalse ülesehituse üleminekumeetmete loomine;
- liitumiseelse perioodi töökorraldus.

Euroopa Arengufond

ELi liikmete arengukoostöö poliitika koosneb põhimõtteliselt kolmest sambast:

- liikmesriikide kahepoolne ja rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu antav abi;
- ELi ühine arengukoostöö poliitika, mida teostab komisjon;
- Euroopa Arengufond (*European Development Fund, EDF*).

Enamiku liikmesriikide arengukoostöö eelarvest moodustab suurima osa kahepoolne abi. ELi ühist poliitikat rahastatakse üldise ELi eelarve kaudu.

Euroopa Arengufond on nn eelarveväline fond, mille kaudu rahastatakse ELi arengukoostööd Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikidega (ACP riigid) ning oma liikmete ülemereterritooriumidega (OCT) vastavalt ELi ning ACP 23. juunil 2000. aastal sõlmitud koostöölepingule (Cotonou leping).

Arengufondi rahastamises lepivad liikmesriigid kokku eraldi. Liikmesriikide panus fondi sõltub formaalselt nende soovist ja võimest maksta, mis on seega läbirääkimiste küsimus. Praegused liikmesriigid maksavadki väga erinevalt, vahemikus 0,02% RKTst (Iirimaa) kuni 0,05% RKTst (Prantsusmaa). Suured maksjad on veel Belgia (0,046%) ja Luksemburg (0,044%), väikesed aga Portugal, Suurbritannia, Kreeka ja Hispaania (vahemikus

0,02%–0,03%). Liikmesriigi ettevõtetele ja valitsusvälistele organisatsioonidele ka võimaluse osaleda fondi projektide elluviimiseks korraldatavatel rahvusvahelistel hankekonkurssidel.

Uue arengufondi finantsprotokolli läbirääkimised finantsperioodiks 2005–2010 peetakse 2004. aasta jooksul, kuna need peavad olema lõpetatud enne 28. veebruari 2005, mil aegub 9. Euroopa Arengufondi finantsprotokoll.

Eestist saab ELiga liitumisel automaatselt Cotonou lepingu pool. Samamoodi kui varasemate laienemiste puhul liitub Eesti arengufondiga ning hakkab fondi sissemaksid tegema alates uuest finantsprotokollist. Erinevaid mõjutegureid hinnates langetab nõukogu otsuse Eesti osaluse üksikasjade kohta Euroopa Arengufondis kooskõlas fondi asutamislepinguga pärast Eesti liitumist ELiga. Sellest tulenevalt teeb komisjon asjakohased ettepanekud nõukogule sobival ajal.

Eesti hakkab osalema 2004. aasta uue Euroopa Arengufondi või praeguse fondi täiendamise üle peetavatel läbirääkimistel, mille käigus lepitakse kokku ka Eesti osamakse suurus.

Üldiselt maksab liikmesriik arengufondi samas protsentuaalses suurusjärgus kui ELi üldisesse eelarvesse (vt allolevat tabelit). Euroopa Komisjon esitas liitumisläbirääkimistel oma esialgse seisukoha, mille järgi peaks Eesti fondi maksma kuni 2 miljonit eurot aastas. Ka on Eestile mitteametlikult antud mõista, et väiksema panuse korral arengufondi võib eeldada suuremat üldist arengukoostöö rahastamist (% RKTst)³⁵.

Euroopa Arengufondis osalemise kulud on esitatud seletuskirja VIII osas “Kulud ja eeldatavad tulud”.

Liikmesriikide maksumäärad 9. arengufondis ja ELi eelarves

Liikmesriik	Maksumäär 9. arengufondis (%)	Maksumäär 2000. a ELi eelarves (%)
Saksamaa	23,36	25,94
Belgia	3,92	3,76
Taani	2,14	2,02
Hispaania	5,84	7,27
Prantsusmaa	24,30	17,20
Kreeka	1,25	1,61
Iirimaa	0,62	1,12
Itaalia	12,54	13,07
Luksemburg	0,29	0,24
Holland	5,22	5,98
Portugal	0,97	1,44
Suurbritannia	12,69	13,55
Austria	2,65	2,58
Soome	1,48	1,45
Rootsi	2,73	2,76
KOKKU	100,00	100,00

³⁵ EL võttis Barcelona tippkohtumisel märtsis 2002 vastu poliitilise otsuse (*Presidency Conclusions*) suurendada arengukoostöö vahendeid aastaks 2006 tasemele 0,39% RKTst, sh mitte ühelgi liikmesriigil ei tohiks see tase jääda madalamaks kui 0,33% RKTst.

Söe- ja teraseuringute fond

Euroopa Söe- ja Teraseühenduse reservide jagamist ning sellega seonduvat Söe- ja teraseuringute fondi on käsitletud seletuskirja III osas “Ühinemisakt” ning VII osa 29. jaos “Finants- ja eelarvesätted”.

Euroopa Keskpank

Euroopa Keskpanka on põhjalikult käsitletud seletuskirja VII osa 30. jaos “Institutsioonid” ning osaliselt ka seletuskirja III osas. Keskpanga töös osalemise kulutused on kajastatud seletuskirja VIII osas “Kulud ja eeldatavad tulud”.

Euroopa Investeerimispannga põhikirja muudatused

Euroopa investeerimispannaga liitumine kuulub Rahandusministeeriumi haldusalasse. Eesti osalemist investeerimispannaga töös on kajastatud seletuskirja VII osa 29. jaos “Finants- ja eelarvesätted” ning investeerimispanka on käsitletud seletuskirja VII osa 30. jaos “Institutsioonid”.

Kaitseklauslid

Brüsseli Ülemkogul 24.–25. oktoobril 2002 kiideti heaks komisjoni ettepanek lisada ühinemislepingusse peale üldise majandusliku kaitseklausli kaks erikaitseklauslit: üks siseturu kohta, mis hõlmab kõiki piiriülese mõjuga sektoraalseid poliitikaid, teine justiits- ja sisevaldkonna kohta. Üldine majanduslik kaitseklausel kehtib kõigi liikmesriikide suhtes. Kahe erikaitseklausli meetmeid aga kohaldatakse ainult uutele liikmesriikidele, kes ei ole suutnud täita liitumisläbirääkimistel võetud kohustusi.

Üldist kaitseklauslit (*general safeguard clause*) ja siseturu kaitseklauslit (*Internal Market safeguard clause*) on põhjalikult käsitletud seletuskirja III osas (ühinemisakt). Siinkohal vajab täpsustamist vaid justiits- ja sisevaldkonna kaitseklausel (*JHA safeguard clause*).

Justiits- ja sisevaldkonna kaitseklausel

Kui uues liikmesriigis ilmnevad või on vahetu oht, et võivad ilmned olulised puudujäägid, et võtta üle või rakendada kriminaalõiguses (ELi lepingu jaotis VI) ja tsiviilasjades (EÜ asutamislepingu jaotis IV) vastastikust tunnustamist käsitlevaid raamotsuseid või teisi asjakohaseid kohustusi, koostöödokumente, otsuseid, direktiive või määruseid, võib komisjon kuni kolme aasta jooksul ühinemislepingu jõustumisest alates liikmesriigi põhjendatud taotluse alusel või enda algatusel pärast liikmesriikidega konsulteerimist kasutusele võtta kaitsemeetmeid, täpsustades meetmete rakendamise tingimusi ja üksikasju.

Meetmed võivad tähendada asjakohaste sätete ja otsuste rakendamise ajutist peatamist uue liikmesriigi ja mis tahes teise liikmesriigi või -riikide vahel ilma tihedat justiitskoostööd piiramata. Kaitseklausli kohaldamist võib alata juba enne liitumist monitooringuandmete põhjal nii, et meetmed jõustuvad liitumise esimesest päevast. Meetmeid rakendatakse seni, kuni see on vajalik ning nad tühistatakse, kui puudujäägid on likvideeritud. Meetmed võivad kesta kauem kui eelmises lõigus sätestatud. Vastavalt uue liikmesriigi edusammudele puudujääkide likvideerimisel võib komisjon pärast liikmesriikidega konsulteerimist meetmeid kohandada. Komisjon teavitab nõukogu aegsasti enne kaitsemeetmete tühistamist ning arvestab nõukogu tähelepanekutega.

Euroopa Komisjon on rõhutanud, et kaitseklausleid kohaldatakse pigem äärmusliku abinõuna. Komisjoni hinnangul kohaldatakse kaitseklausleid tõenäoliselt kõige rohkem just esimesel liitumisjärgsel aastal, et tõhusamalt tagada ELi nõuete kohane õigus- ja haldussüsteemi toimimine. Komisjon on lubanud täpsustada kaitseklauslite kohaldamise menetlemist (konsulteerimine liikmesriikidega; nõupidamine liikmesriigiga, kelle suhtes kaitseklauslit kavatakse kohaldada).

Liitumiseelsete toetusfondide liitumisjärgne rakendamine ja korraldus

PHARE programmi raames ei saa pärast ELiga liitumist sõlmida ühtegi lepingut, kui asjakohane rakendusüksus ei ole üle läinud EDISi rakendussüsteemile (laiendatud detsentraalne süsteem, kus hangete korraldamine ja lepingute sõlmimine otsustatakse siseriiklikult). Erandkorras võib lepingute sõlmimise jätkamist lubada, kui EDISi süsteemi akrediteerimine on viibinud komisjoni süül.

EDISi süsteemile üleminek on Eesti ainsas PHARE rakendusüksuses (lepingute sõlmimise ja rahastamise üksus) planeeritud 2003. aasta sügisel ning selleks on eraldatud ka rahalised vahendid ELi eelarvest.

Komisjon võib jätta liitumise järel oma esindustesse liituvates riikides kuni 15 kuuks senised PHARE liitumiseelsete abiprogrammide rakendamist kontrollinud ametnikud.

PHARE programmiga seonduvat on käsitletud ka seletuskirja III osas.

Liitumisjärgse institutsionaalse ülesehituse üleminekumeetmete loomine

Alates liitumisest kuni 2006. aasta lõpuni antakse uutele liikmesriikidele rahalist toetust, et tugevdada nende haldussuutlikkust. Toetatakse peamiselt valdkondi, mida ei saa finantseerida struktuurifondidest, näiteks:

- justiits- ja siseküsimused (justiitssüsteemi, piirikontrolli tugevdamine, korrupsioonivastase tegevuse parandamine, õiguskaitseorganite tugevdamine);
- finantskontrolli tugevdamine;
- ühenduse finantshuvide kaitse ja võitlus finantsvahendite väärkasutamise vastu;
- siseturg, sealhulgas tolliliit;
- keskkond;
- veterinaar- ja toiduohutussüsteemi tugevdamine;
- haldus- ja kontrollstruktuuride tugevdamine põllumajanduse ja maaelu arengu valdkonnas (kaasa arvatud integreeritud administreerimise kontrolli süsteemi (IACS) arendamine);
- tuumaohutus;
- statistika;
- avalike institutsioonide tugevdamine, mida ei toetata struktuurifondidest.

Eraldatavate toetuste suurust on käsitletud seletuskirja III osas (ühinemisakti artikkel 34).

Liitumiseelse perioodi töökorraldus

Liitumisläbirääkimiste ametliku lõpu ning ühinemislepingu jõustumise vahele jääv liitumiseelne (*interim*) periood jaguneb ühinemislepingu allakirjutamisele eelnevaks ja ühinemislepingu allakirjutamisele järgnevaks ajaks.

Ühinemislepingu allakirjutamisele eelnev periood kestab detsembrist 2002, kui liitumiskonverents kuulutas läbirääkimised ametlikult lõppenuks, kuni ühinemislepingu allakirjutamiseni 16. aprillil 2003. Tulevaste liikmesriikide kaasamisel nõukogu töösse arvestati asjaoluga, et samal ajal jätkus ühinemislepingu tehniline viimistlemine ning et Euroopa Parlament ei olnud oma heakskiitu lepingule veel andnud.

Ühinemislepingusse on lisatud ajutise erandi säte *acquis'* suhtes, mis on vastu võetud 1. novembri 2002 ja ühinemislepingule allakirjutamise vahelisel perioodil. Selle sättega tunnistatakse 1. november 2002 kuupäevaks (*cut-off date*), millest alates arvestatakse uut *acquis'*d.

Ühinemislepingu allakirjutamisele järgnev periood algab ühinemislepingu allakirjutamisest 16. aprillil 2003 ning kestab kuni ühinemislepingu jõustumiseni 2004. aastal. Ka sel perioodil kehtib informatsiooni ja konsultatsiooni protseduur. Liituvad riigid saavad ühinemislepingule allakirjutamise päevast nõukogu struktuurides aktiivse vaatleja staatuse.³⁶

Liituvad riigid saavad ühinemislepingu allakirjutamisest küll aktiivse vaatleja staatuse, kuid nõukogu jätab endale õiguse kohtuda ka ilma liituvate riikideta ühise välis- ja julgeoleku- poliitika ning justiits- ja siseküsimuste valdkonnas. Säilib juba toimiv dialoog poliitikadirektorite tasandil tugevdatud poliitilise dialoogi raames.

Uued liikmed saavad koopiad kõigist nõukogu dokumentidest ning osalevad aktiivse vaatlejana õigusega võtta sõna *acquis'* arengut puudutavates ning liitumisjärgselt neid mõjutada võivates küsimustes, sealjuures kehtivad samad protseduurireeglid nagu liikmesriikide puhul.³⁷

Liituvad riigid ei osale laienemise- ja kandidaatriikide suhteid Euroopa lepingu raames käsitlevates töögruppides.

Nõukogu ja tema struktuurid säilitavad eesistuja õiguse otsustada vähemalt ühe liikmesriigi ettepanekul kohtuda ilma liituvate riikideta. Teemat on osaliselt kajastatud ka seletuskirja III osas "Ühinemisakt".

³⁶ *Active observer status* annab õiguse sõna võtta, kuid ei anna hääleõigust.

³⁷ Eesistuja võib piirata sõnavõtu aega, määrata sõnavõtude järjekorra, rühmitada sõnavõtte, paluda suuliste sõnavõtude asemel kirjalikke jne.

VIII OSA

Kulud ja
eeldatavad tulud

Ühinemislepingu jõustumisega ehk laiemalt võttes Eesti liitumisega ELiga seonduvad riigieelarve mitmed kulud ja tulud, millest on järgnevalt antud üldülevaade. Suures osas on tegemist esialgsete ja hinnanguliste arvutustega, mis aja jooksul vähem või rohkem täpsustuvad, siiski annavad need aimu kulude ja tulude ligikaudsetest suurusjärgudest.

Eestis on viimaste aastate jooksul koostatud liitumise võimalike mõjude hindamiseks mitmeid analüüse ja uurimusi, milles on käsitletud ka rahalisi mõjusid (osaliselt kajastuvad need EIB <http://www.eib.ee> ja ELISi <http://www.elis.ee/> kodulehtedel. Välisministeeriumi tellimusel läbirääkimiste käigus tehtud mitmed uuringud, sealhulgas Eesti ELiga liitumise tõrkestenaariumide uuring, on saadaval Välisministeeriumis). Eraldi kõikehõlmavat uurimust ELiga liitumise rahaliste mõjude kohta koostatud ei ole, kuna selle üheks eeltingimuseks on valdkondlikud uuringud, mida osaliselt alles tehakse. Võimalikult täpne ja ammendav pilt liitumisest tulenevate tulude ja kulude kohta sõltub paljudest teguritest, sealhulgas ELi toetusrahade ning muude avanevate võimaluste ärakasutamise suotlikkusest, projektide algatamise initsiatiivikusest, siseriiklikest prioriteetidest, Eesti majanduse arengust, otseinvesteeringute ja välislaenude Eestisse liikumisest ning laiemast globaalsest majanduslikust, julgeolekualasest ja poliitilisest taustsüsteemist.

Üldiselt võib ELiga liitumisega seonduvad kulud ja tulud jagada otsesteks ja kaudseteks. Otsesed kulud ja tulud on need, mis on praegu eelarvelistes vahendites mõõdetavad (osalusmaksud, toetusrahad, *acquis* nõuete täitmise finantseerimisskeemid jne). Kaudseid kulusid ja tulusid ei ole võimalik täpselt välja arvutada, sest need kaasnevad laiemate ühiskondlike ja majanduslike protsessidega (majanduskasv, välisinvesteeringud, elatustaseme tõus, hinnamuutused jne).

Mitmel juhul on kulude-tulude tõlgendus või olemus paljuski vaieldav. Näiteks struktuuri vahendite kaasfinantseerimist võib lühemas perspektiivis käsitada kui koormust riigieelarvele (otsene kulu), kuid pikemas perspektiivis tähendab see Eesti majandusse (kaudne tulu) investeerimist, mis aitab kaasa ühe või teise ühiskonnasektori või vähem arenenud piirkonna arengule, tuues riigieelarvesse hoopis tulu.

Eesti esitas 1995. aastal liitumisavalduse, lähtudes kaalutlustest, et ELiga ühinemine tagab pikemas perspektiivis meie riigi majandus- ja elatustaseme kasvu. Eesti majanduse kiire ja jätkusuutlik areng aitab omakorda kaasa ühiskondliku heaolu kasvule ja sellele, et nii riigil kui ka ettevõtjatel oleks piisavalt raha investeerida ELi reeglite rakendamise kaudu elukvaliteedi tõstmisse. Viimaste aastate uurimused ning analüüsid on seda lähtealust kinnitanud ning jõudnud järgmiste järeldusteni.

Eesti liikmesusega ELis kaasneb suurem majanduslik stabiilsus ja usaldusväärsus, mis suurendab investeeringuid Eesti majandusse ja loob uusi töökohti. Välisinvesteeringute sissevoolu suurenemine ning ELi abiprogrammid kiirendavad omakorda majanduskasvu. ELiga ühinemine on Eesti jätkusuutliku majanduskasvu üheks aluseks. Analüütikute hinnangul on ELiga ühinemisel Eesti keskmine sisemajanduse kogutoodangu (SKT) reaalkasv aastatel 2005–2010 5,6% aastas. Kirjeldatud arengu korral võib Eesti jõuda järele ELi praeguste liikmesriikide majandusarengu keskmisele tasemele ca 25–30 aastaga. ELis praegu paljude regionaaltoetuste piiriks oleva 75% SKT tasemele võiks Eesti jõuda ligikaudu 20 aastaga.

Majanduslik stabiilsus ja kasv toovad kaasa riigi riskireitingute paranemise ning madalamad intressimäärad, lihtsustades meie ettevõtete juurdepääsu maailma finantsturgudele.

Stabiilne majanduskasv oleneb suures osas Eesti ekspordi edukusest. 2002. aastal oli ELi riikide osatähtsus Eesti ekspordis ligi 70% ning impordis ligi 60%. Eesti ELiga ühinemine

aitab kaasa Eesti ekspordi kasvule ELi liikmesriikidesse seoses siseturuga ühinemisega ning ühenduse subsidiumide kadumisega kaubavahetuses Eestiga. Liitumisel kaovad küll topeltollid Eesti ekspordil Venemaale, kuid üldiselt muutub kaubavahetus kolmandate riikidega proteksionistlikumaks.

Mitmes valdkonnas toob ELi normide rakendamine kaasa lisakulusid riigieelarvele, kohalikele omavalitsustele ja erasektorile, samas aitavad ELi toetused, aga ka üldine majanduskasvu kiirenemine ja investeringute suurenemine nimetatud kulusid märkimisväärselt kokku hoida. Näiteks on toiduainetetööstuses tehtud enamik kulukaid toiduohutuse- ja -hügieenialaseid investeringuid juba enne liitumist, seejuures 75% neist ELi SAPARDi programmi abil.

Samuti on liitumise mõjudest prognoositavad, et suureneb Eesti keskmine palk ning sellega kasvab elanike ostujõud, lisatöökohtade tekkimise ning tööturu olukorra parandamise tõttu väheneb tööpuudus ning vabanevad täiendavad riigieelarvelised vahendid sotsiaalkulutuste (pensionid, tervishoiukulud) katmiseks.

Uurimustulemuste kohaselt mõjutab Eesti ELiga ühinemine toiduainete hindu vähe ega too kaasa üldist toiduainete hindade tõusu. Ainsaks erandiks on suhkru hind, mis tõuseb seoses ELi ekspordisubsidiumide kadumisega. Mõningate toodete puhul kallineb ELi välistollide rakendamise tõttu import kolmandatest riikidest. Samas võib konkurentsipoliitika rakendamine kaasa tuua mõne teenuse hinnakujunduse läbipaistvamaks muutmise.

Otseste kuludega seoses on Eestil praeguse ELi eelarveperioodi lõpuaastatel (2004–2006) võimalik EList toetustena saada indikatiivselt 15,97 miljardit krooni (1999. aasta hinnataseme alusel). Sellest kuluks struktuurivahenditele 9,66 miljardit krooni, põllumajandusele 3,97 miljardit krooni, sisepoliitikale 1,99 miljardit krooni (sh Schengeni välispiiri ehitamiseks ja varustamiseks 1,07 miljardit krooni) ning ühekordsele toetussummale 338 miljonit krooni. Eesti sisemakse ELi eelarvesse moodustaks samal ajaperioodil indikatiivselt 3,59 miljardit krooni.

Kokkuleppe kohaselt kuulub Eesti ELi eelarvest puhastulu saavate liikmesriikide hulka. Finantskokkulepe ühe inimese sissetulekuks ümber arvestatuna tähendaks igale Eesti elanikule 5 742 krooni. Teiste liituvate riikidega võrreldes on see summa väiksem ainult Leedu summast (6 055 krooni), mis on suurem aga eelkõige Ignalina tuumaelektrijaama sulgemise toetuse tõttu. Kolmandal kohal võrdluses on Läti 5 491 krooniga elaniku kohta. Teised uued liikmesriigid saavad Balti riikidest oluliselt vähem raha elaniku kohta.

Tegelik raha liikumine Eesti riigieelarve ja ELi eelarve vahel sõltub siiski Eesti suutlikkusest ELi toetusi kasutada, samuti korrigeeritakse ELi kulukohustusi vastavalt jooksvale hinnatasemele ja keskmisele majanduskasvule. Seetõttu on ka eespool esitatud summad määratletud indikatiivsetena. Lisaks tuleb arvestada, et mitmete toetusliikide puhul on vajalik Eesti kaasfinantseerimine, mis omakorda sõltub projektide teostamissuutlikkusest ning rahaliste ressursside olemasolust.

Liitumisega kaasnevaid kulusid hinnates võib öelda, et enamikus valdkondades peab riik tegema kulutusi ametkonna tõhusa toimimise tagamiseks uutes tingimustes. Riigiparaadi haldussuutlikkusest sõltub paljuski, kui hästi Eesti suudab kaitsta oma kodanike huve ELis. Kulutusi on vaja teha, et luua lisatöökohti, koolitada personali, arendada välja tehnilisi lahendusi ja infosüsteeme ning teavitada avalikkust oma vastutusvaldkonna tegevusest. Riigieelarve kõrval on rahastamisel abiks ka ELi liitumiseelsed fondid (näiteks PHARE ja SAPARD), mitmed kahepoolsed koostööprogrammid ja -projektid välisriikidega, laenud, erasektor jm.

Samuti on vaja rahastada Eesti esindajate tulevast osalemist ELi institutsioonide töös. Nende kulutuste kohta on tehtud prognoose, kuid täpset suurust on enne liitumist raske hinnata, arvestades ELi institutsioonide hulka ning praktilise töö kogemuste puudumist. Selle teemaga on seotud ka Eesti alalise esinduse Brüsselis arendamine lähtuvalt liitumisega seonduvatest ülesannetest ning Euroopa Parlamendi valimiste korraldamine Eestis.

Suurte investeeringute vajadusest ning eelarvelise koormuse hajutamisest annavad märku mitmed kokkulepitud üleminekumeetmed, näiteks keskkonna, energeetika, maksustamise ja põllumajanduse valdkonnas. Järgnevalt on loetletud suuremad teadaolevad kulutused seoses ELiga liitumisega läbirääkimispeatükkide kaupa.

Valdkondade võrdluses on suurimad kulutused seotud puhtama keskkonna loomisega aastani 2016 kogusummas 33 miljardit krooni. Nimetatud summa hõlmab õhu kvaliteedi tagamist, jäätmehooldust, veekeskkonna kaitset, looduskaitset, tööstussaaste kontrolli ja riskide maandamist. Riigieelarve kõrval kaetakse nimetatud kulud muu hulgas ELi fondide, erasektori ja laenude abiga.

2004. aasta prognoositavast hinnatasemest lähtudes ulatuksid ELi põllumajandustoetused (hõlmates nii otsetoetusi, ühtse põllumajanduspoliitika meetmeid kui ka maaelu arengu toetusi) aastatel 2004–2006 Eestile 4,38 miljardi kroonini. Nende toetuste saamiseks tuleb Eestil omakorda leida riigieelarvelisi vahendeid 1,4 miljardi krooni ulatuses.

Kalanduse kui majandusharu arenemisele ja tugevnemisele kaasa aitava struktuuripoliitika rakendamisega on Eestil võimalik EList aastatel 2004–2006 toetustena saada 338,04 miljonit krooni. Eesti kaasfinantseerimiskohustus oleks samal ajavahemikul 112,26 miljonit krooni. Lisaks sellele ei tule Eestil enam eraldi tasuda rahvusvaheliste kalandusorganisatsioonide liikmemakse (praegu 2–3 miljonit krooni aastas), sest ühenduse liikmemaksud piirkondlikes kalandusorganisatsioonides tasutakse ELi ühisest eelarvest.

Institutsioonides osalemisega seoses on Eestil vaja tasuda teatud osamakse. Näiteks vastavalt Eesti Panga arvutustele tuleks Eesti sissemakse suuruseks Euroopa Keskpanga põhikapitali 180–195 miljonit krooni. ELiga liitumise päevast makstakse sisse 5% sellest summast ehk 8,9–9,8 miljonit krooni. Lisaks varustavad europiirkonna keskpangad Euroopa Keskpanka ka välisvaluutareservidega. Eesti panus oleks eurotsooniga liitumise päevast ca 1,8–1,95 miljardit krooni. Nimetatud sissemaksed muutuvad pärast nende eraldamist Eesti Panga nõueteks Euroopa Keskpanga vastu.

Alates ühinemiskuupäevast tuleb Eestil maksta Euroopa Investeerimispanka omakapitalist märgitud aktsiate eest 90,1 miljonit krooni kaheksas võrdses osas aastatel 2004–2009. Samas muutuvad ühinemisel Eesti ettevõtetele laenu Euroopa Investeerimispank kergemini kättesaadavaks. Euroopa Investeerimispank annab laene väga soodsatel tingimustel, sest tema äritegevus ei taotle kasumit. Nende laenude intress on madal, lisaks on liikmesriikidel võimalik Euroopa Investeerimispank saada ka riskikapitali innovaatilistele ja kiiresti kasvavatele ettevõtetele.

Mitmel juhul seonduvad valdkonnakulutused agentuuride või programmide osalustasudega. Näiteks Eesti rahaline kulu mitmeaastases ettevõtlike raamprogrammis osalemiseks on aastatel 2003–2005 8,8 miljonit krooni. 2003. aasta eelarves on Eesti osamaksuks EÜ teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse 6. raamprogrammis planeeritud 34,5 miljonit krooni (sh PHARE vahenditest 13,8 miljonit krooni). Nimetatud programmid toetavad konkurentsivõimelise majanduse ja teadussektori loomist ning arengut.

Tolliliiduga ühinemine toob Eestile kaasa tollimaksude kogumise ja haldamise. Hinnanguliselt kogutakse Eestis aastatel 2004–2006 tollimakse 679 miljonit krooni. Sellest summast 75% ehk 509 miljonit krooni laekub ELi eelarvesse ning 25% ehk 170 miljonit krooni jääb Eestile rakendus- ja järelevalvekulude katteks. Tolliliidu valdkonnas haldussuutlikkuse tõstmisele tehtavad kulutused moodustavad liitumiseni jäänud aja jooksul 182,95 miljonit krooni (sh 136,45 miljonit krooni kaetakse PHARE vahenditest ning 46,50 miljonit krooni tuleb leida Eesti riigieelarvest).

Sotsiaal- ja tööpoliitika valdkonnas tuleks 2004. aastal suurendada kulutusi aktiivsele tööturupoliitikale 55 miljoni krooni võrra. Euroopa Sotsiaalfondi kaudu on Eestil vahemikus 2004–2006 võimalik toetusteks saada 1,05 miljardit krooni, mille kaasfinantseerimiseks kuluks Eestil 351,18 miljonit krooni.

ELis toimiv sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine toob kaasa lisakulusid. Seoses ühinemislepingu jõustumisel kaasnevate lisakohustustega on ette näha halduskulutuste ning õigusaktide rakendamiseks ja infosüsteemide arendamiseks vajalike kulutuste suurenemist, mis 2004. aastal ulatuvad kokku 7–8 miljoni kroonini.

Energeetika vallas vedelkütuse miinimumvaru loomisega seonduvad kulutused (kütuse ostmine ja hoiustamine) ulatuvad riigieelarveliste vahendite abil hinnanguliselt ligi 50 miljoni kroonini (2004. aastal), kasvades aasta-aastalt kuni 68 miljoni kroonini (2010. aastal). Pärast 2010 aastat jääksid kulud vaid hoiustamiskulude tasemele (ligi 20 miljonit krooni). Varu laenuga ostmise korral oleks hinnanguline kulu esimesel aastal ca 10 miljonit krooni, kasvades järk-järgult aastaks 2010 kuni 67 miljoni kroonini ning säilides sellel tasemel kuni laenu tagasimaksmise perioodi lõpuni. Samas on varu soetamise maksumus suures osas seotud vedelkütuste hindadega maailmaturul.

Energeetika peatükis saavutatud kokkuleppe kohaselt on Eestil võimalik põlevkivi-uuringuteks saada söe- ja teraseteaduse fondi kaasrahastamist uuringuprojektidele kogu põlevkivi tootmise ja töötlemise väärtusketi ulatuses (sealhulgas näiteks põlevkivi kasutamisele keemiatööstuses). Eesti hakkab osalema söe ja terase teadusfondi tegevuses alates liitumisest ning annab selleks oma panuse Euroopa Söe- ja Teraseühenduse reservidesse. Eesti sissemakse suuruseks on 39 miljonit krooni ning seda makstakse etapiviisiliselt vahemikus 2006–2009.

Isikute vaba liikumisega seonduvad kulutused sotsiaalkindlustustoetuste ekspordi (2004. aastal hinnanguliselt 30–35 miljoni krooni) ja ravikindlustuskuludega ning veterinaariaalase kutseõppega (143,4 miljonit krooni).

Arengukoostöö vallas hakkab Eesti panustama Euroopa Arengufondi. Arvestades, et Eesti RKT 2001. aastal oli 91 644,6 miljonit krooni, oleks tänase liikmesriigi madalaima osaluse 0,02% puhul Eesti proportsionaalne panus ca 18 miljonit krooni aastas. Võttes aluseks rahandusministeeriumi SKP prognoosi 2003. aasta jaanuarist, oleks Eesti hinnanguline panus 2004. aastal 25,68 miljonit krooni, 2005. aastal 28,24 miljonit krooni ning 2006. aastal 31,02 miljonit krooni. Tegelik Eesti sissemakse suurus Euroopa Arengufondi lepitakse kokku pärast Eesti ELiga liitumist.

Ühinemislepingu rakendamisest ei teki Eestile ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas otseselt rahalisi kulutusi ega tulusid. Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika sõjaliste ja kaitseoperatsioonide tegevuskulud katavad operatsioonides osalevad liikmesriigid. Tulenevalt julgeolekusituatsiooni ettearvamatuses ning eelarve koostamise spetsiifikast ei ole eeldatavate Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames korraldatavate operatsioonide kulusid või

malik eelarvesse planeerida, samuti ei ole olemas sobivat vahendite akumulierimise fondi. Sellest tulenevalt tuleb Vabariigi Valitsusel iga kord Eesti osalemise üle otsustades leida ka finantseerimisallikad.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames võetakse vajaduse korral negatiivseid meetmeid sanktsioonide, sissesõidukeeldude ja majandustegevuse piiramise teel. Negatiivsete meetmete rakendamine on tugev ning oluline poliitiline märk, mille kutsuvad esile poliitilised ja julgeolekupoliitilised argumendid. Negatiivsed meetmed, mille rakendamine on Eestile liikmesriigina kohustuslik, võivad kaasa tuua kahjusid võimalikule kaubavahetusele sanktsioonide sihtriigiga, samuti võivad negatiivsed meetmed kahjustada Eesti ettevõtete tegevust sihtriigis.

IX OSA

Sotsioloogilised uuringud,
mõjud ühiskonnale

2001. aastal käivitas Riigikantselei eurointegratsiooni büroo ELi mõjude analüüsimise projekti, mille eesmärk on aidata kaasa ELiga liitumise järgsete mõjude analüüsimisele ning institutsioonidevahelise koostöö tõhustamisele. Nimetatud projekti raames algatati 2002. aastal riigihangete korras üheksa uurimistööd (kogusummas 903 788 krooni), mille teemad otsustati koostöös ministeeriumite esindajatega, lähtudes ELi liitumisega seoses prioriteetsetest ning põhjalikumast analüüsi vajavatest valdkondadest. Uurimisteemad ja nende rahastamise piirmäärad kinnitas kõrgemate ametnike nõukogu 27. veebruaril 2002.

24. märtsiks 2003 on valminud uurimistööd seitsmel teemal. Kaks uurimust lõpetatakse aprillikuu jooksul. Kõik lõpetatud uurimused on kättesaadavad Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi koduleheküljel ning kolm uurimust trükitakse 2003. aasta I poolaasta jooksul.

Valminud tööd on järgmised:

- “Euroopa Liidu tulevik ja Eesti” – teostajad TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut ja Eesti Tuleviku-uuringute Instituut (maksumus 100 000 krooni);
- “Rahvusvaheline õigusabi tsiviil- ja kaubandusajades ELi liikmelisuse tingimustes” – teostaja SA Õigusinstituut (40 000 krooni);
- “Euroopa Liiduga liitumise mõju tööhõive muutusele erinevat ettevalmistust nõudvates ametites” – teostaja Tartu Ülikool (198 648 krooni);
- “Tubakaaktsiisi harmoneerimisega kaasnevad muutused Eesti majanduses” – teostaja AS Eesti Konjunktuuriinstituut (74 340 krooni);
- “Käibemaksumäärade harmoneerimisega kaasnevad muutused Eesti majanduses” – teostaja AS Eesti Konjunktuuriinstituut (70 800 krooni);
- “Euroopa Liiduga ühinemise mõjud palkadele ja tööjõu vabale liikumisele” – teostaja Tartu Ülikool (100 000 krooni);
- “Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile” (50 000 krooni).

Kaks teemat on jätkuvalt töös: “Eesti tööstuse konkurentsivõime ELis” (maksumus 220 000 krooni) ja “Eesti koht Euroopa ühises julgeoleku- ja kaitsepoliitikas” (50 000 krooni).

ELi mõjude analüüsi projekt jätkub ka 2003. aastal. Kõrgemate ametnike nõukogu 12. märtsi 2003. aasta otsuse kohaselt finantseeritakse 2003. aastal 850.000 krooni ulatuses kuut uurimust. Aprillis ja mais kuulutab ELi sekretariaat välja uurimuste riigihanked ning tööd valmivad lõplikult 2003. aasta detsembriks.

X OSA

Eelnõu vastavus
Eesti seadusandlusele

Eelnõu vastavus põhiseadusele

Rahvusvahelise õiguse tava ja praktika kohaselt peetakse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse astumist nagu ka välislepingute sõlmimist tähtajatuks ja lõplikuks, välja arvatud juhul, kui võetakse tähtajalisi kohustusi. Selline lähenemine on suunatud rahvusvahelise õiguskorra stabiilsuse tagamisele.

Eesti põhiseadus ei võimalda Eestil astuda ELi ega täita liikmesusega kaasnevaid ELi õiguskorra nõudeid. Ühinemislepingu vastuolu põhiseadusega tuleneb põhiseaduses kehtestatud suveräänsuse põhimõttest, mis on aluseks Eesti õiguskorrale.

Põhiseaduse § 1 teine lause sätestab, et Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatud ning võõrandamatud. Kuna võõrandamise all peetakse silmas lõplikku loobumist, ei keela see säte sõltumatus ehk suveräänsuse sisuks olevate teatud pädevuste delegerimist ELi institutsioonidele, küll aga on see vastuolus täieliku pädevuse üleandmisega. Põhiseaduse muutmise vajadus tuleneb seega EÜ ainupädevuse valdkonna õigustiku ülimuslikkusest ELi liikmesriikide õiguse suhtes. Kui satuvad vastuollu põhiseaduse säte ning EÜ õigus, ei saa kohaldada põhiseadust selle § 123 lõike 1 alusel.

Samas on 14. septembril 2003 rahvahääletusele esitatavas põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu §-s 1 sätestatud, et Eesti võib kuuluda ELi, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. See on nn kaitseklausel, mis lisati õiguskantsleri ettepanekul. Eelnõu autorite sõnul tähendab kaitseklausel seda, et Eesti tunnustab ühenduse õiguse ülimuslikkust, kuid peab eeltingimuseks ikkagi seda, et aluslepingute tõlgendamisel ja teiseste õigusaktide vastuvõtmisel ei minda vastuollu Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega.

Põhiseaduse täiendamise seaduse menetlemisel Riigikogu põhiseaduskomisjonis nõustuti õiguskantsleri seisukohaga, mille kohaselt sisalduvad põhiseaduse aluspõhimõtted põhiseaduse preambulis ning II peatükis (põhiõiguste ja -vabaduste kataloogis). Kuigi EList väljaastumise menetlemise algatamine ei ole kaitseklausli eesmärk, tuleks see kõne alla põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu § 1 alusel, juhul kui ELi areng kujuneb selliseks, mis ei ole kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega.

ELi aluslepingutest tuleneb Eestile kohustus tagada õigusaktide (sealhulgas ka põhiseaduse) kooskõla aluslepingutega ning luua tingimused *acquis'* kehtima hakkamiseks ELiga ühinemise päevast alates, kui ühinemisakt ei sätesta teisiti.

ELi õiguskorda iseloomustab kaks põhiprintsiipi: ELi õiguse vahetu kohaldamine liikmesriigi territooriumil ning tema ülimuslikkus riigisisese õiguse, sealhulgas ka põhiseaduslike normide suhtes. Põhiseadust on vaja muuta ka seetõttu, et põhiseaduse paragrahvi 123 lõike 1 järgi ei sõlmi Eesti Vabariik põhiseadusega vastuolus olevaid välislepinguid.

Põhiseaduse 15. peatüki (eelkõige § 162) kohaselt on selline muudatus võimalik teha vaid rahvahääletusega. Rahvahääletusele esitatakse põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu, mis annab Eestile õiguse sõlmida ELiga ühinemisleping.

Eelnõu vastavus teistele õigusaktidele

Eesti õigusaktid on suures osas ühtlustatud ELi õigusega, kuid esineb ka õigusakte, mida on vaja täiendavalt läbi vaadata. Seletuskirja VII osas selgitatud valdkonniti ühinemislepingu rakendamiseks vajalike tegevuste sisu ja tähtaegu. Arvestades asjaolusid, et seletuskirja koostamisega alustati veebruaris 2003 ning et Riigikogu saab ühinemislepingu ratifitseerida alles pärast põhiseaduse muutmise seaduse jõustumist, s.o detsembris 2003. aastal, võib sele-

tuskirjas õigusaktide muutmise ja kehtestamise vajaduste kohta esineda ebatäpset teavet. Ajakohastatud teabe saamiseks palume vaadata Vabariigi Valitsuse tööplaani ning ELiga ühinemisvalmiduse kava 2003.

Enne ELiga ühinemist on Eestil kohustus teavitada komisjoni, millise Eesti õigusaktiga on direktiive ühtlustatud. Praeguse seisuga on komisjoni andmetel selliseid direktiive umbes 1500 ning selline teavitamiskohustus on Eestil ka kõikide tulevikus vastuvõetavate direktiivide suhtes. Üldjuhul kaasneb sellega ka kohustus edastada komisjonile Eesti õigusaktide tekstid. Euroopa Komisjon on teada andnud, et teavitamiskohustuse täitmiseks edastatakse Eestile selleks vajalikud juhtnõõrid. Pärast juhtnõõride saamist tuleb kõikidel ametiasutustel koostada nimekiri oma valdkonda kuuluvatest direktiividest viidates, millise Eesti õigusaktiga direktiivides kehtestatud nõuded on ühtlustatud. Nimekirja valmimisel tuleb Välisministeeriumil, tulenevalt õiguskindluse põhimõttest, teha see nimekiri kättesaadavaks ka avalikkusele.

- ¹ Liikmeks saamise avalduse esitamise ajal kehtis Maastrichti leping; hiljem on see Amsterdami lepinguga muudetud artikliks 49.
- ² Siseriiklike ja ELi õigusaktide vahelistes suhetes ei kehti põhimõte, et hiljem vastu võetud siseriiklik õigusakt on varasema ELi õigusakti suhtes ülimuslik
- ³ Selline tõlgendus tuleneb Euroopa Kohtu kohtuasjast *Francovich & Bonifaci v. Italy*, lahend C-6/90 ja C-9/90
- ⁴ Euroopa Kohtu lahend C-124/95 R v. *HM Treasury & Bank of England, ex parte Centro-Com*.
- ⁵ Alates 1985. aastast võetakse nõuete kehtestamiseks toodetele ELis vastu nn uue lähenemisviisi direktiive, mis enam ei ürita ühtlustada kõiki võimalikke norme, vaid piirduvad kõige olulisemate sätete ühtlustamisega.
- ⁶ 28.09.1954 New Yorgi kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artiklis 1 kindlaks määratud isikud
- ⁷ 28.07.1951 Genfi pagulasseisundi konventsiooni artiklis 1 kindlaks määratud isikud
- ⁸ Vastavalt ametlikule vahetuskursile 1 euro = 15.6466 krooni
- ⁹ Moraalirisk on risk, mille võtab endale isik, kellel puudub majanduslik ajend hoiduda liigsest riskeerimisest. Moraaliriski sügavam mõte avaldub selles, et inimesed, kellel oma otsustega ei kaasne negatiivsete tagajärgede puhul otest isiklikku majanduslikku vastutust, kipuvad võtma liigseid riske (antud juhul ei kaaluta piisavalt läbi oma investeerimisotsuseid, kuna hoised või investeeringud on igal juhul peaaegu täies ulatuses kaitstud). Nii sõlmitakse tehinguid, mida otsustajad iial ei teeks, kui oleks mängus nende oma raha.
- ¹⁰ Vähemsoodsad piirkonnad on vabariigi keskmisest oluliselt madalamate näitajatega (maafondi kvaliteet, majandustulemused ja rahvastikutihedus) piirkonnad, mis määratakse kindlaks nõukogu määruses nr 1257/99/EÜ kehtestatud kriteeriumide alusel.
- ¹¹ EÜT L 155, 7.6.1989, lk 9; viimati muudetud nõukogu määrusega (EÜ, Euratom) nr 1026/1999 (EÜT L 126, 20.5.1999, lk 1).
- ¹² Reaalse konvergensina käsitatakse eelkõige majandusstruktuuri sarnastumist ja turgude integreerituse taset, aga ka sisetulekute erinevuste kahanemist eurosooniga võrreldes. Erinevalt reaalsest konvergensist on nominaalne konvergens mõõdetav rahapoliitikat iseloomustavate näitajate (inflatsioon, intressimäärad jm) erinevuste kaudu. ELi majanduspoliitikas on nominaalsel konvergensil ka otsene poliitiline väljund – sellega on seotud EMU täisliikme staatus ja liitumine eurosüsteemiga, milleks on vaja täita Maastrichti kriteeriumid, sh hoida inflatsioonimäär ja intressid ELi keskmise lähedal ning saavutada vahetuskursi stabiilsus euro suhtes.
- ¹³ Euroopa Kohtu otsus C-2/91 ILO Convention [1993] ECR I-1061
- ¹⁴ Euroopa Kohtu otsus 1/94 Re WTO Agreement [1995] I CMLR 205; [1994] ECR I 5267 ja Euroopa Kohtu otsus C-469/98 Open skies.
- ¹⁵ Euroopa Kohtu otsus 22/70, *Commission v Council (ERTA)* [1971] ECR 263, mille kohaselt ühenduse sisemise pädevuse kasvades areneb ka ühenduse väline pädevus.
- ¹⁶ EÜ asutamislepingu artikli 310 kohaselt võib ühendus ühe või mitme riigiga või rahvusvahelise organisatsiooniga sõlmida assotsiatsioonilepinguid, mis käsitlevad vastastikuseid õigusi ja kohustusi, samuti ühismeetmeid ja erimenetlusi.
- ¹⁷ Nimetatud lepingud kuuluvad nii tolliliidu, keskkonna kui ka transpordi valdkonda.
- ¹⁸ kulude grupp
- ¹⁹ ELis kasutatava termini *VAT - value added tax* all mõistetakse lisandunud väärtuse maksu. Eestis on aga kasutusel termin *käibemaks*, mis tuleneb 1992. aastal kehtima hakanud käibemaksuseadusest. Selle seaduse tähenduses käsitatakse käibemaksuna aga tegelikkuses lisandunud väärtuse maksu, see tähendab, et maksukohustuslase tasutav käibemaksusumma on tema maksutatavalt käibelt arvestatud käibemaksu ja tema poolt ettevõtluses kasutamiseks soetatud kaupadelt ja teenustelt tasutud käibemaksu vahe, mis sisuliselt ongi lisandunud väärtuse maks. Kuna ka tollal kehtiv maksukorralduse seadus sätestas ühe riikliku maksuna käibemaksu, tulnuks uue termini kasutuselevõtmisel teha ulatuslikke muudatusi teistes õigusaktides, mistõttu mõistete järjepidevuse tagamiseks jäädigi senini kasutusel oleva käibemaksu termini juurde.
- ²⁰ Nõukogu otsus 94/728/EÜ, Euroatom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta, 31. oktoober 1994.

- ²¹ Riigi Teataja RT RT I 2002, 64, 393 (tervitekst)
- ²² Lisaks sellele maksavad praegu vähem ka Austria, Saksamaa, Holland ja Rootsi.
- ²³ *European System of Accounts*
- ²⁴ GFS, *Government Finance Statistics* - Rahvusvaheline Valuutafond
- ²⁵ Summa on indikatiivne ja tugineb Eurostati (New Cronos) avaldatud 2002. aasta prognoosidele.
- ²⁶ Mingit tegelikkuses kehtivat valemit selle kohta ei ole. Kohtade jagunemine EPs on liidu ajaloolise arengu tulemus, mis ei peegelda väga täpselt proportsionaalselt liikmesriikide rahvaarvu. Esialgne eesmärk oli säilitada suhteline tasakaal suurte, keskmise suurusega ning väikeste liikmesriikide vahel. Vastavalt nõukogu otsusele L278/1/EEC aastast 1976 peaks igal liikmesriigil olema 1 parlamendikoht 0,62 miljoni elaniku kohta, mida aga ei ole olnud võimalik tegelikkuses järgida.
- ²⁷ Nice'i kokkulepete kohaselt saab Eesti Europarlamendis 2004-2009. aastal 6 saadiku kohta.
- ²⁸ *Pro rata* - võrdeliselt, proportsionaalselt vastavalt osale.
- ²⁹ Enne 1. jaanuari 2005 ELiga liituvate riikide häältekaal määratakse kindlaks ühinemisaktis.
- ³⁰ Informatsioon ei ole sätestatud ühinemisaktis, vaid tuleneb Euroopa Parlamendi presidendi Pat Cox'i ja ELi ülemkogu presidendi Costas Simitise kirjavahetusest uute volinike nimetamise protseduuri kohta.
- ³¹ Samas
- ³² Euroopa Kohtu protseduureeglid on avaldatud EÜT L 176, 04.07.1991, lk 1, ja EÜT L 383, 29.12.1992 (corrigendum), täiendatud EÜT L 22, 28.02.1995, lk 61; EÜT L 103, 19.04.1997, lk 1 ja EÜT L 351, 23.12.1997, lk 72 (corrigendum); EÜT L 122, 24.05.2000, lk 43; OJ L 122, 19.12.2000, lk 1; OJ L 119, 27.04.2001, lk 1; EÜT L 272, 10.10.2002, lk 24.
- Esimese astme kohtu protseduureeglid on avaldatud EÜT L 136, 30.05.1991 ja EÜT L 317, 19.11.1991, lk 34 (corrigendum).
- ³³ Arvud on üsna ligikaudsed, kuna palju sõltub sellest, millist perioodi kasutada referentsina.
- ³⁴ Majandus- ja rahaliidu kohta vt täpsemalt seletuskirja majandus- ja rahaliitu käsitlevast osast.
- ³⁵ EL võttis Barcelona tippkohtumisel märtsis 2002 vastu poliitilise otsuse (*Presidency Conclusions*) suurendada arengukoostöö vahendeid aastaks 2006 tasemele 0,39% RKTst, sh mitte ühelgi liikmesriigil ei tohiks see tase jääda madalamaks kui 0,33% RKTst.
- ³⁶ *Active observer status* annab õiguse sõna võtta, kuid ei anna hääleõigust.
- ³⁷ Eesistuja võib piirata sõnavõtu aega, määrata sõnavõttude järjekorra, rühmitada sõnavõtte, paluda suuliste sõnavõttude asemel kirjalikke jne.

