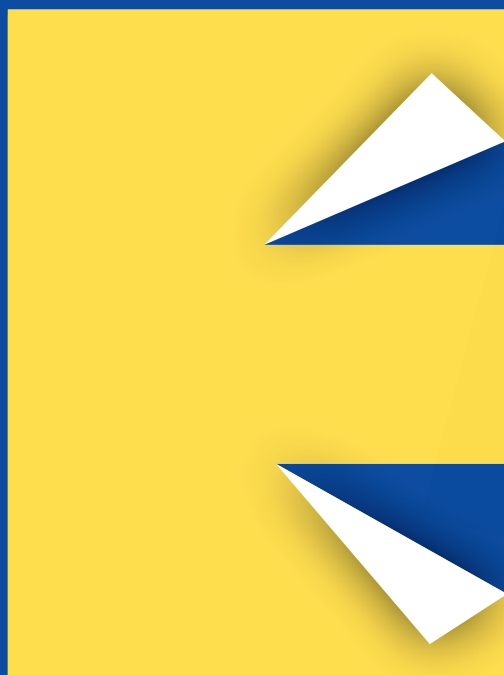




EUROOPA LIIDU TEABELEHED

2014. AASTA VÄLJAANNE

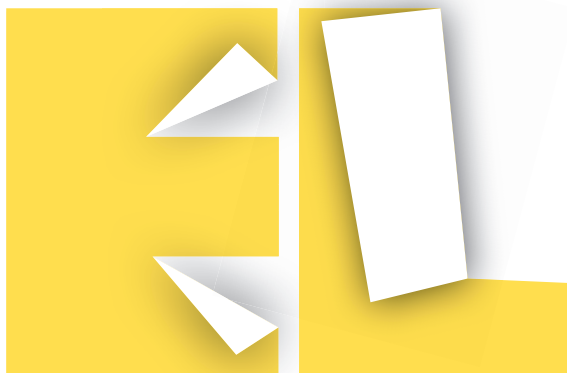


EUROOPA PARLAMENT



Infolehti ajakohastatakse
korrapäraselt ja need avaldatakse
Euroopa Parlamendi
veebisaidil:

www.europarl.europa.eu/factsheets/et



EUROOPA LIIDU TEABELEHED

2014. AASTA VÄLJAANNE



Käsikiri valmis juulis 2013, kui ei ole osutatud teisiti.

Väljaanne on kättesaadav bulgaaria, eesti, hispaania, hollandi, horvaadi, inglise, itaalia, kreeka, leedu, läti, malta, poola, portugali, prantsuse, rootsi, rumeenia, saksa, slovaki, sloveeni, soome, taani, tšehhi ning ungari keeles.

Väljaanne ei ole Euroopa Parlamendi jaoks kuidagi siduv.

Väljaande autor: Euroopa Parlament

Vastutav üksus: väljaannete ja kommunikatsiooniga seotud tegevuse koordineerimise üksus, Federico Rossetto (üksuse juhataja), Jérôme Soibinet (koordinaator).

Infolehtede koostajad: Sandro d'Angelo, Jost Angerer, Jean-Louis Antoine-Grégoire, Marika Armanovica, Anete Bandone, Roberto Bendini, Elfriede Bierbrauer, Udo Bux, Anna Caprile, Rafael Centenera Ulecia, Julien Crampes, Alessandro Davoli, Fernando Garcés de los Fayos, Jean-Jacques Gay, Claire Genta, Frédéric Gouardères, Beata Grzebieluch, Miklós Györffi, Pekka Hakala, Andreas Hartmann, Manica Hauptman, Stéphanie Honnefelder, Fabia Jones, Ulrich Karock, Cécile Kerebel, Ina Kirsch van de Water, Doris Kolassa, Marek Kołodziejski, Esther Kramer, Judith Lackner, Wilhelm Lehmann, Mariusz Maciejewski, Andrea Nicole Maier, Rudolf Maier, Manuel Manrique Gil, Albert Massot Martí, Alexandre Mathis, Balázs Mellár, Pasquale de Micco, Vesna Naglič, Mario Negre, Stela Nenova, Ana Maria Nogueira, Petr Novák, Xavier Nuttin, Tina Ohliger, Jarmo Oikarinen, Danai Papadopoulou, Dario Paternoster, Carine Piagnet, Irina Popescu, Fabrizio Porrino, Markus J. Prutsch, Rosa Raffaelli, Guillaume Ragonnaud, Valérie Ramet, Marion Schmid-Drüner, Andreas Schneider, Stefan Schulz, Erika Schulze, Jakub Semrau, Laurence Smajda, Piero Soave, Marcelo Sosa Iudicissa, Dag Sourander, Marc Thomas, Purificación Tejedor del Real, Wanda Troszczyńska van Genderen, Jesper Tvevad, Dirk Verbeken, Lorenzo Vicario, Alice Zoppè

Europe Direct on teenistus, mis aitab leida vastused
Euroopa Liitu puudutavatele küsimustele

Tasuta infotelefon: (*)
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Teatud juhtudel ei võimalda mobiilsideoperaatorid helistamist 00 800 numbritele
või on need kõned tasulised.

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2013

ISBN 978-92-823-4467-5

doi: 10.2861/24797

© Union européenne, 2013

© Euroopa Liit, 2013

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Trükitud Luxembourgis

TRÜKITUD VALGELE ELEMENTAARKLOORIVABALE PABERILE (ECF)



AUSTATUD LUGEJA

Euroopa Parlamendi teabelehed, mille koostamist alustati 1979. aastal, on osutunud avalikkusele väga kasulikuks teabeallikaks Euroopa Liidu, eelkõige aga Euroopa Parlamendi rolli kohta Euroopa integratsioonis ja poliitika kujundamises. Kuigi teabelehed on mõeldud mittespetsialistidest tavakodanikele, kes soovivad Euroopa integratsioonist rohkem teada saada, on neid taustadokumentidena väga sageli kasutanud ka parlamendiliikmed, eri valdkondade asjatundjad ja teadlased ning viitematerjalina üliõpilased.

Teabelehtedes toonitatakse Euroopa Parlamendi rolli, mis on seotud otsustusõigusega suurema osa ELi õigusloome üle: 1. detsembril 2009 lisati seadusandlikku tavamenetlusse, milles Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu osalevad kaasseadusandjatena, 40 uut valdkonda (sh põllumajandus, kalandus ja energiapoliitika). Parlamendil on ka eelarvepädevus kõigi ELi kulutuste suhtes ja koos nõukoguga viimane sõna ELi eelarve heakskiitmisel. Samuti on parlamendil nüüd õigus algatada muudatuste tegemist aluslepingutes ja ta valib ka Euroopa Komisjoni presidendi.

Teabelehtede koostamine on tehtud ülesandeks parlamendi sisepoliitika peadirektoraadi ja välispoliitika peadirektoraadi poliitikaosakondadele, kes püüavad tagada nende lihtsuse, selguse ja kompaktsuse ning parandada veelgi teabelehtede loetavust ja kasutegurit. Sama eesmärgi silmas pidades on oma jõud ühendanud ka kirjaliku tõlke peadirektoraat ning tehnoloogiliste uuenduste ja tugiteenuste peadirektoraat, et tagada ajakohastatud teabelehtede kättesaadavus 23 ametlikus keeles nii paberil kui ka CD-ROM versioonis.

Infolehti ajakohastatakse korrapäraselt ja need avaldatakse Euroopa Parlamendi veebisaidil www.europarl.europa.eu/factsheets/et

Täpsemat teavet on võimalik saada Euroopa Parlamendi põhjalikumatest dokumentidest. Parlamendi teenistused koostavad koostöös ekspertide, mõttekodaade ning teadus- ja akadeemiliste institutsioonidega kogu maailmast faktilisi teabedokumente, lühikirjeldusi ja aruandeid, et teha ELi sise- ja välispoliitika valdkondades tiptasemel uuringuid. Selleks, et niisugune väärtuslik teadmuspagas oleks hõlpsasti kättesaadav, on kommunikatsiooni peadirektoraat ning tehnoloogiliste uuenduste ja tugiteenuste peadirektoraat töötanud ühiselt välja parlamendi mõttekoja saidi – veebipõhise platvormi, mis ühendab endas Euroopa Parlamendi kõik erialased teadmised ja kõrge kvaliteediga teabe: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/et>

Loodan, et teabelehed on teile väärtuslikuks infoallikaks.

Klaus Welle

Euroopa Parlamendi peasekretär

Jaanuar 2014, Strasbourg

1

EUROOPA LIIDU TOIMIMINE

ELil on seadusandlik ja täidesaatev pädevus, sõltumatu kohtusüsteem ja keskpang, mida toetavad ja täiendavad mitmed muud institutsioonid ja organid. ELi eeskirjad ja otsustamismenetlused on sätestatud aluslepingutes. Seatud eesmärkide saavutamiseks on liidul oma eelarve.

2

KODANIKE EUROOPA

ELi kodanikel on õigus liidu piires vabalt liikuda, elada ja töötada. Selle õiguse täieliku kasutamise võimaldamiseks on loodud tõhus süsteem, mida pidevalt täiustatakse. Liit on vastu võtnud ka põhiõiguste harta.

3

SISETURG

Endiste tollitõkete kõrvaldamise tulemusena saavad isikud, kaubad, teenused ja kapital Euroopas sama vabalt liikuda kui ühe liikmesriigi sees. Tänu takistuste lõplikule kõrvaldamisele ja riikide turgude avamisele saab üha enam ettevõtjaid konkrentsis osaleda ning see on tarbijate parimates huvides.

4

MAJANDUS- JA RAHALIIT

Majandus- ja rahaliit on pika protsessi tulemus ning selle eesmärk on ühtlustada ELi liikmesriikide majandus- ja rahanduspoliitika ja võtta kasutusele ühisraha euro. Täna on euro käibel 18 liikmesriigis, mis tähendab, et igapäevaelus kasutab seda üle poole ELi kodanikest. Kehtestatud on majanduse juhtimise süsteem ning majanduspoliitikat kooskõlastatakse ja selle üle teostatakse järelevalvet.

5

VALDKONDLIK POLIITIKA

Aastate jooksul on EL võtnud mitmes valdkonnas kasutusele poliitika ja meetmed, mida püüavad rakendada kõik liikmesriigid. Need poliitikavaldkonnad puudutavad kogu liitu ning on mõeldud ühiste eesmärkide saavutamiseks ja eelkõige ühtse turu täiendamiseks. Teatavates valdkondades pannakse ühtlustamisele küll vähem rõhku, kuid ühine raamistik on sellegipoolest olemas.

6

EUROOPA LIIDU VÄLISSUHTED

Euroopa Liidu välisestuse ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresidendi vahendusel on liidul võimalik tegutseda ka rahvusvahelisel areenil. ELilt oodatakse nüüd üha enam, et ta täidaks rahvusvahelisel areenil täielikult oma rolli, lähtudes oma traditsioonilisest majandus-, kaubandus- ja arengupoliitikast. Esmatähtis aspekt on ka inimõiguste edendamine maailmas. Euroopa Parlamendi volitused selles vallas on järk-järgult suurendatud, seda eelkõige Lissaboni lepinguga.



1

EUROOPA LIIDU TOIMIMINE

- 1.1. Euroopa integratsiooni ajalugu — 13**
 - 1.1.1. Esimesed lepingud — 13
 - 1.1.2. Areng kuni ühtse Euroopa aktini — 15
 - 1.1.3. Maastrichti ja Amsterdami leping — 18
 - 1.1.4. Nice'i leping ja Euroopa tuleviku konvent — 21
 - 1.1.5. Lissaboni leping — 24
 - 1.1.6. Põhiõiguste harta — 27
- 1.2. Euroopa Liidu õigussüsteemi põhitunnused — 30**
 - 1.2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad ja kohaldamisala — 30
 - 1.2.2. Subsidiaarsuse põhimõte — 33
- 1.3. Euroopa Liidu institutsioonid ja organid — 36**
 - 1.3.1. Euroopa Parlamendi ajalooline taust — 36
 - 1.3.2. Euroopa Parlament: volitused — 38
 - 1.3.3. Euroopa Parlament: struktuur ja tegevus — 41
 - 1.3.4. Euroopa Parlamendi valimiste kord — 44
 - 1.3.5. Euroopa Parlamendi suhted liikmesriikide parlamentidega — 47
 - 1.3.6. Euroopa Ülemkogu — 50
 - 1.3.7. Euroopa Liidu Nõukogu — 53
 - 1.3.8. Euroopa Komisjon — 56
 - 1.3.9. Euroopa Liidu Kohus — 59
 - 1.3.10. Euroopa Liidu Kohtu pädevus — 61
 - 1.3.11. Euroopa Keskpank — 64
 - 1.3.12. Kontrollikoda — 67
 - 1.3.13. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee — 69
 - 1.3.14. Regionide Komitee — 71
 - 1.3.15. Euroopa Investeerimispank — 73
 - 1.3.16. Euroopa Ombudsman — 76
- 1.4. Otsustamismenetlused — 79**
 - 1.4.1. Riigiülesed otsustamismenetlused — 79
 - 1.4.2. Valitsustevahelised otsustamismenetlused — 83
 - 1.4.3. Eelarvemenetlus — 86
- 1.5. Rahastamine — 89**
 - 1.5.1. Liidu tulud ja kulud — 89
 - 1.5.2. Mitmeaastane finantsraamistik — 92
 - 1.5.3. Eelarve täitmine — 95
 - 1.5.4. Eelarvekontroll — 98

2

KODANIKE EUROOPA

- 2.1. Kodanike individuaalsed ja kollektiivsed õigused — 103**
 - 2.1.1. Liidu kodanikud ja nende õigused — 103
 - 2.1.2. Põhiõiguste austamine Euroopa Liidus — 106
 - 2.1.3. Isikute vaba liikumine — 109
 - 2.1.4. Petitsiooniõigus — 112
 - 2.1.5. Euroopa kodanikualgatus — 115

3

SISETURG

- 3.1. Siseturg: üldine raamistik — 121**
 - 3.1.1. Siseturu üldpõhimõtted — 121
 - 3.1.2. Kaupade vaba liikumine — 125
 - 3.1.3. Töötajate vaba liikumine — 128
 - 3.1.4. Asutamis- ja teenuste osutamise vabadus — 131
 - 3.1.5. Diplomite vastastikune tunnustamine — 133
 - 3.1.6. Kapitali vaba liikumine — 135
- 3.2. Rakendamine — 138**
 - 3.2.1. Konkurentsipoliitika — 138
 - 3.2.2. Riigihankelepingud — 141
 - 3.2.3. Äriühinguõigus — 144
 - 3.2.4. Intellektuaal-, tööstus- ja kaubandusomand — 147
 - 3.2.5. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem — 150
 - 3.2.6. Finantsteenused: oluline seadusandlik ettepanek — 153

4

MAJANDUS- JA RAHALIIT

- 4.1. Üldine raamistik — 159**
 - 4.1.1. Majandus- ja rahaliidu ajalugu — 159
 - 4.1.2. Majandus- ja rahaliidu institutsioonid — 162
 - 4.1.3. Euroopa rahapoliitika — 165
 - 4.1.4. Liidu majanduse juhtimine — 168
- 4.2. Majanduspoliitika kooskõlastamine ja järelevalve — 171**
 - 4.2.1. Uus fiskaalpoliitika raamistik — 171
 - 4.2.2. Makromajanduslik järelevalve — 174
 - 4.2.3. Finantsabi suurtes majandusraskustes olevatele ELi liikmesriikidele — 176

5

VALDKONDLIK POLIITIKA

- 5.1. Regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika — 183**
 - 5.1.1. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus — 183
 - 5.1.2. Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) — 185
 - 5.1.3. Ühtekuuluvusfond — 188
 - 5.1.4. Solidaarsusfond — 190
 - 5.1.5. Euroopa ruumi arenguplaan — 192
 - 5.1.6. Ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS) — 195
 - 5.1.7. Äärepoolsemad piirkonnad — 197
 - 5.1.8. Regionaalabi — 199
 - 5.1.9. Põhja-lirimaa programm PEACE — 201
 - 5.1.10. Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus (ETKR) — 203
- 5.2. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) — 205**
 - 5.2.1. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja alusleping — 205
 - 5.2.2. Ühise põllumajanduspoliitika rahastamine — 208
 - 5.2.3. ÜPP vahendid ja nende reformid — 211
 - 5.2.4. Ühise Põllumajanduspoliitika Esimene Sammas: I. – Ühine turukorraldus — 214
 - 5.2.5. Ühise põllumajanduspoliitika esimene sammas: II. Otsetoetus põllumajandustootjatele — 217
 - 5.2.6. Ühise põllumajanduspoliitika teine sammas: maaelu arengu poliitika — 220
 - 5.2.7. Maailma Kaubandusorganisatsiooni põllumajandusleping — 223
 - 5.2.8. Doha voor ja põllumajandus — 226
 - 5.2.9. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) pärast 2013. aastat — 229
 - 5.2.10. Ühine põllumajanduspoliitika arvudes — 232
 - 5.2.11. Euroopa Liit ja metsad — 238
- 5.3. Ühine kalanduspoliitika — 241**
 - 5.3.1. Ühise kalanduspoliitika teke ja areng — 241
 - 5.3.2. Kalavarude kaitse — 244

- 5.3.3. Kalandustegevuse kontrollimine — 247
- 5.3.4. Kalandusele antav struktuuriabi — 250
- 5.3.5. Tootjaorganisatsioonid ja kalandustoodete ühine turukorraldus — 253
- 5.3.6. Rahvusvahelised kalandussuhted — 255
- 5.3.7. Euroopa vesiviljelus — 258
- 5.3.8. Integreeritud merenduspoliitika — 261
- 5.3.9. Euroopa kalandus arvudes — 265
- 5.4. Keskkonnapoliitika — 267**
 - 5.4.1. Keskkonnapoliitika üldpõhimõtted ja strateegilised suunad — 267
 - 5.4.2. Euroopa keskkonnaõiguse rakendamine — 271
 - 5.4.3. Kliimamuutused ja keskkond — 274
 - 5.4.4. Bioloogiline mitmekesisus, loodus ja pinnas — 278
 - 5.4.5. Veekaitse ja -majandus — 282
 - 5.4.6. Õhu- ja müraaaste — 285
 - 5.4.7. Loodusvarad ja jäätmed — 288
 - 5.4.8. Säästev tarbimine ja tootmine — 291
 - 5.4.9. Kemikaalid — 294
- 5.5. Tarbijakaitse ja tervishoid — 297**
 - 5.5.1. Tarbijapoliitika: põhimõtted ja vahendid — 297
 - 5.5.2. Tarbijakaitsemeetmed — 300
 - 5.5.3. Rahvatervis — 303
 - 5.5.4. Ravimid — 306
 - 5.5.5. Toiduohutus — 309
- 5.6. Transpordi- ja turismipoliitika — 312**
 - 5.6.1. transpordipoliitika üldpõhimõtted — 312
 - 5.6.2. Reisijate õigused — 317
 - 5.6.3. Maanteetransport: rahvusvahelised veod ja kabotaažveod — 320
 - 5.6.4. Maanteetransport: õigusaktide ühtlustamine — 323
 - 5.6.5. Maanteetransport: liiklus- ja ohutuseeskirjad — 326
 - 5.6.6. Raudteetransport — 329
 - 5.6.7. Lennutransport: Turulepääs — 332
 - 5.6.8. Lennutransport: tsiviillennundusjulgestus — 335
 - 5.6.9. Lennutransport: ühtne Euroopa taevas — 337
 - 5.6.10. Meretransport: strateegilised suunised — 340
 - 5.6.11. Meretransport: liiklus- ja ohutuseeskirjad — 343
 - 5.6.12. Turism — 346
- 5.7. Energiapoliitika — 349**
 - 5.7.1. Energiapoliitika üldpõhimõtted — 349
 - 5.7.2. Energia siseturg — 352
 - 5.7.3. Energiatöhusus — 355
 - 5.7.4. Taastuvenergia — 358
 - 5.7.5. Tuumaenergia — 361
- 5.8. Transpordi-, energia- ja kommunikatsioonisektorite üleeuroopalised võrgud — 364**
 - 5.8.1. Üleeuroopalised võrgud: üldsuunised — 364
 - 5.8.2. Üleeuroopaliste võrkude rahastamine — 367
- 5.9. Tööstus- ja teaduspoliitika — 370**
 - 5.9.1. ELi tööstuspoliitika üldpõhimõtted — 370
 - 5.9.2. Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad — 373
 - 5.9.3. Euroopa digitaalarengu tegevuskava — 376
 - 5.9.4. Kõikjale ulatuv digitaalne ühtne turg — 379
 - 5.9.5. Kaitsetööstus — 381
 - 5.9.6. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika — 384
 - 5.9.7. Innovatsioonipoliitika — 387
- 5.10. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika — 390**
 - 5.10.1. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika: üldpõhimõtted — 390
 - 5.10.2. Euroopa Sotsiaalfond — 393
 - 5.10.3. Tööhõivepoliitika — 396
 - 5.10.4. Sotsiaalkindlustus teistes Liidu liikmesriikides — 399
 - 5.10.5. Töötervishoid ja tööohutus — 402
 - 5.10.6. Töötajate õigus saada teavet, olla ära kuulatud ja osaleda otsustamisel — 405
 - 5.10.7. Sotsiaaldialoog — 408
 - 5.10.8. Naiste ja meeste võrdõiguslikkus — 411
 - 5.10.9. Võitlus vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu — 414
- 5.11. Maksupoliitika — 418**
 - 5.11.1. Üldine maksupoliitika — 418
 - 5.11.2. Otsemaksustamine: füüsiliste isikute ja äriühingute maksustamine — 421
 - 5.11.3. Kaudne maksustamine: alkoholi-, tubaka- ja energiaaktsiis — 424
 - 5.11.4. Kaudsed maksud: käibemaks — 427
- 5.12. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — 430**
 - 5.12.1. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldaspektid — 430
 - 5.12.2. Varjupaigapoliitika — 433
 - 5.12.3. Sisserändepoliitika — 436
 - 5.12.4. Välispiiride haldamine — 439
 - 5.12.5. Õiguslane koostöö tsiviilasjades — 442

- 5.12.6. Õigusaalane koostöö kriminaalasjades — 445
- 5.12.7. Politseikoostöö — 448
- 5.12.8. Isikuandmete kaitse — 451
- 5.13. Kultuur, haridus ja sport — 454**
- 5.13.1. Kultuur — 454
- 5.13.2. Audiovisuaal- ja meediapoliitika — 457
- 5.13.3. Haridus ja kutseõpe — 460
- 5.13.4. Kõrgharidus — 463
- 5.13.5. Noored — 466
- 5.13.6. Keelepoliitika — 469
- 5.13.7. Sport — 471
- 5.13.8. Teabevahetuspoliitika — 473

6

EUROOPA LIIDU VÄLISUHTED

- 6.1. Välissuhete poliitika — 479**
- 6.1.1. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused — 479
- 6.1.2. Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika — 482
- 6.2. Väliskaubandussuhted — 485**
- 6.2.1. Euroopa Liit ja tema kaubanduspartnerid — 485
- 6.2.2. Euroopa Liit ja Maailma Kaubandusorganisatsioon — 490
- 6.2.3. Arengumaade suhtes kohaldatav kaubanduskord — 493
- 6.3. Arengupoliitika — 496**
- 6.3.1. Arengupoliitika ülevaade — 496
- 6.3.2. Humanitaarabi — 499
- 6.4. Inimõigused ja demokraatia — 502**
- 6.4.1. Inimõigused — 502
- 6.4.2. Demokraatia edendamine ja valimisvaatlus — 505
- 6.5. Liidu laienemine ja naabruspoliitika — 508**
- 6.5.1. Liidu laienemine — 508
- 6.5.2. Lääne-Balkani riigid — 511
- 6.5.3. Euroopa Majanduspiirkond (EMP), Šveits ja põhjapoolsed alad — 514
- 6.5.4. Euroopa naabruspoliitika — 517
- 6.5.5. Euroopa Liidu idapoolsed partnerriigid — 520
- 6.5.6. Lõunapoolsed partnerriigid — 524
- 6.6. Suhted liidu vahetust naabrusest kaugemale jäävate riikidega — 527**
- 6.6.1. Atlandi-ülesed suhted: USA ja Kanada — 527
- 6.6.2. Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkond — 531
- 6.6.3. Venemaa ja Kesk-Aasia — 534
- 6.6.4. Lähis-Ida — 537
- 6.6.5. Aafrika — 540
- 6.6.6. Aasia ja Vaikse ookeani piirkond — 543

EUROOPA LIIDU TOIMIMINE

1

Liidu institutsioonid ja organid ning nende asjaomased pädevused tulenevad aluslepingutest. Euroopa Liidu lepingus on sätestatud, et institutsioone on selle termini ränges tähenduses seitse. Neli neist – Euroopa Ülemkogu, nõukogu, Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament – tegelevad poliitikakujundamise ja otsuste vastuvõtmisega. Nendele lisaks tagab Euroopa Liidu Kohus ühenduse õiguse järgimise, Euroopa Keskpanga peamine ülesanne on tagada euroalas hindade stabiilsus ning Euroopa Kontrollikoda jälgib liidu kulude ja tulude seaduslikkust ja korrektsust. Aastate jooksul ning järjestikuste lepingutega on liidu volitused oluliselt arenenud, sama kehtib otsustamismenetluste kohta.



1 EUROOPA LIIDU TOIMIMINE

- 1.1. Euroopa integratsiooni ajalugu — 13**
 - 1.1.1. Esimesed lepingud — 13
 - 1.1.2. Areng kuni ühtse Euroopa aktini — 15
 - 1.1.3. Maastrichti ja Amsterdami leping — 18
 - 1.1.4. Nice'i leping ja Euroopa tuleviku konvent — 21
 - 1.1.5. Lissaboni leping — 24
 - 1.1.6. Põhiõiguste harta — 27
- 1.2. Euroopa Liidu õigussüsteemi põhitunnused — 30**
 - 1.2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad ja kohaldamisala — 30
 - 1.2.2. Subsidaarsuse põhimõte — 33
- 1.3. Euroopa Liidu institutsioonid ja organid — 36**
 - 1.3.1. Euroopa Parlamendi ajalooline taust — 36
 - 1.3.2. Euroopa Parlament: volitused — 38
 - 1.3.3. Euroopa Parlament: struktuur ja tegevus — 41
 - 1.3.4. Euroopa Parlamendi valimiste kord — 44
 - 1.3.5. Euroopa Parlamendi suhted liikmesriikide parlamentidega — 47
 - 1.3.6. Euroopa Ülemkogu — 50
 - 1.3.7. Euroopa Liidu Nõukogu — 53
 - 1.3.8. Euroopa Komisjon — 56
 - 1.3.9. Euroopa Liidu Kohus — 59
 - 1.3.10. Euroopa Liidu Kohtu pädevus — 61
 - 1.3.11. Euroopa Keskpank — 64
 - 1.3.12. Kontrollikoda — 67
 - 1.3.13. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee — 69
 - 1.3.14. Regioonide Komitee — 71
 - 1.3.15. Euroopa Investeeringuspank — 73
 - 1.3.16. Euroopa Ombudsman — 76
- 1.4. Otsustamismenetlused — 79**
 - 1.4.1. Riigiüleised otsustamismenetlused — 79
 - 1.4.2. Valitsustevahelised otsustamismenetlused — 83
 - 1.4.3. Eelarvemenetlus — 86
- 1.5. Rahastamine — 89**
 - 1.5.1. Liidu tulud ja kulud — 89
 - 1.5.2. Mitmeaastane finantsraamistik — 92
 - 1.5.3. Eelarve täitmine — 95
 - 1.5.4. Eelarvekontroll — 98

1.1. Euroopa integratsiooni ajalugu

1.1.1. Esimesed lepingud

Teise maailmasõja katastroofilised tagajärjed ning ida ja lääne vastasseisu pidev oht tegid Prantsusmaa ja Saksamaa leppimisest tähtsa prioriteedi. Kuue Euroopa riigi sõe- ja terasetööstuse ühendamine, mis otsustati 1951. aastal Pariisi lepinguga, oli ühise eesmärgi loomise oluline sümbol ja esimene samm Euroopa integratsiooni suunas. 1957. aasta Rooma lepingud tugevdasid selle integratsiooni alustalasid ja ideed kuue Euroopa riigi ühisest tulevikust.

Õiguslik alus

- Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) asutamisleping ehk Pariisi leping allkirjastati 18. aprillil 1951 ja see jõustus 25. juulil 1952. Esimest korda leppisid kuus Euroopa riiki kokku töötada ühiselt integratsiooni nimel. See leping võimaldas ülemameti nime kandva täitevorgani, parlamentaarse assamblee, ministrite nõukogu, kohtu ja konsultatiivkomitee loomisega panna ühendusele aluse. ESTÜ asutamisleping sõlmiti selle artikli 97 kohaselt piiratud ajavahemikuks – 50 aastaks – ja see kaotas kehtivuse 23. juulil 2002. Aluslepingutele (Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule) lisatud protokollid (nr 37) kohaselt eraldati ESTÜ varade netoväärtus selle tegevuse lõppemise hetkel sõe- ja terase teadusfondi kaudu teadusuuringuteks sõe- ja terasetööstusega seotud sektorites.
- Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamisleping ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamisleping ehk Rooma lepingud allkirjastati 25. märtsil 1957 ja need jõustusid 1. jaanuaril 1958. Erinevalt ESTÜ asutamislepingust sõlmiti Rooma lepingud piiramata ajaks (EMÜ asutamislepingu artikkel 240 ja Euratomi asutamislepingu artikkel 208), mis annab neile peaaegu põhiseadusliku olemuse.
- Kuus asutajariiki olid Belgia, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Prantsusmaa ja Saksamaa.

Eesmärgid

- ESTÜ asutajariikide varjamatu kavatsus oli, et see ühendus peaks olema üksnes esimene samm Euroopa föderatsiooni loomise suunas. Sõe ja terase ühisturg pidi olema eksperiment, mida võiks järk-järgult laiendada ka teistesse majandusvaldkondadesse ning mille lõpptulemus oleks poliitiliselt integreerunud Euroopa.

- Euroopa Majandusühenduse eesmärk oli luua ühisturg, mis põhineb kaupade, isikute, kapitali ja teenuste vabal liikumisel.
- Euratomi eesmärk oli koordineerida lõhustuvate materjalidega varustamist ja aatomienergia rahuotstarbelist kasutamist uurivaid teadusprogramme, mis olid juba käivitunud või mida liikmesriikides ette valmistati.
- Kolme asutamislepingu preambulites tuuakse esile ühenduste loomise aluseks olev ühtne eesmärk, nimelt veendumus, et Euroopa riigid peavad oma ühise tuleviku ülesehitamisel tegema koostööd, sest üksnes nii on neil võimalik oma tulevikku suunata.

Peamised põhimõtted

Euroopa ühendused (ESTÜ, EMÜ ja Euratom) tekkisid järkjärgulises mõtteprotsessis, milles Euroopa-idee oli tihedalt seotud kontinenti vapustanud sündmustega. Pärast Teisest maailmasõjast toibumist vajasisid peamised tööstusvaldkonnad, eriti terasetööstus, saneerimist. Euroopa tulevik, mida ähvardas ida ja lääne vaheline vastasseis, sõltus Prantsusmaa ja Saksamaa leppimise protsessist.

1. Prantsusmaa välisministri Robert Schumani 9. mail 1950 edastatud teadaannet võib pidada ühenduse loomise alguspunktiks. Sel ajajärgul oli sõe ja terase valdkonna valik suure sümboolse tähtsusega: 1950. aastate alguses olid sõe- ja terasetööstus väga olulised tööstusharud ja riigi võimsuse alus. Lisaks selgele majanduslikule kasule tähistas Prantsusmaa ja Saksamaa ressursside ühendamine ka kahe riigi vahelise vaenuliku vastasseisu lõppu. 9. mail 1950 lausus Robert Schuman: „Euroopa integratsiooni ei ehitata ühe päevaga ega ka mitte mingi üldisema kava osana, vaid seda tehakse praktiliste edusammude abil, mis panevad esmalt aluse ühte eesmärgi tunnetusele.“ Sellele põhimõttele toetudes allkirjastasid Prantsusmaa, Itaalia, Saksamaa ja Beneluxi riiki

gid (Belgia, Madalmaad ja Luksemburg) Pariisi lepingu, mille olulisemad punktid olid:

- kaupade vaba liikumine ja vaba juurdepääs tootmisallikatele;
- turu pidev jälgimine, et vältida moonutusi, mis võivad tuua kaasa tootmiskvootide kehtestamise;
- konkurentsi ja hinnaläbipaistvuse eeskirjade tunnustamine;
- söe- ja terasesektori kaasajastamise ning muutmise toetamine.

2. Pärast lepingu allkirjastamist, kuigi Prantsusmaa oli vastu Saksamaa sõjajõudude taasloomisele, kavandas René Pleven ühendatud Euroopa armee loomist. Euroopa Kaitseühenduse loomise üle peeti läbirääkimisi 1952. aastal ja sellega pidi kaasnema poliitilise ühenduse loomine. Mõlemad kavad heideti kõrvale pärast seda, kui Prantsuse Rahvusassamblee keeldus 30. augustil 1954 lepingut ratifitseerimast.

3. Pärast Euroopa Kaitseühenduse ebaõnnestumist Euroopa integratsiooniprotsessi taaskäivitamiseks tehtud jõupingutused võtsid konkreetse kuju Messina konverentsil (1955. aasta juunis), kus käsitleti tolliliitu ja aatomienergiat. Need jõupingutused viisid EMÜ asutamislepingu ja Euratomi asutamislepingu allkirjastamiseni.

a. EMÜ asutamislepingu sätted hõlmasid muu hulgas:

- liikmesriikidevaheliste tollimaksude tühistamist;
- ühise välistollitariifi loomist;
- ühise põllumajanduspoliitika ja ühise transpordipoliitika kasutuselevõtmist;
- Euroopa Sotsiaalfondi loomist;
- Euroopa Investeerimispanka loomist;

- liikmesriikide vahel tihedamate sidemete loomist.

Nende eesmärkide saavutamiseks sätestati EMÜ asutamislepingus juhtpõhimõtted ja määratleti ühenduse institutsioonide õigusloomega seotud tegevuse raamistik. See hõlmas järgmisi ühiseid poliitikavaldkondi: ühine põllumajanduspoliitika (artiklid 38–43), transpordipoliitika (artiklid 74 ja 75) ja ühine kaubanduspoliitika (artiklid 110–113).

Ühisturu eesmärk oli võimaldada kaupade vaba liikumist ja tootmistegurite liikuvust (tööjõu ja ettevõtete vaba liikumine, teenuste osutamise vabadus ja kapitali vaba liikumine).

b. Euratomi asutamislepingus sätestati ambitsioonikad eesmärgid, sh tuumatööstuse kiire loomine ja areng. Kuna liikmesriikide olulisi huvisid (kaitseküsimused ja riigi sõltumatus) puudutav tuumasektor on keeruline ja tundlik, tuli Euratomi lepingu ambitsioone siiski vähendada.

4. Kokkulepe Euroopa ühenduste teatavate ühiste institutsioonide loomise kohta allkirjastati ja see jõustus Rooma lepingutega samal ajal. Selles sätestati, et ühisteks institutsioonideks saavad parlamentaarne assamblee ja kohus. Jäi veel vaid ühendada täitevorganid, ning 8. aprillil 1965 sõlmitud Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamislepinguga (liitmisleping) viidi institutsioonide ühendamine lõpule.

Sellest sai alguse EMÜ esmatahtsus ESTÜ ja Euratomiga võrreldes. See tähendas EMÜ üldise süsteemi ja tema institutsioonide võitu valdkondliku pädevusega organisatsioonide üle.

→ Vesna Naglič

1.1.2. Areng kuni ühtse Euroopa aktini

Aluslepingute peamised muudatused on seotud ühenduse omavahendite süsteemi loomise, Euroopa Parlamendi eelarvapädevuse suurendamise, Euroopa Parlamendi otseste ja üldiste valimiste kehtestamise ning Euroopa Rahasüsteemi loomisega. Ühtne Euroopa akt, millega muudeti olulisel määral Rooma lepingut ning tugevdati integratsiooni ideed suure siseturu loomise kaudu, võeti vastu 1986. aastal.

Peamised saavutused integratsiooni esimesel etapil

Rooma lepingu artikliga 8 nähti ette ühisturu kujundamise lõpuleviimine kolmes etapis 12-aastase üleminekuaja jooksul, mis lõppes 31. detsembril 1969. aastal. Selle esimene eesmärk – tolliliit – viidi lõpule oodatust kiiremini. Kvootide laiendamise ja siseriiklike tollimaksude etapiviisilise kaotamise üleminekuajaks lõppes juba 1. juulil 1968. aastal. Samal kuupäeval hakkas Euroopa Liidus kehtima ühine tollitariifistik kolmandate riikidega toimivas kaubavahetuses. Nn roheline Euroopa oli Euroopa integratsiooni teine põhiprojekt. 1962. aastal võeti vastu esimesed ühist põllumajanduspoliitikat reguleerivad määrused ning loodi Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond.

Euroopa Kohus tõlgendas üleminekuperioidiga seotud määrusi nii, et pärast selle perioodi lõppu jõustusid otseselt paljud Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätted (need artiklid on nüüd ELi toimimise lepingu artiklid 19, 36, 54 ja 66) (3.1.1). Sellele vaatamata asetsesid üleminekuperioidi lõppedes liikumisvabaduse teel ikka veel suured takistused, kuna ühtse turu kujundamise ei olnud veel lõpule jõudud.

Aluslepingute esimesed muudatused

A. Institutsioonide kujundamine

Esimene institutsiooniline muudatus tehti **8. aprillil 1965. aastal** allakirjutatud **liitmislepinguga**, millega liideti täitevorganid. Leping jõustus 1967. aastal, kui Euroopa ühenduste (Euroopa Sõe- ja Teraseühendus, Euroopa Majandusühendus ja Euroopa Aatomienergiaühendus) jaoks loodi ühtne nõukogu ja ühtne komisjon ning kehtestati ühe eelarve põhimõte.

B. Omavahendid ja eelarvapädevus

Nõukogu **21. aprillil 1970. aasta otsusega** loodi ühenduse **omavahendite süsteem**, millega asendati liikmesriikide osamaksed (1.5.1).

- **22. aprillil 1970. aasta Luxembourggi lepinguga** anti Euroopa Parlamendile teatav eelarvapädevus (1.3.1).
- **22. juulil 1975. aasta Brüsseli lepinguga** anti Euroopa Parlamendile õigus eelarve tagasi lükata ja anda heakskiit komisjoni tegevusele eelar-

ve täitmisel. Sama lepinguga loodi kontrollikoda kui asutus, mis vastutab ühenduse kulude ja tulude kontrollimise ning finantsjuhtimise järelevalve eest (1.3.11).

C. Valimised

20. septembri 1976. aasta akti alusel anti Euroopa Parlamendile uus legitiimsus ja mõjuvõim, sest sellega kehtestati Euroopa Parlamendi otsesed ja üldised valimised (1.3.4). Akti muudeti 2002. aastal, sätestades proportsionaalse esindatuse üldpõhimõtte ja raamsätted Euroopa Parlamendi valimisi käsitlevate siseriiklike õigusaktide jaoks.

D. Laienemine

Ühendkuningriik ühines 1. jaanuaril 1973. aastal koos Taani ja Iirimaga, kuid norralased hääletasid rahvahääletusel ühinemise vastu. Kreekast sai liige 1981. aastal, Portugal ja Hispaania ühinesid 1986. aastal.

E. Ühenduse eelarve

Esimene laienemisvooru järel nõuti rangemat eelarvepoliitikat ja ühise põllumajanduspoliitika reformi. 1979. aasta Euroopa Ülemkogu jõudis kokkuleppele täiendavate meetmete osas. 1984. aasta Fontainebleau lepingutega saavutati lõplik lahendus, mille aluseks oli põhimõte, et kui mõne liikmesriigi finantskohustus on riigi suhtelist jõukust arvestades liiga suur, võib seda korrigeerida.

Uued integratsiooniplaanid

Tiivustatuna majandusühenduse esialgsest edust, kerkis 1960. aastate algul jälle esile idee luua liikmesriikidevaheline poliitiline ühendus, kuigi Euroopa Kaitseühenduse loomine 1954. aasta augustis ebaõnnestus.

A. Poliitilise liidu loomise katse läbikukkumine

1961. aasta Bonni tippkohtumisel palusid Euroopa Ühenduse kuue asutajariigi riigipead ja valitsusjuhid valitsustevahelisel komiteel, mille esimees oli Prantsusmaa suursaadik Christian Fouchet, esitada ettepanekud Euroopa rahvaste liidu poliitilise staatuseta kohta. Kuigi Fouchet' plaan põhines liikmesriikide identiteedi rangel austamisel, millega välistati föderatsiooni loomise võimalus, üritas komitee kaks

korda, 1960. ja 1962. aastal, esitada tulutult liikmesriikidele lepingu eelnõu, mis oleks kõigile vastuvõetav.

Poliitilise ühenduse puudumisel asendas seda Euroopa poliitiline koostöö. Haagi tippkohtumise konverentsil 1969. aasta detsembris otsustasid riigipead ja valitsusjuhid leida parima mooduse edu saavutamiseks poliitilise ühendamise valdkonnas. Välisministrite poolt 1970. aasta oktoobris vastu võetud Davignoni raport, mida arendati edasi teistes raportites, moodustas Euroopa poliitilise koostöö aluse kuni ühtse akti jõustumiseni.

B. 1966. aasta kriis

Kui üleminekuperioodi kolmandas etapis muudeti nõukogus hääletamise korda, s.t et teatavates valdkondades mindi ühehäälselt hääletamiselt üle kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamisele, tõi see endaga kaasa tõsise kriisi. Prantsusmaa oli vastu mitmele komisjoni ettepanekule, sh ühise põllumajanduspoliitika rahastamise meetmed, ning lõpetas ühenduse olulistel kohtumistel osalemise (nn tühja tooli poliitika). Lõpuks jõuti kokkuleppele ja sõlmiti kuulus Luxembourgigi kompromiss (1.3.7), milles märgiti, et kui kaalul on ühe või mitme riigi elulised huvid, püüavad nõukogu liikmed jõuda lahenduseni, mille saavad kõik vastastikuseid huve austades heaks kiita.

C. Euroopa tippkohtumiste kasvav tähtsus

Kuigi nende kohtumised toimusid väljaspool ühenduse institutsioonilist raamistikku, hakkasid liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid oma konverentsidel poliitilisi juhiseid vastu võtma ja tegelema probleemidega, mida ministrite nõukogu lahendada ei suutnud. Pärast esimesi kohtumisi 1961. ja 1967. aastal muutusid need alates 1. ja 2. detsembri 1969. aasta Haagi tippkohtumisest järjest tähtsamaks. Haagi tippkohtumisel algatati läbirääkimised ühenduse laiendamise üle ja saavutati kokkulepe ühenduse finantsüsteemi küsimuses. Fontainebleau tippkohtumisel 1974. aasta detsembris võeti vastu tähtsad poliitilised otsused Euroopa Parlamendi otseste valimiste ja nõukogu otsustamismenetluse kohta. Samuti otsustati tulla edaspidi kokku kolm korda aastas Euroopa Ülemkoguna, et arutada ühenduse asju ja poliitilist koostööd (1.3.6).

D. Institutsioonide reform ja rahapoliitika

1970. aastate lõpus tegid liikmesriigid majandus- ja maksupoliitika valdkondade kooskõlla viimiseks mitmeid jõupingutusi. Et lahendada probleemid seoses raha ebastabiilsuse ja selle negatiivse mõjuga ühisele põllumajanduspoliitikale ja liikmesriikidevahelisele ühtekuuluvusele, otsustati Euroopa Ülemkogu Bremeni ja Brüsseli kohtumistel 1978. aastal luua Euroopa Rahasüsteem. Süsteem loodi vabatahtlikkuse ja diferentseerituse alusel (Ühendkuningriik otsustas vahetuskursisüsteemis mitte osaleda) ning selle

aluseks oli ühine arvestusühik, nn Euroopa rahaühik (eküü).

Euroopa Ülemkogu Londoni kohtumisel 1981. aastal tegid Saksamaa välisminister Genscher ja Itaalia välisminister Colombo ettepaneku Euroopa akti kohta, mis hõlmas rea teemasid: poliitiline koostöö, kultuur, põhiõigused, ühenduse asutamislepingu kohaldamisalast väljapoole jäävaid valdkondi reguleerivate õigusaktide ühtlustamine ning vägivalda, terrorismi ja kuritegevuse vastu võitlemise viisid. Ettepanekut ei võetud küll selle alguses vormis vastu, kuid mõned osad sellest võeti üle pidulikku deklaratsiooni Euroopa Liidu kohta, mis võeti vastu Stuttgartis 19. juunil 1983. aastal.

E. Spinelli projekt

Paar kuud pärast Euroopa Parlamendi esimesi otseid valimisi 1979. aastal tekkis parlamendi suhetes nõukoguga 1980. aasta eelarve tõttu tõsine kriis. Euroopa Parlamendi liikme, Euroopa Föderaalsete Liikumise asutaja ja endise voliniku Altiero Spinelli algatusel kohtus 1980. aasta juulis üheksast parlamendiliikmest koosnev rühm, et arutada institutsioonide toimimise parandamise võimalusi. 1981. aasta juulis moodustas Euroopa Parlament institutsiooniliste küsimuste komisjoni, mille koordinaator ja raportöör oli Spinelli, et koostada olemasolevate aluslepingute muutmise kava. Kõnealune komisjon otsustas töötada välja Euroopa Liidu tulevase põhiseaduse projekti. Lepinguprojekt võeti 14. veebruaril 1984. aastal vastu suure hääleteenamusega. Projektis nähti ette, et seadusandlikku võimu hakatakse teostama kahekojalise süsteemi alusel, mis oleks väga sarnane föderaalriigi süsteemile. Süsteemi eesmärk oli luua tasakaal Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel, kuid liikmesriikide jaoks oli see vastuvõetamatu.

Ühtne Euroopa akt

Pärast ühenduse eelarvevaidluse lahendamist 1980. aastate alguses otsustas Euroopa Ülemkogu 1984. aasta juunis toimunud Fontainebleau kohtumisel moodustada riigipeade ja valitsusjuhtide isiklike esindajate ajutise komisjoni, mida nimetatakse selle esimehe järgi Dooge'i komisjoniks. Komisjonil paluti esitada ettepanekud ühenduse süsteemi toimimise ja poliitilise koostöö parandamiseks. Kuid Euroopa Ülemkogu 1985. aasta juunis Milanos toimunud kohtumisel otsustati hääleteenamusega (7 poolt- ja 3 vastuhäälega), mis on selles organis erakordne, kutsuda kokku valitsustevaheline konverents, et arutada institutsioonide volitusi, ühenduse tegevuse laiendamist uutesse valdkondadesse ja tõelise siseturu loomist.

17. veebruaril 1986 allkirjastasid üheksa liikmesriiki ühtse Euroopa akti, hiljem kirjutasi sellele alla veel Taani (pärast positiivset tulemust rahvahääletusel) ning Itaalia ja Kreeka 28. veebruaril 1986. Liikmesriikide parlamendid ratifitseerisid akti 1986. aasta

jooksul, aga kuna erasik oli esitanud kaebuse lirimaa kohtutele, lükkus selle jõustumine edasi 1. juulini 1987. Ühtne Euroopa akt oli Rooma lepingu esimese põhjaliku muutmise tulemus. Selle peamised sätted on järgmised:

A. Liidu pädevuste laiendamine

1. Suure siseturu loomine

Täielikult toimiva siseturu kujundamine tuli viia lõpule 1. jaanuariks 1993, jätkates 1958. aastal loodud ühisturu eesmärgi täitmist (3.1.1) ja seda laiendades.

2. Uued volitused kehtestati järgmistes valdkondades:

- rahapoliitika;
- sotsiaalpoliitika;
- majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus;
- teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus;
- keskkond;
- välispoliitiline koostöö.

B. Euroopa Liidu Nõukogu otsuste tegemise suutlikkuse parandamine

Neljas ühenduse vastutusvaldkonnas (ühise tollitariifistiku muutmine, teenuste osutamise vabadus, kapitali vaba liikumine ning ühine mere- ja lennutranspordipoliitika) asendati ühehäälsuse nõue otsuse vastuvõtmisega kvalifitseeritud häälteenamusega.

Otsuste tegemine kvalifitseeritud häälteenamusega võeti kasutusele ka mitmes uues vastutusvaldkonnas (nt siseturg, sotsiaalpoliitika, majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus ning keskkonnapoliitika).

Kvalifitseeritud häälteenamuse kasutusele võtmine tõi endaga kaasa nõukogu kodukorra muutmise, et viia see kooskõlla eesistuja ühe varasema deklaratsiooniga, mis nägi ette, et edaspidi saab nõukogus korraldada hääletamist mitte üksnes nõukogu eesistuja algatusel, vaid ka komisjoni või liikmesriigi taotlusel, kui nõukogu liikmed on lihthäälteenamusega selle poolt.

C. Euroopa Parlamendi osatähtsuse suurenemine

Euroopa Parlamendi volitusi suurendati järgmiselt:

- ühenduse laiendamise- ja assotsiatsioonilepingute sõlmimiseks on nüüd vaja parlamendi nõusolekut;
- võeti kasutusele koostöömenetlus nõukoguga (1.4.1), mis andis parlamendile reaalsed, ehkki piiratud, seadusandlikud volitused. Sel ajal kohaldati seda umbes tosina õigusliku aluse suhtes ning see tähistas otsustavat pöördepunkti Euroopa Parlamendi saamisel kaasseadusandjaks nõukoguga võrdsetel alustel.

→ Wilhelm Lehmann

1.1.3. Maastrichti ja Amsterdami leping

Maastrichti lepinguga muudeti eelnevaid aluslepinguid ja rajati Euroopa Liit, mis tugineb kolmele sambale – Euroopa ühendused, ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) ning koostöö justiits- ja siseküsimustes (JSK). ELi laienemist silmas pidades viidi Amsterdami lepinguga sisse kohandused, mida oli vaja ELi tõhusamaks ja demokraatlikumaks toimimiseks.

I. Maastrichti leping

Maastrichtis 7. veebruaril 1992. aastal allkirjastatud Euroopa Liidu leping jõustus 1. novembril 1993. aastal.

A. Liidu ülesehitus

Euroopa Liidu asutamisega tähistas Maastrichti leping „uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises“. ELi aluseks olid Euroopa ühendused (1.1.1. ja 1.1.2.), mida täiendati Euroopa Liidu lepinguga kasutusele võetud poliitika ja koostöövormidega. Liidul oli ühtne institutsiooniline raamistik, mis koosnes Euroopa Nõukogust, Euroopa Parlamendist, Euroopa Komisjonist, kohtust ja kontrollikojast (mis olid sel ajal rangelt võttes ainsad ELi institutsioonid), kes kasutasid oma volitusi kooskõlas aluslepingutega. Lepinguga loodi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee, millel on nõudandvad volitused. Lisaks Euroopa Investeeringupanga gruppi kuuluvatele olemasolevatele finantsasutustele, s.t Euroopa Investeeringupangale ja Euroopa Investeeringufondile, asutati lepingu sätete alusel Euroopa Keskpankade Süsteem ja Euroopa Keskpank.

B. Liidu pädevus

Maastrichti lepinguga loodud liidule anti lepingu alusel teatavad volitused, mis jagunevad kolme rühma ja mida tavaliselt nimetatakse „sammasteks“. Esimene samm koosnes Euroopa ühendustest ja moodustas raamistiku, milles ühenduse institutsioonid täitsid volitusi, mille osas olid liikmesriigid lepinguga reguleeritud valdkondades oma suveräänsuse ühendustele üle andnud. Teine samm hõlmas ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, mis oli sätestatud lepingu V jaotises. Kolmas samm hõlmas koostööd justiits- ja siseküsimustes, mis oli sätestatud lepingu VI jaotises. Lepingu V ja VI jaotises nähti ette valitsustevaheline koostöö, milles kasutatakse ühiseid institutsioone ja milles on teatavaid riigiüleseid aspekte, nagu komisjoni kaasamine ja Euroopa Parlamendiga konsulteerimine.

1. Euroopa Ühendus (esimene samm)

Ühendusel oli ülesanne tagada ühtse turu sujuv toimimine, majandustegevuse ühtlustatud, tasakaalustatud ja püsiv areng, kõrge tööhõive ja sotsiaalkaitse tase, sooline võrdõiguslikkus. Tegutsedes oma volituste piires, järgis ühendus neid eesmärgi EÜ asutamislepingu artiklis 3 sätestatud ühisturu loomisega ja sellega seotud meetmete võtmisega ning artiklis 4 osutatud majanduspoliitika ja ühisraha kasutusele võtmisega. Ühenduse tegevus pidi järgima proportsionaalsuse põhimõtet ning nendes valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, subsidiaarsuse põhimõtet (EÜ asutamislepingu artikkel 5).

2. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) (teine samm)

Liidul oli ülesanne valitsustevahelise meetodi abil määratleda ja rakendada välis- ja julgeolekupoliitikat (6.1.1.). Liikmesriigid toetasid seda poliitikat aktiivselt ja tingimusteta lojaalsuse ning vastastikuse solidaarsuse vaimus. Poliitika eesmärgid olid järgmised: kaitsta liidu ühiseid väärtusi, põhihuve, sõltumatust ning terviklikkust kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtetega; tugevdada igal viisil liidu julgeolekut; edendada rahvusvahelist koostööd; arendada ja tugevdada demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid ning inimõiguste ja põhivabaduste austamist.

3. Koostöö justiits- ja siseküsimustes (kolmas samm)

Liidu eesmärk oli valitsustevaheliste meetodite abil arendada ühist tegevust nendes valdkondades (5.12.1.), et tagada kodanikele kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Koostöö hõlmas järgmisi valdkondi:

- ühenduse välispiiride ületamise reeglid ja kontroll välispiiride ületamise üle;
- võitlus terrorismi, raskete kuritegude, uimastikaubanduse ja rahvusvaheliste pettustega;
- õiguslane koostöö kriminaal- ja tsiviilasjades;
- Euroopa Politsei ameti (Europol) loomine koos liikmesriikide politsei jõudude vahelise teabevahetuse süsteemiga;
- võitlus ebaseadusliku sisserändega;
- ühine varjupaigapoliitika.

II. Amsterdami leping

Amsterdamis 2. oktoobril 1997. aastal allkirjastatud Amsterdami leping, millega muudeti Euroopa Liidu lepingut, Euroopa ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud õigusakte, jõustus 1. mail 1999. aastal.

A. Liidu pädevuse suurenemine

1. Euroopa Ühendus

Eesmärkide osas pöörati erilist tähelepanu tasakaalustatud ja säästvate arengule ning tööhõive kõrgele tasemele. Loodi mehhanism liikmesriikide tööhõivepoliitika kooskõlastamiseks ning nähti ette võimalus teatavateks ühenduse meetmeteks antud valdkonnas. EÜ asutamislepingusse lisati sotsiaalpoliitika kokkulepe koos mõningate täiendustega (osalemisest loobumise võimaluse kaotamine). Ühenduse meetodit kohaldati sellest ajast peale mitmes seni kolmanda samba alla kuulunud olulises valdkonnas, nagu varjupaigapoliitika, sisseränne, välispiiride ületamine, pettustevastane võitlus, tollikoostöö ja õiguslane koostöö tsiviilajades ning osale Schengeni lepingu alusel toimuvast koostööst, mida EL ja ühendused täielikult toetasid.

2. Euroopa Liit

Valitsustevahelist koostööd kriminaalasjades tehta-va politseikoostöö ja õiguslase koostöö valdkonnas tugevdati täpsete eesmärkide ja ülesannete kindlaksmääramisega ning uue, direktiiviga sarnase õigusliku vahendi loomisega. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika vahendeid arendati hiljem, eelkõige uue vahendi – ühise strateegia loomisega, samuti nõukogu ÜVJP peasekretäri ametikoha ning uue struktuuri – poliitika planeerimise ja varajase hoiatamise üksuse loomisega.

B. Euroopa Parlamendi tugevam positsioon

1. Seadusandlikud volitused

Kaasotsustamismenetluse kohaselt, mida laiendati EÜ asutamislepingus esitatud 15 õiguslikule alusele, said Euroopa Parlamendist ja nõukogust praktiliselt võrdsel alusel kaasseadusandjad. Kaasotsustamismenetlust kohaldati kõikides valdkondades, kus nõukogu võis otsuseid teha kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud põllumajanduses ja konkurentsipoliitikas. Neljal juhul (artiklid 18, 42 ja 47 ning artikkel 151 kultuuripoliitika kohta, mida ei muudetud) kombineeriti kaasotsustamismenetlust nõukogu ühehäälse otsuse nõudega. Ülejäänud õigusloomevaldkondades, kus on nõutav ühehäälsus, kaasotsustamismenetlust ei kasutatud.

2. Kontrolliõigus

Euroopa Parlament hääletas nii heakskiidu andmise üle komisjoni koosseisule tervikuna kui ka eelnevalt tulevase komisjoni presidendi ametisse nimetamise üle (artikkel 214).

3. Parlamendiliikmete valimine ja põhimäärus

Olemasolevale ühenduse õigusele võtta vastu ühtne menetlus Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks otsestest ja üldistel valimistel (artikkel 190) lisati ühenduse õigus võtta vastu vastavad ühised põhimõtted. Samasse artiklisse lisati ka õiguslik alus, mis võimaldab võtta vastu Euroopa Parlamendi liikmete ühtse põhimääruse. Samas puudusid endiselt sätted, mis võimaldaksid võtta meetmeid Euroopa tasandi erakondade arendamiseks (vt artikkel 191).

C. Tihedam koostöö

Esimest korda sisaldasid aluslepingud üldisi sätteid, mis võimaldasid mõnel liikmesriigil teatavatel tingimustel kasutada ühiseid institutsioone tihedama omavahelise koostöö korraldamiseks. Selline võimalus täiendas muude konkreetsete sätetega reguleeritud tihedamat koostööd, nagu majandus- ja rahaliit, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine ning Schengeni koostööd käsitlevate sätete inkorporeerimine. Tihedam koostöö oli võimalik kolmanda samba raames ning eriti piiravatel tingimustel ka küsimustes, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse. Tingimused, millele tihedam koostöö pidi vastama, ning kavandatud otsustamismenetlused olid koostatud selliselt, et tagada integratsiooniprotsessi selle uue teguri kasutamine vaid erandkorras ja üksnes liikumiseks suurema integratsiooni suunas, mitte tagasiminekuks.

D. Lihtsustamine

Amsterdami lepinguga kõrvaldati aluslepingutest kõik sätted, mis olid aja jooksul kehtetuks muutunud või aegunud, tagades samas, et see ei mõjutaks nendest sätetest varem tulenenud õiguslikku toimet. Samuti nummerdati uuesti aluslepingute artiklid. Juriidilistel ja poliitilistel põhjustel allkirjastati leping ja esitati ratifitseerimiseks kehtivate aluslepingute muudatustena.

E. Institutsioonilised reformid enne laienemist

a. Amsterdami lepingus sätestati vastavalt parlamendi taotlusele Euroopa Parlamendi liikmete maksimumarvuks 700 (artikkel 189).

b. Komisjoni koosseisu ja häälte arvestamise küsimust käsitleti lepingule lisatud protokollis institutsioonide kohta. Protokollis sätestati, et kuni 20 liikmesriigiga liidus kuulub komisjoni igast liikmesriigist üks kodanik, tingimusel et selleks kuupäevaks on muudetud häälte arvestamist nõukogus. Igal ju-

hul peaks vähemalt üks aasta enne 21. liikmesriigi ühinemist valitsustevaheline konverents põhjalikult läbi vaatama lepingute sätteid institutsioonide kohta.

c. Kindlalt oli sätestatud kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamine nõukogus terve rea Amsterdami lepinguga kehtestatud uute õiguslike aluste puhul. Olemasolevatest ühenduse poliitikavaldkondadest kehtisid aga ainult teadusuuringute poliitika puhul uued sätted kvalifitseeritud häälteenamuse kohta, muudes poliitikavaldkondades oli jätkuvalt nõutav ühehäälsus.

F. Muud aspektid

Ühenduse menetlusi subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamiseks käsitleti sellekohases protokollis. Uute

sätetega, mis käsitlesid juurdepääsu dokumentidele (artikkel 255) ja suuremat avatust nõukogu õigusloometegevuses (artikli 207 lõige 3), parandati läbi paistvust.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendiga konsulteeriti enne valitsustevahelist konverentsi. Samuti osales parlament valitsustevahelistel konverentsidel vastavalt *ad hoc* korrale, viimasel kolmel valitsustevahelisel konverentsil esindasid parlamenti kas parlamendi president või kaks parlamendiliiget.

→ Vesna Naglič

1.1.4. Nice'i leping ja Euroopa tuleviku konvent

„Amsterdami ülejäägid“ tuli lahendada Nice'i lepinguga. Ometi valmistas kõnealune leping Euroopa Liidu vaid osaliselt ette 1. mai 2004. aasta ja 1. jaanuari 2007. aasta olulisteks laienemisteks itta ja lõunasse. Seetõttu tegi Euroopa tuleviku konvent 15. detsembri 2001. aasta Laekeni deklaratsiooni püstitatud küsimustest lähtudes jõupingutusi, et luua Euroopa põhiseaduse lepingu vormis liidule uus õiguslik alus. Põhiseaduslepingut ei ratifitseeritud, kuna kahes liikmesriigis lõppes referendum negatiivse tulemusega.

Nice'i leping

Leping kirjutati alla 26. veebruaril 2001. aastal ja see jõustus 1. veebruaril 2003. aastal.

A. Eesmärgid

Vastavalt Euroopa Ülemkogu 1999. aasta Helsingi kohtumise järeldustele pidi EL olema 2002. aasta lõpuks suuteline võtma vastu uued, ühinemiseks valmisolevad liikmesriigid. Kuna ainult kahes kandidaatriigis oli rahvaarv suurem kui seniste liikmesriikide keskmine, suurendas ühinemine väiksema rahvaarvuga riikide suhtelist kaalu märkimisväärselt. Nice'i lepingu eesmärk oli seetõttu muuta ELi institutsioonid tõhusamaks ja õiguspärasemaks ning valmistada EL ette uueks suureks laienemiseks.

B. Taust

Maastrichti ja Amsterdami valitsustevahelistel konverentsidel (1.1.3.) käsitleti mitmeid institutsioonilisi küsimusi, kuid neile ei leitud rahuldavat lahendust (lõpetamata küsimustele viidatakse kui „Amsterdami ülejääkidele“): komisjoni suurus ja koosseis, häälte arvestamine nõukogus, kvalifitseeritud häälteenamuse laialdasem kasutamine. Eesistujariigi Soome aruande põhjal otsustati 1999. aasta lõpus Euroopa Ülemkogu kohtumisel Helsingis, et järgmine valitsustevaheline konverents peab käsitlema „Amsterdami ülejääke“ ja kõiki laienemise ettevalmistamiseks vajalikke muudatusi.

C. Sisu

Valitsustevaheline konverents algas 14. veebruaril 2000. aastal ja lõpetas töö Nice'is 10. detsembril 2000. aastal, jõudes kokkuleppele eespool nimetatud institutsioonilistes küsimustes ning reas muudes punktides: uues kohtade jaotuses Euroopa Parlamendis, paindlikumas tõhustatud koostöös, põhiõiguste ja -väärtuste järelevalves ELis ning ELi kohtusüsteemi tugevdamises.

1. Häälte arvestamine nõukogus

Vaadeldes hääletussüsteemi nõukogus, komisjoni koosseisu ja teataval määral kohtade jaotust Euroopa Parlamendis kui seotud küsimusi, mõistis Euroopa Ülemkogu tõsiasja, et selle tippkohtumise

põhiülesanne oli muuta liikmesriikide suhtelist kaalu ja nende suutlikkust oma mõjujõudu kasutada – teema, mida ei olnud alates Rooma lepingust käsitletud ükski valitsustevaheline konverents.

Amsterdami lepingule lisatud protokollis institutsioonide kohta nähti ette kaks kvalifitseeritud häälteenamuse määratlemise meetodit: uus arvestamissüsteem (senise süsteemi kohandus) või (häälte ja rahvaarvu) topeltenamuse kohaldamine, lahendus, mille pakkus välja komisjon ja mida parlament toetas. Valitsustevaheline konverents valis esimese võimaluse. Kuigi kõikide liikmesriikide häälte arv on kasvanud, väheneb kõige suurema rahvaarvuga liikmesriikide osakaal: varasemalt 55%-lt häälest langes see pärast uute liikmete ühinemist 45%-le ja 1. jaanuaril 2005. aastal 44,5%-le. Seetõttu lisati uued sätted, nagu näiteks nn demograafiline turvavõrk. Selle kohaselt võib liikmesriik taotleda, et tehtaks kindlaks, kas kvalifitseeritud häälteenamuse moodustavad liikmesriigid esindavad vähemalt 62% kogu liidu rahvastikust. Kui see nii ei ole, siis kõnealust otsust vastu ei võeta.

2. Euroopa Komisjon

a. Koosseis

Alates 2005. aastast on komisjonis üks volinik igast liikmesriigist. Nõukogu võib ühehäälselt otsustada volinike arvu ja rotatsioonisüsteemi korralduse üle, arvestades, et komisjon peab kajastama liikmesriikide demograafilist ja geograafilist mitmekesisust.

b. Sisekorraldus

Nice'i leping annab komisjoni presidendile õiguse jaotada volinike vahel ülesanded, kusjuures ta võib need ametiaja jooksul ümber jaotada. Ta valib asepresidendid ja otsustab asepresidentide arvu.

3. Euroopa Parlament

a. Koosseis

Nice'i lepingus määrati EP liikmete maksimaalseks arvuks 700. Nice'is aga tundus Euroopa Ülemkogu vajalik vaadata laienemist silmas pidades uuesti läbi iga liikmesriigi EP liikmete arv. EP uut koosseisu kasutati ka vastukaaluna muudetud häälte arvestamisele nõukogus. Seetõttu määrati EP liikmete maksimaalseks arvuks 732.

b. Volitused

Euroopa Parlament, nagu nõukogu, komisjon ja liikmesriigidki, võis vaidlustada kohtus nõukogu, komisjoni või EKP akte pädevuse puudumise, olulise menetlusnormi rikkumise, Euroopa Ühenduse asutamislepingu või selle rakendusnormi rikkumise või võimu kuritarvitamise alusel.

Komisjoni ettepaneku kohaselt muudeti artikkel 191 tegevuslikuks õiguslikuks aluseks, mis võimaldab võtta kaasotsustamismenetluse teel vastu Euroopa tasandi erakondi reguleerivad eeskirjad ja nende rahastamist käsitlevad sätted.

EP volitusi suurendati, laiendades veidi kaasotsustamismenetluse kohaldamisala ja nõudes, et EP peab andma oma nõusoleku tõhustatud koostöö sisseadmisele kaasotsustamismenetluse alla kuuluvates valdkondades. Lisaks tuleb küsida EP arvamust, kui nõukogu esitab arvamuse põhiõiguste olulise rikkumise ohu kohta mõnes liikmesriigis.

4. Kohtusüsteemi reform

a. Euroopa Liidu Kohus

Euroopa Liidu Kohtule anti õigus tulla kokku mitmel erineval viisil: kolmest või viiest kohtunikust koosnevate kodadena, suurkojana (11 kohtunikku) või täiskoguna. Nõukogu võib ühehäälselt suurendada kohtujuristide arvu. Euroopa Liidu Kohus säilitab pädevuse küsimustes, mille kohta taotletakse eelotsust, aga ta võib oma põhikirja kohaselt suunata Esimese Astme Kohtusse kohtuasjade liigid, mis ei ole loetletud EÜ asutamislepingu artiklis 225.

b. Esimese Astme Kohus

Esimese Astme Kohtu volitusi suurendati nii, et need hõlmaksid teatavaid eelotsuste kategooriaid. Kohtukolleegiumide moodustamiseks sätestati nõukogu ühehäälsel otsusel nõue. Kõik need toimimist puudutavad sätted, eelkõige Esimese Astme Kohtu volitused, sätestati nüüd aluslepingus.

5. Õigusloomemenetlused

Kuigi suure hulga (27) uute poliitikaalaldkondade ja meetmete puhul sai nõutavaks kvalifitseeritud häälteenamuse nõukogus, laiendati kaasotsustamist ainult mõnele vähetähtsale valdkonnale (endised EÜ asutamislepingu artiklid 13, 62, 63, 65, 157, 159 ja 191), endise artikli 161 puhul sätestati nõusoleku vajadus.

6. Tõhustatud koostöö

Nagu Amsterdami lepingi, sisaldab Nice'i leping üldsätteid, mis kehtivad kõikide tõhustatud koostöö valdkondade suhtes, ja asjaomase samba erisätteid. Kuid kui Amsterdami lepingus sätestati tõhustatud koostöö ainult esimese ja kolmanda samba raames, nähakse see Nice'i lepingus ette kõigi kolme samba jaoks.

Lisaks tehti Nice'i lepinguga veel kaks muudatust: Euroopa Ülemkogusse suunamine ei olnud enam võimalik ja „mõistliku aja“ mõistega täpsustati ELi lepingu artikli 43 sõnastust. Kõikides valdkondades, kus tõhustatud koostöö on seotud kaasotsustamismenetluse alla kuuluva küsimusega, on nüüd nõutav EP nõusolek.

7. Põhiõiguste kaitse

ELi lepingu artiklile 7 lisati lõige, mis puudutab otsuseid juhul, kui põhiõiguste ilmset rikkumist ei ole tegelikult toimunud, aga on „ilmne oht“, et see võib toimuda. Nõukogu teeb pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist oma liikmete neljaviimikulise häälteenamusega kindlaks ohu olemasolu ja adresseerib kõnealusele liikmesriigile kohased soovitusel. Kuulutati välja mittesiduv Euroopa Liidu põhiõiguste harta (1.1.6.).

D. Euroopa Parlamendi roll

Nagu varasemate valitsustevaheliste konverentside puhul, osales EP aktiivselt 2000. aasta valitsustevahelise konverentsi ettevalmistustes, esitades oma seisukohad konverentsi päevakorra, selle edenemise ja eesmärkide kohta. Lisaks väljendas EP arvamust põhiõiguste harta (1.1.6.) sisu ja õigusliku tähenduse kohta. Euroopa Parlament nõudis kindlalt, et järgmine valitsustevaheline konverents peab olema läbipaistev protsess, millesse on kaasatud Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide liikmed, komisjon ja tavainimeste panus ning mille tulemusena tuleks koostada põhiseaduse tüüpi dokument.

Euroopa tuleviku konvent

A. Alus ja eesmärgid

Kooskõlas Nice'i lepingule lisatud deklaratsiooniga nr 23 otsustati Laekenis 14. ja 15. detsembril 2001. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel korraldada konvent, kuhu tuleksid kokku Euroopa Liidu tuleviku üle peetava mõttevahetuse peamised osalised. Konventi eesmärk oli valmistada võimalikult läbipaistvalt ette järgmine valitsustevaheline konverents, käsitledes nelja põhiküsimust, mis tõstatuvad seoses ELi tulevase arenguga: pädevuste parem jaotus, liidu vahendite lihtsustamine, rohkem demokraatiat, läbipaistvust ja tõhusust ning põhiseaduse väljatöötamine Euroopa kodanikele.

B. Korraldus

Konventi kuulusid president (Valéry Giscard d'Estaing), kaks asepresidenti (Guiliano Amato ja Jean-Luc Dehaene), 15 liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide esindajat, 30 riikide parlamentide liiget (kaks igast liikmesriigist), 16 Euroopa Parlamendi liiget ja kaks Euroopa Komisjoni esindajat. Ka liiduga ühinemist taotlenud riigid võisid aruteludes võrdsel alusel osaleda, kuid nad ei saanud blokeerida liik-

mesriikide vahel kujunevat võimalikku konsensust. Seega oli konvendil kokku 105 liiget.

Peale presidendi ja asepresidentide kuulusid konvendi juhatusse üheksa konvendi liiget ning kandidaatriikide valitud nn kutsutud esindaja. Juhatuse ülesanne oli konvendi töö käima lükata ning anda konvendi tööle alus.

C. Tulemused

Konvendi töö hõlmas kuulamise etappi, mille jooksul konvent püüdis teha kindlaks liikmesriikide ja Euroopa kodanike ootused ja vajadused, väljendatud ideede uurimise etappi ning soovitude väljatöötamist arutelu tuumast lähtudes. Üksteist tööühma esitasid oma järeldused konvendile 2002. aasta lõpus. aasta esimesel poolel koostas konvent ja arutas mitme etapina teksti, millest sai Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu.

Lepingu I osa (põhimõtted ja institutsioonid, 59 artiklit) ja II osa (põhiõiguste harta, 54 artiklit) esitati Euroopa Ülemkogu kohtumisele Thessaloníkis 20. juunil 2003. aastal. III osa (poliitika, 338 artiklit) ja IV osa (lõppsätted, 10 artiklit) esitati eesistujariik Itaaliale

18. juulil 2003. aastal. Valitsustevaheline konvents võttis 18. juunil 2004. aastal selle teksti vastu mitmete muudatustega, kuid konvendi koostatud eelnõu põhistruktuur jäi alles. Kahes riigis, Prantsusmaal ja Madalmaades, negatiivse tulemusega lõppenud referendumide tulemusel jäi Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimisprotsess lõpuni viimata (1.1.5).

D. Euroopa Parlamendi roll

Enamiku vaatlajate arvates oli Euroopa Parlamendi liikmete roll Euroopa tuleviku konvendi töös otsustava tähtsusega. Mitu asjaolu, näiteks rahvusvahelises keskkonnas läbirääkimiste pidamise kogemus ja see, et konvent tuli kokku Euroopa Parlamendi ruumides, võimaldasid Euroopa Parlamendi liikmetel konvendi arutelusid ja nende tulemusi oluliselt mõjutada. Lisaks aitasid Euroopa Parlamendi liikmed aktiivselt kaasa Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide liikmetest koosnevate poliitiliselt lähedaste rühmituste tekkimisele. Euroopa Parlament suutis seega saavutada märkimisväärse arvu algselt seatud eesmäärke. Enamik neist kindlustati Lissaboni lepinguga.

→ [Wilhelm Lehmann](#)

1.1.5. Lissaboni leping

Käesolevas peatükis tutvustatakse Lissaboni lepingu tausta ja olulisemaid sätteid. Eesmärk on tutvustada selle uusima ELi alusteksti kujunemist ajaloolises seoses varasemate lepingutega. Konkreetseid sätteid (koos viitega artiklile) ja nende mõju Euroopa Liidu poliitikale selgitatakse üksikasjalikumalt konkreetseid poliitikavaldkondi ja küsimusi käsitlevates teabelehtedes.

Õiguslik alus

Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut (ELT C 306, 17.12.2007), jõustus 1. detsembril 2009.

Taust

Lissaboni leping sai alguse 2001. aasta lõpus põhiseaduse lepingu eelnõust (Euroopa Ülemkogu deklaratsioon Euroopa Liidu tuleviku kohta ehk Laekeni deklaratsioon). Sellele järgnes 2002. ja 2003. aastal Euroopa konvendi tegevus, mille tulemusena koostati Euroopa põhiseaduse leping (1.1.4). Lissaboni lepinguni viinud protsess oli tingitud 2005. aasta mais ja juunis toimunud Euroopa põhiseaduse lepingu kahe referendumi negatiivsest tulemusest, mispeale Euroopa Ülemkogu otsustas võtta kaheaastase järelemõtlemisaja. 2007. aasta märtsis vastu võetud Berliini deklaratsiooni alusel kinnitas Euroopa Ülemkogu oma 21.–23. juuni 2007. aasta kohtumisel valitsustevahelise konverentsi üksikasjalikud volitused. Konverents toimus Portugali eesistumise ajal. Valitsustevaheline konverents lõpetas töö 2007. aasta oktoobris. Leping allkirjastati Euroopa Ülemkogu kohtumisel Lissabonis 13. detsembril 2007. aastal ning selle on ratifitseerinud kõik liikmesriigid.

Sisu

A. Eesmärgid ja õiguspõhimõtted

Euroopa Ühenduse asutamisleping nimetati ümber Euroopa Liidu toimimise lepinguks ja kogu teksti ulatuses asendati mõiste „ühendus“ mõistega „liit“. Liit astus ühenduse asemele ja on tema õigusjärglane. Lissaboni lepinguga ei kehtestata riigiomaseid liidu sümboleid, nagu lipp või hümn. Kuigi uus tekst ei ole enam nime poolest põhiseaduse leping, on selles siiski säilinud põhiseaduse lepingu olulisemad saavutused.

Lissaboni lepinguga ei anta liidule täiendavat ainupädevust. Siiski muudetakse lepinguga viisi, kuidas liit täidab olemasolevaid ja mõningaid uusi (jagatud) volitusi, sest lepinguga suurendatakse kodanike osalust ja kaitset, luuakse uus institutsiooniline raamistik ja muudetakse otsustamisprotsessi suurema tõhususe ja läbipaistvuse suunas. Sellega suurenda-

takse ühtlasi parlamentaarset järelevalvet ja demokraatlikku vastutust.

Erinevalt põhiseaduse lepingust ei sisalda Lissaboni leping artiklit, millega sätestatakse ametlikult liidu õiguse üliluslikkus liikmesriikide õiguse suhtes. Samas on lepingule lisatud deklaratsioon (deklaratsioon nr 17), milles osutatakse nõukogu õigustalituse arvamusele, milles korratakse veel kord Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat selles küsimuses.

Lissaboni lepingus korrastatakse ja täpsustatakse esimest korda liidu pädevusi. Selles lepingus eristatakse kolme eri tüüpi pädevust: ainupädevus, mille puhul liit üksi saab õigusakte vastu võtta ja liikmesriigid üksnes rakendavad ELi õigusakte; jagatud pädevus, mille puhul liikmesriigid saavad õiguslikult siduvaid akte vastu võtta, kui liit seda teinud ei ole; ning toetav pädevus, mille puhul EL võtab vastu meetmeid liikmesriikide poliitika toetamiseks või täiendamiseks. Nüüd on lepingu läbivaatamise käigus võimalik pädevus liidult liikmesriikidele tagasi anda.

Lissaboni lepinguga antakse ELile juriidilise isiku staatus. Seega saab liit nendes valdkondades, kus talle on antud volitused, allkirjastada rahvusvahelisi lepinguid ja ühineda rahvusvaheliste organisatsioonidega. Liikmesriigid võivad sõlmida üksnes selliseid rahvusvahelisi lepinguid, mis on ELi õigusaktidega kooskõlas.

Lissaboni lepinguga viiakse lõpule kolmanda samba ülejäänud aspektide (politsei- ja õigusalaane koostöö kriminaalasjades) liitmine esimese sambaga. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala lakkab olemast valitsustevaheline poliitikavaldkond, kuna selles vallas võetakse nüüd õigusakte vastu seadusandliku tavamenetlusega (kvalifitseeritud häälteenus ja kaasotsustamismenetlus) ning kasutatakse ühendusemeetodi õigusakte (määrused, direktiivid ja otsused), kui ei ole teisiti ette nähtud.

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist saab ka Euroopa Parlament esitada ettepanekuid aluslepingute muutmiseks, nii nagu see juba oli võimalik nõukogul, liikmesriigi valitsusel või komisjonil. Üldiselt tuleks aluslepingute muutmiseks kutsuda kokku konvent. Nüüd on võimalik aluslepinguid läbi vaadata ilma valitsustevahelist konverentsi kokku kutumata, kasutades lihtsustatud läbivaatamismenetlust. Nii võib aga toimida vaid juhul, kui kavandatud muudatused puudutavad liidu sisepoliitikat ja -meetmeid (Euroopa Liidu lepingu artikli 48 lõiked 6 ja 7).

Sellisel juhul eeldab otsus konventi mitte kokku kutsuda Euroopa Parlamendi nõusolekut, kui seda peetakse kavandatud muudatuste valdkonda arvestades põhjendatuks.

B. Demokraatia suurendamine ja põhiõiguste parem kaitse

Lissaboni lepingus nähakse ette kolm põhimõtet: demokraatlik võrdsus, esindusdemokraatia ja osalusdemokraatia. Osalusdemokraatia võtab uue kodanikualgatuse vormi (2.1.5).

Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ei ole Lissaboni lepingusse otseselt lisatud, kuid harta saab õiguslikult siduvaks Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 1 alusel, mis annab sellele aluslepingutega samaväärse õigusjõu (1.1.6).

1. juunil 2010 jõustus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 14. protokoll, millega lubatakse mitte üksnes riikidel, vaid ka rahvusvahelistel organisatsioonidel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile alla kirjutada. See avas ka Euroopa Liidule võimaluse konventsiooniga ühineda. Konventsiooniga ühinemiseks on veel vaja, et kõik konventsioonis osalevad riigid ning EL ise selle ratifitseeriks.

C. Uus institutsiooniline ülesehitus

1. Euroopa Parlament

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikli 14 lõikele 2 koosneb Euroopa Parlament „liidu kodanike esindajatest“ ja mitte „riikide rahvaste esindajatest“ (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 189).

Euroopa Parlamendi seadusandlikke volitusi on suurendatud uue seadusandliku tavamenetlusega, mis asendab varasemat kaasotsustamismenetlust. Seadusandlikku tavamenetlust kohaldatakse nüüd rohkem kui 40 uue poliitikaalaldkonna suhtes, mis suurendab valdkondade arvu 73-ni. Nõusolekumenetlus on endiselt kasutusel ja nõuandemenetlus jääb alles muutmata kujul. Uus eelarvemenetlus tagab iga-aastase eelarve kinnitamisel parlamendi ja nõukogu täieliku võrdsuse. Euroopa Parlament peab heaks kiitma mitmeaastase finantsraamistiku (nõusolekumenetlus).

Euroopa Parlament valib oma liikmete häälteenamusega Euroopa Ülemkogu ettepanekul Euroopa Komisjoni presidendi. Ülemkogu on kohustatud presidendikandidaadi välja valima kvalifitseeritud häälteenamusega, võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi. Euroopa Komisjoni koosseisu kiidab Euroopa Parlament heaks ühtse nimekirjana.

Euroopa Parlamendi liikmete maksimaalseks arvuks on kehtestatud 751. Maksimaalset kohtade arvu liikmesriigi kohta on vähendatud 96-ni, minimaalset arvu on suurendatud kuueni. Saksamaale jääb 99 parlamendiliikme kohta kuni järgmiste valimisteni, mistõttu Euroopa Parlamendi liikmete koguarv

on 754. Erinevus 2009. aasta juunis (Nice'i lepingu alusel) valitud parlamendiliikmete arvu (736) ja Lissaboni lepinguga üleminekuajaks ettenähtud parlamendiliikmete arvu vahel tehti tasa 2011. aasta detsembris.

2. Euroopa Ülemkogu

Lissaboni lepinguga tunnustatakse Euroopa Ülemkogu kui ELi institutsiooni, kes peab andma liidule „selle arenguks vajaliku tõuke“ ning määrama kindlaks selle üldised poliitilised sihid ja prioriteetid. Ülemkogu ei toimi seadusandjana. Pikaajaline eesistumine asendab praeguse kuuekuulise rotatsioonisüsteemi. Eesistuja valitakse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega 30-kuuliseks ametiajaks, mida saab pikendada. See süsteem peaks parandama töö järjepidevust ja sidusust. Eesistuja esindab liitu ka välissuhetes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (vt allpool) kohustusi.

3. Välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja

Kõrge esindaja nimetatakse ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega Euroopa Komisjoni presidendi nõusolekul. Kõrge esindaja vastutab liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika eest ning tal on õigus ettepanekuid esitada. Ta on välisasjade nõukogu eesistuja ning ühtlasi ka Euroopa Komisjoni asepresident. Kõrget esindajat abistab Euroopa välisteenistus, mis koosneb nõukogu ja komisjoni ning riikide diplomaatiliste teenistuste töötajatest.

4. Nõukogu

Lissaboni lepinguga säilitatakse topelteenamuse hääletuskord (kodanikud ja liikmesriigid). Praegune kord jääb kehtima kuni 2014. aasta novembrini; ajavahemikus 1. novembrist 2014 kuni 31. märtsini 2017 kehtib uus kord, kuid iga liikmesriik võib taotleda praeguse häälte jaotuse kasutamise jätkamist.

Kvalifitseeritud häälteenamus saavutatakse, kui ettepanekut toetab 55 % nõukogu liikmetest, mis vastab vähemalt 65 %-le liidu elanikkonnast (ELi lepingu artikli 16 lõige 4). Kui nõukogu ei tee otsust Euroopa Komisjoni või kõrge esindaja ettepaneku põhjal, suureneb liikmesriikide nõutav häälteenamus 72 %-ni (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 238 lõige 2). Õigusakti blokeerimiseks peavad vähemalt neli riiki hääletama ettepaneku vastu. Uus süsteem, mis lähtub nn loannina kompromissist, lubab 75 %-l (alates 2017. aasta 1. aprillist 55 %-l) liikmesriikide elanike arvust või liikmesriikide arvust – see on vajalik blokeeriva vähemuse moodustamiseks – taotleda ettepaneku uuesti läbivaatamist „mõistliku aja jookul“ (7. deklaratsioon).

Seadusandlike aktide arutamisel ja hääletamisel on nõukogu istungid avalikud. Sel eesmärgil jagatakse iga nõukogu istung kaheks osaks, kus käsitletakse vastavalt liidu seadusandlikke akte ja muud kui seadusandlikku tegevust. Nõukogu eesistuja vahetub

jätkuvalt rotatsiooni põhimõttel iga kuue kuu järel, kuid samas on ka 18 kuu kaupa kolmest riigist koosneva rühma eesistumisperiood, et tagada töö parem järjepidevus. Erandina on välisasjade nõukogu eesistujaks alati välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.

5. Euroopa Komisjon

Kuna Euroopa Komisjoni presidendi valimisel võetakse arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi, suureneb tema poliitiline legitiimsus. Komisjoni president vastutab komisjoni sisemise korralduse eest (volinike ametissenimetamine, vastutusvaldkondade jagamine, ametist tagandamine erijuhtumitel).

6. Euroopa Liidu Kohus

Euroopa Liidu Kohtu pädevusse kuuluvad nüüd kõik liidu tegevusvaldkonnad, välja arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika. Kohtujuristide arv võib tõusta kaheksalt üheteistkümnemele. Parlamendi nõusolekul võib luua erikohtuid. Kodanikele muudetakse kohustusse pöördumine lihtsamaks. Selleks et uurida liidu finantshuve kahjustavaid kuritegusid, seoses nendega süüdistusi esitada ja kohut mõista, kavatakse asutada Euroopa Prokuratuur.

D. Tõhusam ja demokraatlikum poliitikakujundamine ning uued poliitikavaldkonnad ja pädevused

Mitu nn üleminekuklauslit võimaldavad üleminekut ühehäälselt otsustamiselt kvalifitseeritud hääleteenamusega otsustamisele ning nõuandemenetluselt kaasotsustamismenetlusele (Euroopa Liidu lepingu artikli 31 lõige 3, ELi toimimise lepingu artiklid 81, 153, 192, 312 ja 333 ning mitmed üleminekumenetlused õigusalaseks koostööks kriminaalasjades) (1.4.2). Valdcondades, kus liidul ei ole ainupädevust, võib vähemalt üheksa liikmesriiki omavahel sisse seada tõhustatud koostöö. Luba selle menetluse alustamiseks antakse nõukogu otsusega pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimuste puhul kehtib ühehäälsel otsusel nõue.

Lissaboni lepinguga tugevdatakse märkimisväärselt subsidiaarsuse põhimõtet seeläbi, et kaasatakse liik-

mesriikide parlamendid otsustamisprotsessi (1.3.5). Lisandunud on mitmeid uusi poliitikavaldkondi ja osad valdkondi on laiendatud. Keskonnepoliitika hõlmab nüüd võitlust kliimamuutuse vastu. Energiapoliitikas on uued seosed solidaarsusega ning energia varustuskindlusega ja energiavõrkude vastastikuse seotavusega. Lisaks sellele kohaldatakse ELi õigust nüüd intellektuaalomandi õiguste, spordi, kosmoseuurimise, turismi, kodanikukaitse ja halduskoostöö suhtes.

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika vallas on Lissaboni lepingusse võetud vastastikuse kaitse klausel, millega sätestatakse, et kõik liikmesriigid on kohustatud kallaletungi ohvriks langenud liikmesriiki abistama. Solidaarsusklausel näeb ette, et liit ja iga selle liikmesriik peab andma kõikide võimalike vahenditega abi liikmesriigile, keda tabab loodusõnnetus, inimtegevusest tingitud õnnetus või terrorirünnak. Alaline struktureeritud koostöö on avatud kõikidele liikmesriikidele, kes soovivad osaleda Euroopa sõjatehnikaprogrammides ja moodustada võitlusüksusi, kes oleksid valmis kiirreageerimiseks. Sellise koostöö alustamine eeldab kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletust nõukogus ja eelnevat konsulteerimist kõrge esindajaga (6.1.2.).

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendi osa kohta Euroopa konvendi töös ja varasematel valitsustevahelistel konverentsidel vaata infolehte 1.1.4. 2007. aastal Portugali eesistumisel toimunud valitsustevaheline konverents, mille tulemusena allkirjastati Lissaboni leping, oli esimene valitsustevaheline konverents, kuhu Euroopa Parlament saatis oma esindajad (täpsemalt kolm esindajat). 2007. aasta veebruaris ütles Euroopa Parlamendi tollane president oma ametisseastumise kõnes, et üks parlamendi kuuenda ametiaja teise poole prioriteete on tagada, et põhiseaduse lepingu sisu, sealhulgas väärtusi käsitlev peatükk, saaks järgmisteks Euroopa Parlamendi valimisteks õiguslikuks ja poliitiliseks tegelikkuseks.

→ Petr Novak

1.1.6. Põhiõiguste harta

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on sätestatud põhiõigused, mida Euroopa Liit ja liikmesriigid peavad järgima, kui nad ELi õigusakte rakendavad. See on õiguslikult siduv dokument, mis koostati selleks, et põhiõiguste rolli ELi õiguskorras sõnaselgelt tunnustada ja põhiõigused rohkem esile tuua.

Õiguslik staatus

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid põhiõiguste harta pidulikult välja 2000. aastal Nice'is. Pärast muutmist kuulutati harta uuesti välja 2007. aastal.

Kuid pidulik väljakuulutamine ei teinud hartat õiguslikult siduvaks. Harta oleks siduvaks muutunud 2004. aastal allkirjastatud põhiseaduse lepingu eelnoo vastuvõtmisega. Ratifitseerimisprotsessi läbikukkumine (1.1.4) aga tähendas, et harta jäi üksnes õiguste deklaratsiooniks kuni Lissaboni lepingu vastuvõtmiseni.

Harta muutus õiguslikult siduvaks 1. detsembril 2009. aastal. Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 1 sätestatakse, et liit tunnustab Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid ning et hartal on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud. Harta on seega ELi esmane õigusakt, millega võrreldes kaalutakse ELi teisest õigusaktide ja riiklike meetmete kehtivust.

Taust

Euroopa Ühendused (praegune Euroopa Liit) loodi algselt peamiselt majanduse valdkonnas tegutseva rahvusvahelise organisatsioonina. Seetõttu ei olnud esialgu põhiõiguste kaitsmist käsitlevate eeskirjade järele ilmset vajadust.

Kuid pärast seda, kui Euroopa Kohus oli kinnitanud vahetu õigusmõju (1.2.1) ja ühenduse õiguse ülimuslikkuse põhimõtteid, mille kohaselt ühenduse õigusaktid on liikmesriigi õigusaktide suhtes ülimuslikud [Costa vs. ENEL, kohtuasi 6/64], hakkasid mõne liikmesriigi kohtud väljendama muret selle pärast, millist mõju selline kohtupraktika võib avaldada põhiseaduslike väärtuste kaitsele. Kui ELi õigus on ülimuslik isegi liikmesriigi põhiseaduse suhtes, siis võib juhtuda, et ELi õigusaktidega rikutakse liikmesriigi põhiseadusega tagatud õigusi. Sellega seoses võttis nii Saksamaa kui ka Itaalia konstitutsioonikohus 1974. aastal vastu otsuse, milles nad kinnitasid oma õigust ühenduse õigusaktid läbi vaadata, et oleks tagatud nende vastavus põhiseadusega tagatud õigustele [Solange I; Frontini].

Samal ajal arendas Euroopa Kohus välja oma kohtupraktika seoses põhiõiguste rolliga ühenduse õiguskorras. Juba 1969. aastal kinnitas Euroopa Kohus, et põhilised inimõigused on osa ühenduse õiguse üldpõhimõtetest ja seeläbi Euroopa Kohtu poolt kaitstud [Stauder, kohtuasi 29/69]. Hiljem kinnitas

Euroopa Kohus sama põhimõtet uuesti, misjärel võttis Saksamaa konstitutsioonikohus viimaks vastu nüansseerituma otsuse ning tunnistas, et Euroopa Kohus tagab põhiõiguste kaitse sisuliselt riigi põhiseadusega võrreldaval tasemel ja seetõttu ei ole tarvis kontrollida iga ühenduse õigusakti vastavust riigi põhiseadusele [Solange II, 1987].

Pikaks ajaks jäi põhiõiguste kaitse ühenduste tegevuse eest Euroopa Kohtu ülesandeks, kes töötas välja õiguste kogumi, lähtudes ühenduse õiguse üldpõhimõtetest ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest. Kuid lahendamata probleemiks jäi endiselt see, et puudus sõnaselge kirjalik põhiõiguste loetelu, mis oleks Euroopa Ühendusele siduv ja kodanikele hõlpsasti kättesaadav. Selle õiguslõnga kõrvaldamiseks tehti mitmel korral kaks peamist ettepanekut.

Esimese ettepaneku kohaselt oleks Euroopa Ühendusel tulnud ühineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, juba olemasoleva piirkondliku õigusvahendiga, mille eesmärk on inimõiguste kaitse ja mille nõuetekohast rakendamist osalisriikide poolt jälgib Euroopa Inimõiguste Kohus. See ettepanek jäeti siiski kõrvale pärast Euroopa Kohtu esitatud arvamust [2/94], mille kohaselt ühendusel ei olnud konventsiooniga ühinemise pädevust. Kõnealust võimalust oleks saanud kasutada ainult aluslepinguid muutes. Vajalikud muudatused võeti lõpuks vastu Lissaboni lepingu jõustumisega. ELi lepingu artiklis 6 on sätestatud, et EL ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Teise ettepaneku kohaselt oleks ühendus ise pidanud vastu võtma põhiõiguste harta ja andma Euroopa Kohtule õiguse kontrollida selle nõuetekohast rakendamist. Seda lahendust arutati aastate jooksul mitmel korral ja ettepanek esitati uuesti Euroopa Ülemkogu 1999. aasta kohtumisel Kölnis.

Koostamisprotsess

Harta põhisisu tugines Kölni kohtumise järeldustele, mille kohaselt oli harta põhieesmärk teha põhiõiguste esmatähtsus ja asjakohasus ELi kodanikele rohkem nähtavaks. Harta koostajad lähtusid peamiselt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist ning liikmesriikide põhiseaduslikest tavadest, mis on ka ühenduse õiguse üldpõhimõtted. Lisaks kasutati inspiratsiooniallikatena ka Euroopa Sotsiaalharta (Euroopa Nõukogu leping) ja ühenduse hartat töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta,

kuna need ei olnud ainult ühenduse eesmärke kehtestavad dokumendid.

Harta teksti koostava töörühma koosseis määrati kindlaks Euroopa Ülemkogu 1999. aasta kohtumisel Tampere. Töörühma nimetati konvendiks ja sellesse kuulus täisliikmena tolaeagse 15 liikmesriigi 15 riigipeade või valitsusjuhtide esindajat, üks komisjoni presidendi esindaja, 16 Euroopa Parlamendi liiget ja 30 liikmesriikide parlamentide liiget (kaks igast parlamendist). Vaatleja staatus anti kahele Euroopa Kohtu esindajale ja kahele Euroopa Nõukogu esindajale, sealhulgas ühele Euroopa Inimõiguste Kohtu esindajale. Teised ELi institutsioonid (nagu Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee ja Euroopa Ombudsman) ja muud organid, ühiskondlikud rühmad või eksperdid kutsuti oma arvamust esitama, kuid neid ei kaasatud otseselt harta koostamisprotsessi. Kodanike ja kodanikuühiskonna seisukohtade esindatus oli tagatud, arvestades, et suurema osa konvendi koosseisust moodustasid liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi liikmed. Konvendi koosseis ja töömeetodid olid eeskujuks ka Euroopa tuleviku konvendile (1.1.4).

Sisu

Põhiõiguste harta koosneb seitsmest jaotisest, millest kuus käsitlevad konkreetseid õigusi ning viimases täpsustakse harta kohaldamisala ja tõlgendamise põhimõtteid. Üks harta tähelepanuväärne tunnusjoon on õiguste uuenduslik rühmitamine, sest loobutud on ühelt poolt kodaniku- ja poliitiliste õiguste ning teiselt poolt majanduslike ja sotsiaalsete õiguste traditsioonilisest eristamisest. Samas tehakse hartas selget vahet õiguste ja põhimõtete vahel. Põhimõtteid sisaldavaid sätteid võib harta artikli 52 lõike 5 kohaselt rakendada täiendavate õigusaktidega ja nendele sätetele võib õiguslikult tugineda ainult kõnealuste aktide tõlgendamisel ja otsuste tegemisel nende õiguspärasuse kohta.

Harta põhiosa on liigendatud järgmiselt.

I jaotises („Inimväärikus”) sätestatakse õigus inimväärikusele, elule ja isikupuutumatusse ning kinnitatakse piinamise ja orjapidamise keeldu.

II jaotises („Vabadused”) sätestatakse õigus vabadusele ning era- ja perekonnaelu austamisele, õigus abielluda ja luua perekond ning õigus mõtte-, südame- ja usuvabadusele ning kogunemis- ja ühinemisvabadusele. Samuti kinnitatakse II jaotises õigust haridusele, tööle, omandile ja varjupaigale.

III jaotises („Võrdsus”) kinnitatakse võrdsuse põhimõtet ja diskrimineerimise keeldu ning seda, et liit austab kultuurilist, usulist ja keelelist mitmekesisust. Lisaks sätestatakse III jaotises laste, eakate ja puudega inimeste õiguste kaitse.

IV jaotisega („Solidarsus”) tagatakse töötajate õiguste kaitse, sealhulgas õigus pidada kollektiivlühirääkimisi ja kollektiivselt oma õigusi kaitsta, ning

õigus headele ja õiglastele töötingimustele. Kõnealuses jaotises kinnitatakse ka täiendavaid õigusi ja põhimõtteid, nagu õigus sotsiaalkindlustusele ja tervishoiule ning keskkonnakaitse ja tarbijakaitse põhimõtted.

V jaotises („Kodanike õigused”) on loetletud ELi kodanike õigused: õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja kohalikel valimistel, õigus heale haldusele, õigus esitada petitsioone ja õigus tutvuda dokumentidega, õigus diplomaatilisele kaitsele ning õigus liikumis- ja elukohavabadusele (2.1.1).

VI jaotises („Õigusemõistmine”) kinnitatakse õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, kaitseõigust, kuritegude ja karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeldu.

Kuigi hartaga kinnitati enamasti uuesti õigusi, mis liikmesriikides juba eksisteerisid ja mida ELi õiguse üldpõhimõtete osana tunnustati, on harta mõnes aspektis ka uuenduslik. Näiteks keelati hartas sõnaselgelt diskrimineerimine puude, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu. Lisaks sisaldab harta mõningaid nõudisaegseid õigusi, näiteks inimeste reproduktiivse kloonimise keeldu.

Harta peamine väärtus ei seisne siiski tema uuenduslikkuses, vaid selles, et selge sõnaga tunnustatakse põhiõiguste kesket rolli ELi õiguskorras. Hartas sätestatakse sõnaselgelt, et Euroopa Liit on õigustel ja väärtustel rajanev liit ning kodanike põhiõigused on liidu tegevuse keskmes.

Kohaldamisala ja tõlgendamine

Harta VII jaotis sisaldab tõlgendamist ja kohaldamist reguleerivaid üldsätteid.

Harta isikuline kohaldamisala on potentsiaalselt väga ulatuslik: enamik hartas tunnustatud õigusi on antud kõigile, olenemata kodakondsusest või staatusest. Sellegipoolest on mõned õigused antud ainult kodanikele (nt enamik V jaotises loetletud õigusi) ja mõned on eriti asjakohased pigem väljastpoolt ELi pärit isikute (nt varjupaigaõigus) või teatud inimrühmade puhul (nt töötajad).

Harta materiaalne kohaldamisala on selgelt määratletud artiklis 51, milles sätestatakse, et harta sätted on ette nähtud ainult ELi institutsioonidele ja organitele ning liikmesriikidele üksnes ELi õiguse kohaldamise korral (2.1.2). Selle sättega kehtestatakse piir harta ja liikmesriikide põhiseaduse kohaldamisala vahel: harta on liikmesriikidele siduv ainult siis, kui nad võtavad meetmeid ELi õiguse rakendamiseks. Lisaks ei laiendata hartaga ELi volitusi ega pädevusvaldkondi ning seeläbi on tagatud, et harta vastuvõtmine ei suurenda iseenesest ELi pädevust liikmesriikide pädevuse arvel.

Artiklid 52 ja 53 sisaldavad täiendavaid sätteid, millega tunnustatakse liikmesriikide põhiseaduslike tavade ja siseriiklike õigusaktide olulisust. Artiklis 52 on sätestatud, et põhiõigusi tuleb tõlgendada kooskõlas liikmesriikide ühiste põhiseaduslike tavadega ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooniga, samuti siseriiklike õigusakte ja tavasid täielikult arvesse võttes. Artiklis 53 on selgelt sätestatud, et harta sätteid ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavatena, mida on juba tunnustatud ELi õiguse ja rahvusvahelise õigusega (eriti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga) ning liikmesriikide põhiseadustega.

Kuigi harta sisaldab arvukalt õigusi, ei ole neile tagatud piiramatu kaitse. Artiklis 52 on sätestatud, et õiguste teostamist võib piirata seadusega ja arvestades asjaomaste õiguste olemust, ning et piiranguid võib seada juhul, kui need on proportsionaalsed ja tingitud teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmise või üldhuvide kaitsmise vajadusest. Lisaks on mõned õigused absoluutsed, kuid teised antud kooskõlas ELi õiguse ning siseriikliku õiguse ja tavadega, mis tähendab, et nende õiguste suhtes võidakse kohaldada täiendavaid piiranguid.

Harta on kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides võrdselt kohaldatav. Ehkki hartaga seoses on vastu võetud protokoll, milles täpsustatakse selle kohaldamist Ühendkuningriigis ja Poolas, ei piira või välista see harta mõju nende kahe liikmesriigi õiguskorrale, nagu Euroopa Kohus on sõnaselgelt tunnistanud [N.S., kohtuasi C-411/10].

Euroopa Parlamendi roll

Kohe pärast seda, kui Euroopa Kohus tunnustas ühenduse õiguse ülimuslikkust liikmesriikide õiguse

ees, rõhutas Euroopa Parlament, et selline uus käsitlus võib kahjustada liikmesriikide põhiseadusega kaitstud inimõigusi.

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon võtsid 1977. aastal vastu ühisdeklaratsiooni, milles nad kohustusid järgima oma volituste kasutamisel põhiõigusi. Euroopa Parlament võttis lisaks 1979. aastal vastu resolutsiooni, milles tegi ettepaneku, et Euroopa Ühendus ühineks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Euroopa Liidu lepingu 1984. aasta eelnõus (1.1.2) täpsustati, et liit peab kaitsma inimvääriskust ning tagama igale liidu jurisdiktsiooni alla kuuluvale isikule põhiõigused ja vabadused, mis tulenevad liikmesriikide põhiseaduste ühistest põhimõtetest ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist. Samuti oli ELi lepingu eelnõus kavandatud liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Euroopa Parlament kuulutas põhiõiguste ja -vabaduste deklaratsiooni välja 1989. aasta aprillis. Kuid parlamendi edasised katsed muuta see dokument õiguslikult siduvaks ei kandnud vilja.

Pärast Amsterdami lepingu vastuvõtmist 1997. aastal nõudis Euroopa Parlament taas, et võetaks vastu õiguslikult siduv põhiõiguste harta. Harta vastuvõtmisele eelneva koostamisprotsessi vältel võttis Euroopa Parlament vastu mitu resolutsiooni, milles nõudis tungival, et harta lisataks aluslepingutesse ja antaks nii sellele õiguslikult siduv jõud. Pärast harta pidulikku väljakuulutamist väljendas Euroopa Parlament pettumust harta mittesiduva olemuse üle ning nõudis uuesti harta aluslepingutesse lisamist ja õiguslikult siduvaks muutmist.

→ Rosa Raffaelli

1.2. Euroopa Liidu õigussüsteemi põhitunnused

1.2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad ja kohaldamisala

ELi õigus moodustab omaette õiguskorra, mis on eraldatud rahvusvahelisest korrast ja integreeritud liikmesriikide õigussüsteemi. Liidu õiguskord rajaneb sõltumatutel õigusallikatel. Kuna need allikad on olemuselt erinevad, tuli nende vahel sisse seada hierarhia. Selle tipus on esmane õigus, mille moodustavad aluslepingud ja õiguse üldpõhimõtted. Esmasele õigusele järgnevad liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud ja teisene õigus, mis põhineb aluslepingutel.

Liidu õiguse allikad ja hierarhia

- Euroopa Liidu leping, Euroopa Liidu toimimise leping, Euroopa Liidu põhiõiguste harta,
- rahvusvahelised lepingud,
- liidu õiguse üldpõhimõtted,
- teisese õiguse aktid.

Aluslepingud ja üldpõhimõtted asuvad normide hierarhia tipus (esmane õigus); Lissaboni lepingu jõustumise tulemusena on samaväärseks tunnistatud ka põhiõiguste harta. Liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud on neile allutatud. Madalamal tasandil asub teisene õigus, mis kehtib üksnes siis, kui see järgib hierarhias temast kõrgemal olevaid norme.

Eesmärgid

Luu liidu õiguskord, mis võimaldab täita aluslepingutes seatud eesmärgid.

Saavutused

A. Liidu esmane õigus: 1.1.1., 1.1.2., 1.1.3.

B. Liidu teisene õigus

1. Üldist

Liidu õigusaktid on loetletud ELi toimimise lepingu artiklis 288. Nendeks õigusaktideks on määrused, direktiivid, otsused, soovitusel ja arvamused. Liidu institutsioonid võivad neid õigusakte vastu võtta ainult siis, kui neile on selleks aluslepingutega pädevus antud. Pädevuse andmise põhimõtte, mis reguleerib liidu pädevuse piire, on selgelt sätestatud ELi lepingu artikli 5 lõikes 1. Lissaboni lepingus täpsustatakse liidu pädevuse ulatust ning see liigitatakse

kolme kategooriasse: ainupädevus, jagatud pädevus ja toetav pädevus. Kolme liiki pädevuse vastavad valdkonnad on selgelt kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 3, 4 ja 6. Kui institutsioonidel puuduvad aluslepingutega ette nähtud eesmärgi saavutamiseks vajalikud volitused, võivad nad teataval tingimustel kasutada ELi toimimise lepingu artiklit 352.

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist on liidu õigusaktide arv lihtsustamise eesmärgil vähenenud. Lissaboni lepingu järel kohaldatakse ühenduse meetodit kogu Euroopa poliitika suhtes, välja arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika. Endise kolmanda samba õigusaktid on kaotatud. Nüüd võtavad institutsioonid vastu ainult ELi toimimise lepingu artiklis 288 loetletud õigusakte. Ainsaks erandiks jääb ühine välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika, mille puhul jätkatakse valitsustevaheliste menetluste kasutamist. Selles valdkonnas on ühisstrateegiad, ühismeetmed ja ühised seisukohad asendatud „üldsuuniste“ ning „otsustega, mis määratlevad“ liidu võetavad meetmed ja esitatavad seisukohad ning nende elluviimise korra (ELi lepingu artikkel 25).

Lisaks nendele on veel mitut liiki meetmeid, nagu soovitusel, teatisel ning institutsioonide korralduse ja tööga seotud aktid (sealhulgas institutsioonidevahelised kokkulepped), mille nimetus, struktuur ja õiguslik mõju tulenevad aluslepingute eri sätetest või nende kohaldamisel kehtestatud eeskirjadest. Olulised on ka valged ja rohelised raamatud ning tegevuskavad, mille abil komisjon määrab kindlaks pikaajalised eesmärgid.

2. Liidu teiseste õigusnormide hierarhia

Lissaboni lepinguga kehtestatakse teiseste õigusnormide hierarhia, luues ELi toimimise lepingu artiklites 289, 290 ja 291 selge eristuse seadusandlike

aktide, delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel. Seadusandlikud aktid on õigusaktid, mis võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse või erimenetluse teel. Delegeeritud õigusaktid on aga muud kui seadusandlikud aktid, mis on üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Kõnealuste aktide vastuvõtmise õiguse võib komisjonile delegeerida seadusandja (parlament ja nõukogu). Seadusandlikus aktis määratakse kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus ning vajaduse korral kiirmenetluse kord. Peale selle määrab seadusandja kindlaks delegeerimise tingimused, mis võivad olla ühelt poolt õigus delegeerimine tagasi võtta ja teiselt poolt õigus esitada vastuväiteid.

Rakendusaktid võtab tavaliselt vastu komisjon, kellele on rakendamiseks antud õiguslikult siduvate aktidega, mille rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi. Üksnes nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas võtab rakendusaktid vastu nõukogu. Kui alusakt on vastu võetud seadusandliku tavamenetluse kohaselt, võib Euroopa Parlament või nõukogu igal ajal komisjonile teatada, et tema arvates ületab rakendusakti eelnõu alusaktis sätestatud rakendamise volitusi. Sellisel juhul peab komisjon kõnealuse akti eelnõu läbi vaatama.

3. Liidu mitmesugused teised õigusaktid

a. Määrus

Määrus on üldkohaldatav akt, mis on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav ning mida peavad täielikult järgima kõik, kelle suhtes see kehtib (eraisikud, liikmesriigid, liidu institutsioonid). Määrus on vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides alates jõustumisest (määruses kindlaksmääratud kuupäeval või tavaliselt kahekümnendal päeval pärast Euroopa Liidu Teatajas avaldamist) ilma, et selle ülevõtmiseks oleks vaja siseriiklikke õigusakte.

Määruse eesmärk on tagada liidu õiguse ühetaoline kohaldamine kõigis liikmesriikides. Ühtlasi muudab määrus kohaldamatuks siseriiklikud eeskirjad, mis on vastuolus määruse oluliste klauslitega.

b. Direktiiv

Direktiiv on saavutatava tulemuse osas siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud (see võib olla adresseeritud ühele või mitmele liikmesriigile või kõikidele liikmesriikidele), kuid jätab vormi ja meetodite valiku sellele riigile. Riigi seadusandjal tuleb võtta vastu siseriiklikku õigusse **ülevõtmise akt** (ehk nn siseriiklik rakendusmeede), millega kohandatakse siseriiklikku õigust vastavalt direktiivis kehtestatud eesmärkidele. Kodanikule antakse õigused ja pannakse kohustused alles siis, kui on vastu võetud ülevõtmise akt. Liikmesriikidel on ülevõtmiseks teatav vabadus, mis annab võimaluse võtta arvesse konkreetseid asjaolusid riigis. Ülevõtmine peab aset

leidma direktiivis kehtestatud tähtajaks. Direktiivi ülevõtmisel peavad liikmesriigid tagama ühenduse õiguse tõhusa toimimise kooskõlas ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 nimetatud lojaalse koostöö põhimõttega.

Põhimõtteliselt ei ole direktiivid vahetult kohaldatavad. Euroopa Liidu Kohus on aga siiski teinud otsuse, mille kohaselt võib direktiivide üksikutele sätetele olla liikmesriigis erandkorras vahetu mõju, ilma et liikmesriik oleks selleks eelnevalt ülevõtmise akti vastu võtnud, juhul, kui a) direktiivi ei ole siseriiklikku õigusse üle võetud või on see üle võetud puudulikult, b) direktiivi sätted on tingimusteta ning piisavalt selged ja täpsed ning c) direktiivi sätetega antakse üksikisikutele õigusi.

Kui need tingimused on täidetud, võivad üksikisikud suhetes riigiasutustega direktiivi sätetele viidata. Kuid isegi juhul, kui asjaomase sättega ei anta üksikisikule õigusi ning täidetud on ainult esimene ja teine tingimus, on liikmesriigi ametivõimudel kohustus ülevõtmata direktiivi arvesse võtta. Selline kohtupraktika toetub peamiselt kasuliku mõju, aluslepinguga vastuolulise minevate teguviiside tõkestamise ja õiguskaitsse argumentidele. Teisalt ei või aga üksikisik kasutada ülevõtmata direktiivi otsesest mõju teise üksikisiku vastu (nn horisontaalne mõju) (kohtuasi Faccini Dori, C-91/92).

Kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikaga (kohtuasi Francovich, liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90) on üksikisikul õigus nõuda tekkinud kahju hüvitamist liikmesriigilt, kes ei järgi liidu õigust. Ülevõtmata või puudulikult ülevõetud direktiivi korral on võimalik selline kaebus esitada, kui a) direktiivi eesmärk on anda üksikisikutele õigusi, b) õiguste sisu on võimalik kindlaks teha direktiivi sätete alusel ning c) direktiivi ülevõtmise kohustuse täitmata jätmise ja üksikisikule tekkinud kahju vahel on põhjuslik seos. Liikmesriiki võib pidada vastutavaks ilma, et selleks peaks tõendama tema süüd.

c. Otsused, soovitud ja arvamused

Otsus on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid (liikmesriigid, füüsilised või juriidilised isikud), on see siduv ainult nimetatud adressaatidele. Otsuse eesmärk on õiguslikult reguleerida otsusest mõjutatud isikute konkreetseid olukordi. Üksikisik saab kasutada liikmesriigile adresseeritud otsusega antud õigusi ainult siis, kui liikmesriik on võtnud vastu ülevõtmise akti. Otsused võivad olla vahetult kohaldatavad samadel tingimustel kui direktiivid.

Soovituste ja arvamustega ei kehtestata adressaatidele õigusi ega kohustusi, kuid nendega võidakse anda juhiseid liidu õiguse tõlgendamise ja sisu kohta.

4. Pädevusi, menetlusi, õigusaktide jõustamist ja kohaldamist reguleerivad sätted

a. *Seadusandlik pädevus, algatusõigus ja seadusandlikud menetlused: 1.3.6., 1.3.8. ja 1.4.1.*

b. *Liidu õigusaktide jõustamine*

Esmase õiguse kohaselt on ELil ainult piiratud rakendamisevõimused ning seetõttu rakendavad liidu õigust tavaliselt liikmesriigid. ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikes 1 lisatakse, et liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks. Kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, teostab komisjon oma rakendamisevõimust (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 2).

c. *Õigusakti liigi valik*

Paljudel juhtudel näevad aluslepingud ette nõutava õigusakti vormi. Mitmetes sätetes ei ole aga täpset õigusakti liiki ette nähtud. Selliste juhtude kohta on ELi toimimise lepingu artikli 296 esimeses lõigus sätestatud, et institutsioonid otsustavad vastuvõetava õigusakti liigi igal üksikjuhul eraldi, „lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest“.

d. *Liidu õiguse üldpõhimõtted ja põhiõigused*

Aluslepingutes viidatakse väga harva liidu õiguse üldpõhimõtetele. Need põhimõtted on peamiselt välja kujunenud ELi Kohtu kohtupraktika põhjal (õiguskindluse, institutsioonilise tasakaalu, õiguspärase ootuse jm põhimõtted). Euroopa Liidu Kohtu

kohtupraktikast on saanud alguse ka põhiõiguste tunnustamine liidu õiguse üldpõhimõtetenä. Seda kohtupraktikat kajastab nüüd ELi lepingu artikli 6 lõige 3, milles viidatakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenevatele põhiõigustele (1.1.6.).

e. *Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud*

Liit võib sõlmida oma pädevuse piires välislepinguid kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega (ELi toimimise lepingu artikli 216 lõige 1). Sõlmitud lepingud on siduvad liidule ja liikmesriikidele ning need on liidu õiguskorra lahutamatu osa.

Euroopa Parlamendi roll

ELi lepingu artikli 14 lõike 1 kohaselt täidab Euroopa Parlament koos nõukoguga seadusandja ja eelarve kinnitaja ülesandeid. Euroopa Parlamendi seadusandlik roll suurenes oluliselt Lissaboni lepingu tulemusel, kuna sellega laiendati tunduvalt parlamendi ja nõukogu kaasotsustamismenetlust, mida nimetatakse nüüdsest seadusandlikuks tavamenetluseks. Euroopa Parlament tegeleb samuti seadusandliku menetluse lihtsustamise, õigusaktide koostamise kvaliteedi parandamise ja tõhusamate karistuste kohaldamisega nende liikmesriikide suhtes, kes ei järgi liidu õigust.

→ Vesna Naglič / Danai Papadopoulou

1.2.2. Subsidiaarsuse põhimõte

Valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust, määratakse Euroopa Liidu lepingus sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega kindlaks tingimused, mille korral liidu pädevus on liikmesriikidega võrreldes ülim.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõige 3 ja protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

Eesmärgid

Euroopa Liit lähtub oma pädevuse kasutamisel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttest. Valdkondades, mis ei kuulu Euroopa Liidu ainupädevusse, on subsidiaarsuse põhimõtte eesmärk kaitsa liikmesriikide suutlikkust teha otsuseid ja võtta meetmeid ning see õigustab liidu sekkumist juhul, kui liikmesriigid ei suuda „kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu“ piisavalt saavutada meetme eesmärgi. Põhimõtte Euroopa aluslepingutesse lisamise eesmärk on rakendada pädevust kodanikele võimalikult lähedal.

Saavutused

A. Päritolu ja ajalugu

Subsidiaarsuse põhimõtte kinnistati ametlikult Maastrichti lepinguga, millega lisati põhimõtte Euroopa Ühenduse asutamislepingusse. Põhimõtte oli (küll mitte selle nime all) juba 1987. aastal ühtse Euroopa aktiga kasutusele võetud keskkonna valdkonnas. Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus sedastas oma 21. veebruari 1995. aasta otsuses (EKL 1995, lk II-29, punkt 92), et enne Euroopa Liidu lepingu jõustumist ei olnud subsidiaarsuse põhimõtte üldine õiguspõhimõtte ega ühenduse meetmete õiguspärasuse mõõdupuu.

Amsterdami lepinguga lisati Euroopa Ühenduse asutamislepingusse protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta, muutmata EÜ asutamislepingu artikli 5 teise lõiguse esitatud subsidiaarsuse põhimõtte sõnastust. Kohaldamiseeskirjad, mida aluslepingutesse ei lisatud, kuid milles lepiti kokku subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise üldise lähenemise raames (1992. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu Edinburghi kohtumisel), muutusid õiguslikult siduvaks ja kontrollitavaks.

Lissaboni lepinguga lisati subsidiaarsuse põhimõtte Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikesse 3 ning tunnistati kehtetuks EÜ asutamislepingu asjaomane säte, kuid võeti üle selle sõnastus. Samuti lisati lepinguga selge viide subsidiaarsuse põhimõtte piirkondlikule ja kohalikule mõõtmele. Lissaboni lepinguga asendati ühtlasi 1997. aasta subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlev protokoll

uue samanimelise protokolliga (protokoll nr 2), mille peamine erinevus on riikide parlamentide roll subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimisel (1.3.5).

B. Mõiste

1. Subsidiaarsuse põhimõtte üldine olemus ja eesmärk on madalama tasandi asutustele teatava sõltumatus tagamine kõrgema tasandi asutuse suhtes, eriti kohalikele asutustele keskvõimu suhtes. Seega hõlmab see pädevuse jagamist eri juhtimistasandite vahel – see põhimõtte on föderaalriikide institutsiooniline alus.

2. Euroopa Liidu raamistikus reguleeritakse subsidiaarsuse põhimõtte abil pädevuse kasutamist valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust. Subsidiaarsuse põhimõtte välistab liidu sekkumise, kui liikmesriigid on võimelised reguleerima teatavat valdkonda tõhusalt keskvalitsuse, piirkondlikul või kohalikul tasandil, ning annab liidule õiguse kasutada oma pädevust, kui liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmärgi piisavalt saavutada.

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikele 3 eeldab liidu institutsioonide sekkumine subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt kolme tingimuse olemasolu: a) tegemist ei tohi olla liidu ainupädevusse kuuluva valdkonnaga; b) liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmärgi rahuldavalt saavutada; c) kavandatud meetet saab selle ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil.

C. Kohaldamisala

1. Liidu pädevuse piiramine

Subsidiaarsuse põhimõtet kohaldatakse ainult valdkondades, kus liidul ega liikmesriikidel ei ole ainupädevust. Lissaboni lepingu jõustumisega kadusid ka subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamisala erinevad tõlgendused, kuna lepingus piiritleti täpsemalt liidu pädevus. Euroopa Liidu toimimise lepingu I jaotise esimeses osas jagatakse liidu pädevused kolmeks (ainupädevus, jagatud pädevus ja toetav pädevus) ning määratakse kindlaks neile kolmele kategooriale vastavad valdkonnad.

2. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldajad

Põhimõtet kohaldatakse kõigi liidu institutsioonide suhtes ning sellel on eriline praktiline tähendus seadusandlikus menetluses. Lissaboni lepinguga tugevdati vastavalt riikide parlamentide ja Euroopa Kohtu rolli subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimisel.

D. Riikide parlamentide kontroll

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõike 3 teise lõigu ja artikli 12 punkti b kohaselt tagavad riikide parlamentid, et subsidiaarsuse põhimõttest peetakse kinni vastavalt protokollis nr 2 sätestatud korrale. Vastavalt sellele korrale võib iga riigi parlament või selle koda kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks kõnealune eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele. Kui põhjendatud negatiivse arvamuse on esitanud vähemalt üks kolmandik riiklikest parlamentidest (üks hääl koja kohta kahekoljalistes parlamentides ja kaks häält ühekoljalistes parlamentides), tuleb eelnõu uuesti läbi vaadata (kollane kaart). Seadusandliku akti eelnõu koostanud institutsioon võib otsustada eelnõu samaks jätta, seda muuta või selle tagasi võtta. Politseikoostööd ja õigusalasest koostööd kriminaalasjades käsitlevate tekstide puhul on piirmäär langetatud ühe neljandikuni. Kui seadusandliku tavamenetluse raames vaidlustatakse õigusakti ettepaneku vastavus subsidiaarsuse põhimõttele vähemalt riikide parlamentidele omistatud häälte lihthälteenamusega ja komisjon otsustab oma ettepaneku juurde jääda, saadetakse küsimus tagasi seadusandjale (parlament ja nõukogu), kes esitavad esimese lugemise seisukoha. Kui seadusandja on arvamusel, et õigusakti ettepanek ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, võib selle tagasi lükata 55% nõukogu liikmete enamusega või Euroopa Parlamendi häälteenamusega (punane või oranž kaart).

Kollast kaarti kasutati esmakordselt 2012. aasta mais komisjoni esitatud määruse ettepaneku (kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis, nn Monti II ettepanek) suhtes. 40 riigi parlamentid või neid parlamente esindavatest kodadest 12 (mis moodustasid 19 häält 54st, st üle ühe kolmandiku) oli seisukohal, et ettepaneku sisu ei olnud kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Komisjon võttis oma ettepaneku lõpuks tagasi.

E. Kohtulik kontroll

Subsidiaarsuse põhimõttest kinnipidamist võidakse kontrollida ka tagantjärele (pärast õigusakti vastuvõtmist) Euroopa Kohtu menetluse raames, nagu on täpsustatud ka protokollis. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamine jätab liidu institutsioonidele siiski laialdase otsustusõiguse. Euroopa Kohus täpsustas oma 12. novembri 1996. aasta otsuses (kohtuasi C-84/94, EKL 1996, lk I-5755) ja 13. mai 1997. aasta otsuses (kohtuasi C-233/94, EKL 1997, lk I-2405), et vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 296 kehtib subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise suhtes põhjendamiskohustus. Nimetatud nõue on täidetud juba juhul, kui põhjendusi tervikuna lugedes on selge, et kõnealusest põhimõttest on kinni peetud.

Hagi võib esitada või üle kanda liikmesriik oma parlamendi või selle mõne koja nimel, kooskõlas oma õiguskorraga. Sama võib teha ka Regioonide Komitee õigusaktide puhul, mille vastuvõtmisel on ELi toimimise lepinguga ette nähtud temaga konsulteerimine.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament oli subsidiaarsuse kontseptsiooni algataja, kui ta lisis ELi lepingu projekti vastuvõtmisel 14. veebruaril 1984. aastal sellesse sätte, mille kohaselt juhul, kui leping annab mingi pädevuse samaaegselt nii liidule kui ka liikmesriikidele, saavad liikmesriigid toimida seni, kuni liit ei ole vastavat õigusakti vastu võtnud. Ühtlasi rõhutas parlament, et liit peaks sekkuma üksnes selliste ülesannete täitmiseks, mida on tulemuslikum ellu viia ühiselt kui igal liikmesriigil eraldi.

Euroopa Parlament lisis need ettepanekud paljudesse resolutsioonidesse (nt 23. novembri 1989. aasta, 14. detsembri 1989. aasta, 12. juuli 1990. aasta, 21. novembri 1990. aasta ja 18. mai 1995. aasta resolutsioon), milles ta rõhutas oma toetust subsidiaarsuse põhimõttele.

A. Institutsioonidevahelised kokkulepped

Nõukogu, Euroopa Parlament ja komisjon allkirjastasid 25. oktoobril 1993. aastal institutsioonidevahelise kokkuleppe, mis väljendab selgelt nimetatud kolme institutsiooni tahet selles suunas kindlalt edasi liikuda. Institutsioonid kohustuvad sellega järgima subsidiaarsuse põhimõtet. Kokkuleppes määratakse subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise menetluste kaudu kindlaks liidu institutsioonidele aluslepingutega antud pädevuse kasutamise üksikasjad aluslepingutega seatud eesmärkide saavutamiseks. Komisjon võtab subsidiaarsuse põhimõtet arvesse ning põhjendab ja õigustab selle järgimist, sama teevad ka parlament ja nõukogu neile antud pädevuse raames. Kõigile komisjoni teksti muudatusettepanekutele, mille nõukogu või parlament teevad, tuleb lisada subsidiaarsuse põhimõtet käsitlev selgitus, kui nendega kaasnevad muutused liidu sekkumisvaldkondades.

Kõik kolm institutsiooni kontrollivad oma sisemenetluste kaudu regulaarselt, kas kavandatav meede on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega nii vahendite valiku kui ka ettepaneku sisu osas. Sellele vastavalt märgitakse parlamendi kodukorra artiklis 36, et seadusandliku ettepaneku läbivaatamisel pöörab parlament erilist tähelepanu põhiõiguste austamisele ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimisele. Lisaks koostab komisjon aastaaruan-deid subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kohta.

Vastavalt paremat õigusloomet käsitlevale 31. detsembri 2003. aasta institutsioonidevahelisele kokkuleppele on komisjon kohustatud seletuskirjas põhjendama esitatud meetmete motiveeritud subsidiaarsuse

põhimõtte seisukohast ja võtma seda arvesse oma mõjuhindangutes. Lisaks leppisid parlament ja komisjon 20. novembri 2010. aasta raamkokkuleppes kokku teha koostööd riikide parlamentidega, et lihtsustada riikide parlamentidel subsidiaarsuse põhimõttega seotud kontrollivolituste rakendamist.

B. Euroopa Parlamendi resolutsioonid

Euroopa Parlament oli juba oma 13. mai 1997. aasta resolutsioonis seisukohal, et subsidiaarsuse põhimõtte kujutab endast siduvat õigusnormi, ja tuletas meelde, et selle rakendamine ei tohiks takistada liidu ainupädevuse kasutamist ega olla ettekäändeks ühenduse õigustiku kahtluse alla seadmiseks. Parlament lisas oma 8. aprilli 2003. aasta resolutsioonis, et tekkivad erimeelsused oleks kõige parem lahendada poliitilisel tasandil, võttes teadmiseks ka sel ajal Euroopa Liidu tuleviku konvendis arutusel olnud

ettepanekud liikmesriikide parlamentidele subsidiaarsusküsimustes nn varajase hoiatamise süsteemi loomise kohta. Selline süsteem võeti üle Lissaboni lepingusse (vt eespool).

Oma 13. septembri 2012. aasta resolutsioonis väljendab parlament heameelt selle üle, et liikmesriikide parlamendid osalevad tihedamalt seadusandlike ettepanekute kontrollis subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast, ning teeb ettepaneku uurida, kuidas vähendada liikmesriikide parlamentide ees seisvaid takistusi subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismis osalemisel. Parlament soovib muu hulgas hinnata, kas on sobilik määrata ELi tasandil kindlaks asjakohased kriteeriumid subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimise hindamiseks.

→ Vesna Naglič / Danai Papadopoulou

1.3. Euroopa Liidu institutsioonid ja organid

1.3.1. Euroopa Parlamendi ajalooline taust

Euroopa Parlament sai alguse Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) ühisassambleest, millest kujunes Euroopa kõigi kolme omal ajal tegutsenud rahvusülese ühenduse ühisassamblee. Assambleed hakati hiljem nimetama Euroopa Parlamendiks. Aja jooksul on parlament läbi teinud mitmeid muutusi. Alates 1979. aastast valitakse Euroopa Parlamendi liikmed liidu liikmesriikide kodanike poolt otsevalimistel. Lissaboni lepingu jõustumise tulemusena on parlament seadusandlikus menetluses nüüd nõukogule võrdväärne partner.

Õiguslik alus

- aluslepingud (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5);
- otsesel ja üldistel valimistel esindajate Euroopa Parlamenti valimist käsitlev otsus ja akt (20. september 1976), mida on muudetud nõukogu 25. juuni ja 23. septembri 2002. aasta otsusega.

Kolm ühendust, üks assamblee

Pärast Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (EURATOM) loomist laiendati ESTÜ ühisassambleed, et hõlmata kõik kolm ühendust. 142 liikmest koosnev assamblee tuli esmakordselt kokku 19. märtsil 1958. aastal Strasbourgis Euroopa Parlamentaarse Assambleena ja muutis 30. märtsil 1962. aastal oma nime Euroopa Parlamendiks.

Nimetatavast assambleest valitavaks parlamendiks

Enne kui Euroopa Parlamenti hakati otse valida, nimetas iga liikmesriigi parlament oma liikmed EP koosseisu. Seega oli igal EP liikmel topeltmandaat.

Pariisi tippkohtumisel 9. ja 10. detsembril 1974. aastal otsustati, et EP otsevalimised peaksid toimuma 1978. aastal või pärast seda, ning paluti parlamendil esitada uusi ettepanekuid 1960. aastast pärineva algse konventsiooneelnõu asendamiseks. 1975. aasta jaanuaris võttis parlament vastu uue konventsiooneelnõu, mille põhjal riigipead ja valitsusjuhid jõudsid 12.–13. juuli 1976. aasta kohtumisel pärast mitmete lahkarvamuste lahendamist kokkuleppele.

Otsus ja akt otseste ja üldiste Euroopa Parlamendi valimiste kohta allkirjastati 20. septembril 1976. aastal Brüsselis. Tekst jõustus 1978. aasta juulis, kui kõik liikmesriigid olid selle ratifitseerinud, ning esimesed valimised toimusid 7. ja 10. juunil 1979. aastal.

Laienemised

Kui Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriik 1. jaanuaril 1973. aastal Euroopa ühendustega ühinesid (esimene laienemine), suurendati Euroopa Parlamendi liikmete arvu 198-ni.

Teisel laienemisel, 1. jaanuaril 1981 ühines ühendustega Kreeka. Kreeka parlament nimetas Euroopa Parlamenti 24 liiget, kes 1981. aasta oktoobris asendati otsevalitud liikmetega. EP teised otsevalimised peeti 14. ja 17. juunil 1984. aastal.

Kolmandal laienemisel, 1. jaanuaril 1986. aastal, kui Hispaania nimetas Euroopa Parlamenti 60 ja Portugal 24 liiget, kes asendati hiljem otsevalitud liikmetega, suurenes parlamendi kohtade arv 434-lt 518-le. Pärast Saksamaa taasühendamist kohandati Euroopa Parlamendi koosseisu vastavalt toimunud demograafilisele muutusele. Vastavalt parlamendi enda ettepanekutele, mis esitati resolutsioonis parlamendiliikmete kohtade jaotuse kohta, suurenes EP liikmete arv 1994. aasta juunis toimunud valimistega 518-lt 567-le. Pärast ELi neljandat laienemist suurenes EP liikmete arv 626-ni, kusjuures arvesse võeti eelnimetatud resolutsioonis ette nähtud kohtade õiglast jaotust uutele liikmesriikidele.

Nice'i valitsustevahelisel konverentsil kehtestati EP uus kohtade jaotus, mida rakendati 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimistel. EP liikmete maksimumarvu (varem 700) suurendati 732-ni. 15 vana liikmesriigi kohtade arvu vähendati 91 võrra (626 kohalt 535 kohani). Ülejäänud 197 kohta jaotati proportsionaalselt vanade ja uute liikmesriikide vahel.

Kui 1. jaanuaril 2007. aastal ühinesid ELiga Bulgaaria ja Rumeenia, suurendati Euroopa Parlamendi kohtade arvu ajutiselt 785-ni, et võtta vastu nende riikide EP liikmed. Pärast 2009. aasta 4.–7. juunini toimunud valimisi vähendati kohtade arvu 736-ni. Lissaboni lepingus on aga sätestatud maksimumarvaks EP liikmete arvuks 751, mida võib kuni järgmiste valimisteni ajutiselt suurendada kuni 754-ni.

Parlamendi praegusel ametiajal lisati 2009. aasta juunis valitud parlamendiliikmetele 18 uut EP liiget vastavalt muutmisprotokollile, mis võeti vastu 23. juunil 2010. aastal toimunud lühikese valitsustevahelise konverentsi (VKK) raames ja mille liikmesriigid seejärel ratifitseerisid. Seoses Horvaatia ühinemisega 1. juulil 2013 suurendati parlamendikohtade piirarvu ajutiselt 766-ni, et võtta vastu 12 Horvaatiat esindavat parlamendiliiget, kes valiti 2013. aasta aprillis (vastavalt Horvaatia Vabariigi ühinemistingimusi käsitleva akti artiklile 19).

Alates 7. juunist 2009 on Euroopa Parlamendi kohtade jaotus järgmine (2011. aastal lisandunud parlamendiliikmete arv on märgitud ümarsulgudes, 2013. aastal lisandunud Horvaatiat esindavate parlamendiliikmete arv on nurksulgudes):

Belgia:	22
Bulgaaria:	17 (pluss 1)
Tšehhi Vabariik:	22
Taani:	13
Saksamaa:	99 (alates 2014. aastast – 96)
Eesti:	6
Iirimaa:	12
Kreeka:	22
Hispaania:	50 (pluss 4)
Prantsusmaa:	72 (pluss 2)
Horvaatia:	[12]
Itaalia:	72 (pluss 1)
Küpros:	6
Läti:	8 (pluss 1)
Leedu:	12
Luksemburg:	6
Ungari:	22
Malta:	5 (pluss 1)
Madalmaad:	25 (pluss 1)
Austria:	17 (pluss 2)
Poola:	50 (pluss 1)
Portugal:	22
Rumeenia:	33
Sloveenia:	7 (pluss 1)
Slovakkia:	13
Soome:	13
Rootsi:	18 (pluss 2)
Ühendkuningriik:	72 (pluss 1)
Kokku:	736 (754) [766]; absoluutne häälteenamus: 369 (378) [384]

Järgmistel valimistel vähendatakse parlamendikohtade koguarvu 751-le. Parlament, kellel on selles küsimuses algatusõigus, võttis 2013. aasta märtsis vastu resolutsiooni, milles esitati nõukogule järgmised muudatusettepanekud: alates 2014. aasta valimistest kaotab Saksamaa kolm parlamendikohta (nagu juba varem ette nähtud) ning Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Iirimaa, Kreeka, Horvaatia, Läti, Leedu, Ungari, Austria, Portugal ja Rumeenia kaotavad igaüks ühe koha. Nõukogu kinnitas parlamendi resolutsiooni oma 28. juunil 2013 vastu võetud otsusega.

Volituste järkjärguline suurenemine

Liikmesriikide osamaktsude asendamine ühenduse omavahenditega (1.5.1.) 22. aprillil 1970. aastal allkirjutatud Luxembourgigi lepingu kohaselt tõi kaasa parlamendi eelarvapädevuse esimese laiendamise. Teine sama küsimust käsitlev leping, millega tugevdati parlamendi volitusi, allkirjastati 22. juulil 1975. aastal Brüsselis (1.1.2).

Ühtse Euroopa aktiga tugevdati parlamendi rolli teatavates õigusloomevaldkondades (**koostöömenetlus**) ning ühinemis- ja assotsieerimislepingute puhul muutus nõutavaks parlamendi nõusolek.

Maastrichti leping, millega kehtestati teatavates õigusloomevaldkondades **kaasotsustamismenetlus** ja laiendati koostöömenetlust teistele aladele, tähistas parlamendi tõeliseks kaasseadusandjaks muutumise algust. Sellega sai parlament volituse komisjoni koosseisu lõplikuks heakskiitmiseks, mis on oluline samm parlamendi poliitilise kontrolli suurendamisel ELi täitevvõimu üle.

Amsterdami lepinguga laiendati kaasotsustamismenetlust enamikule õigusloomevaldkondadele ja reformiti seda menetlust, nii et parlament muutus nõukoguga võrdseks kaasseadusandjaks. Parlamendi kontroll täitevvõimu üle suurenes veelgi, kui komisjoni presidendi ametisse nimetamine muudeti sõltuvaks parlamendi nõusolekust. Nice'i lepinguga laiendati kaasotsustamismenetluse kohaldamisala veelgi.

Lissaboni lepingu kohaselt laienes taas oluliselt nii kvalifitseeritud häälteenamuse kohaldamine nõukogus (uut meetodit kasutades) kui ka kaasotsustamismenetluse kohaldamine (nüüdseks on lisandunud umbes 45 uut õigusloomevaldkonda). Kaasotsustamisest, mida nüüd nimetatakse **seadusandlikuks tavamenetluseks**, on saanud kõige enam kasutatav otsustamismenetlus ja seda kohaldatakse eriti tähtsates valdkondades, nagu ühine põllumajanduspoliitika ning õigus- ja julgeolekupoliitika. Lisaks on parlamendil tähtsam osa aluslepingute tulevaste muudatuste ettevalmistamisel (ELi lepingu artikkel 48).

→ Rosa Raffaelli

1.3.2. Euroopa Parlament: volitused

Euroopa Parlament täidab oma institutsionaalset rolli Euroopa Liidu poliitika kujundamisel läbi erinevate ülesannete. Parlament tagab demokraatlike põhimõtete järgimise Euroopa tasandil, osaledes õigusloomeprotsessis, täites eelarve- ja kontrollivolitusi, osaledes aluslepingute läbivaatamisel ja kasutades õigust pöörduda Euroopa Kohtusse.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 223–234 ja 314.

Eesmärgid

Euroopa kodanikke esindava institutsioonina moodustab Euroopa Parlament Euroopa Liidu demokraatliku aluse. Selleks et tagada Euroopa Liidus demokraatlik legitiimsus, peab parlament täiel määral osalema ELi õigusloomeprotsessis ning teostama kodanike nimel poliitilist kontrolli teiste ELi institutsioonide üle.

Aluslepingutega seotud volitused ja ratifitseerimisvolitused (1.4.2.)

Alates ühtse Euroopa akti vastuvõtmisest on Euroopa Parlament andnud nõusoleku kõikide uute liikmesriikide ühinemislepingute ja riikide assotseerimislepingute sõlmimiseks. Ühtse Euroopa aktiga kehtestati sarnane menetlus ka nende rahvusvaheliste lepingute suhtes, millel on oluline mõju ühenduse eelarvele (sellega asendati 1975. aastal kehtestatud lepitusmenetlus). Maastrichti lepinguga kehtestati see lepingute suhtes, millega luuakse eraldi institutsiooniline raamistik või millega kaasneb kaasotsustamismenetlusel vastu võetud akti muutmine. Parlament peab andma oma nõusoleku ka valimismenetlust käsitlevate õigusaktide vastuvõtmiseks (alates Maastrichti lepingust). Alates Amsterdami lepingust peab nõukogu saama parlamendi nõusoleku ka juhtudel, kui ta tahab enne soovitude esitamist või sanktsioonide kehtestamist mõnele liikmesriigile teada anda selgest ohust, et see riik võib sattuda tõsisesse vastuollu Euroopa Liidu aluspõhimõtetega. Nõukogu peab omakorda heaks kiitma Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse muudatused.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest võib parlament algatada aluslepingute läbivaatamise ja otsustada, kas aluslepingu kavandatavaks muudatuseks tuleb konvent kokku kutsuda või mitte (ELi lepingu artikli 48 lõiked 2 ja 3).

Osalemine õigusloomeprotsessis (1.4.1.)

Parlament osaleb Euroopa Liidu õigusaktide vastuvõtmises erinevas ulatuses, olenevalt konkreetsest õiguslikust alusest. Parlamendi volitused on aja jooksul laienenud pelgalt nõuandvast rollist kaasotsusta-

mismenetluseni, mille puhul ta tegutseb nõukoguga võrdsetel alustel.

A. Seadusandlik tavamenetlus

Pärast Nice'i lepingu jõustumist kohaldati lihtsustatud kaasotsustamismenetlust (endine EÜ asutamislepingu artikkel 251) EÜ asutamislepingu 46 õigusliku aluse suhtes, mis lubas õigusakte vastu võtta. See menetlus asetas parlamendi ja nõukogu põhimõtteliselt võrdsele tasandile. Kui kaks institutsiooni jõudsid kokkuleppele, võeti akt vastu esimesel või teisel lugemisel. Kui kokkulepet ei saavutatud, sai akti vastu võtta vaid lepitusmenetluse õnnestumisel.

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist sai kaasotsustamismenetlusest seadusandlik tavamenetlus (ELi toimimise lepingu artikkel 294). Lissaboni lepingu kohaselt kuuluvad selle menetluse alla üle 40 uue poliitikavaldkonna, näiteks vabadus, turvalisus ja õigus, väliskaubandus, keskkonnapoliitika ja ühine põllumajanduspoliitika.

B. Nõuandemenetlus

Maksuduse, konkurentsi, siseturuga mitteseotud õigusaktide ühtlustamise ning sotsiaalpoliitika teatavate aspektide valdkonnas rakendatakse endiselt nõuandemenetlust.

C. Koostöömenetlus

Ühtse Euroopa aktiga kehtestati koostöömenetlus (endine EÜ asutamislepingu artikkel 252) ja Maastrichti lepinguga laiendati selle kohaldamisala enamikule õigusloomevaldkondadest, kus nõukogu võtab otsuseid vastu häälteenamusega. See menetlus kohustas nõukogu võtma teisel lugemisel arvesse Euroopa Parlamendi absoluutse häälteenamusega vastu võetud muudatusettepanekuid, kui komisjon oli need üle võtnud. Nii pandi alus parlamendi tõelistele õigusloomevolitustele. Koostöömenetluse tähtsus vähenes kaasotsustamismenetluse laiema kasutuse tõttu Amsterdami lepingu alusel. Koostöömenetlust kasutati veel nelja majandus- ja rahapoliitika sätte puhul (endine EÜ asutamislepingu artikkel 98 jj), kuid pärast Lissaboni lepingu jõustumist kaotas see kehtivuse (1.1.5).

D. Nõusolekumenetlus

Pärast Maastrichti lepingut kohaldati nõusolekumenetlust nendes vähestes õigusloomevaldkondades, milles nõukogu teeb otsuseid ühehäälselt – alates

Amsterdami lepingust piirdub see struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidega (endine EÜ asutamislepingu artikkel 161).

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist hakati seda menetlust kohaldama mitmes uues valdkonnas, näiteks meetmete puhul, mille nõukogu peab vastu võtma, kui osutub vajalikuks liidu meede ja kui aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi (ELi toimimise lepingu artikkel 352).

E. Algatusõigus

Maastrichti lepinguga anti Euroopa Parlamendile õigus teha seadusandlikke algatusi, kuid see piirdus võimalusega taotleda komisjonilt ettepaneku esitamist. Lissaboni lepingu kohaselt see õigus säilib (ELi toimimise lepingu artikkel 225) ja seda selgitatakse üksikasjalikumalt viimases komisjoni ja parlamendi vahel sõlmitud institutsioonidevahelises kokkuleppes.

Eelarvevolitused (1.4.3)

Lissaboni lepinguga lõpetati kohustuslike ja mitte-kohustuslike kulude eristamine. Lepingu kohaselt osaleb Euroopa Parlament iga-aastases eelarvemenetluses nõukoguga võrdsetel alustel ja eelarvemenetlus on muudetud sarnaseks seadusandliku tavamenetlusega.

Parlament on endiselt üks kahest eelarvepädevast institutsioonist (ELi toimimise lepingu artikkel 314). Parlament osaleb eelarvemenetluses alates selle ettevalmistamisest, määrates eelkõige kindlaks üldised suunised ja kulutüübid. Parlament kinnitab eelarve ja jälgib selle täitmist (ELi toimimise lepingu artikkel 318). Parlament annab heakskiidu eelarve täitmisele (ELi toimimise lepingu artikkel 319).

Euroopa Parlament peab andma nõusoleku ka mitmeaastasele finantsraamistikule (ELi toimimise lepingu artikkel 312). Esimene Lissaboni lepingu kohane finantsraamistik võeti vastu 2013. aasta juulis.

Täidesaatva võimu kontroll

Parlamendil on mitmeid kontrollivolitusi. Eelkõige arutab ta iga-aastast üldaruannet (ELi toimimise lepingu artikkel 233) ning jälgib koos nõukoguga komisjoni rakendusakte ja delegeeritud õigusakte (ELi toimimise lepingu artiklid 290 ja 291).

A. Komisjoni ametisse nimetamine

Mitteametlikult hakkas parlament komisjoni ametisse nimetamist heaks kiitma 1981. aastal, vaadates programmi läbi ning andes sellele heakskiidu. Alles Maastrichti lepingu jõustumisest (1992) alates on vajalik parlamendi nõusolek, et liikmesriigid saaksid komisjoni presidendi ja liikmed kollegiaalse koguna ametisse nimetada. Amsterdami lepinguga laiendati seda nõuet veelgi – nüüd peab parlament andma komisjoni presidendi ametisse nimetamiseks eraldi

heakskiidu enne muude volinike ametisse nimetamist. 1994. aastast alates hakkas parlament korraldama volinikukandidaatide kuulamisi. Lissaboni lepingu kohaselt tuleb komisjoni presidendi kandidaat valida vastavalt Euroopa Parlamendi valimiste tulemustele.

B. Umbusaldusavalduse esitamine

Umbusaldusavalduse esitamine komisjoni tegevuse kohta sätestati juba Rooma lepingus (nüüd ELi toimimise lepingu artikkel 234). Umbusaldusavalduse esitamiseks on vaja saavutada häälte kahekolmandikuline enamus, mis esindab Euroopa Parlamendi liikmete enamust. Kui see saavutatakse, astuvad komisjoni liikmed täies koosseisus tagasi. Siiani on esitatud ainult kaheksa umbusaldusavaldust ja mitte ühtegi ei ole vastu võetud, küll aga on umbusalduse poolt antud häälte arv pidevalt kasvanud. Viimast umbusaldusavaldust (hääletus 8. juunil 2005. aastal) toetas siiski vaid 35 parlamendiliiget, 589 olid selle vastu ja 35 olid erapooletud.

C. Parlamendi küsimused

Euroopa Parlament esitab küsimusi kirjalikuks ja suuliseks vastamiseks aruteluga või aruteluta (ELi toimimise lepingu artikkel 230) ning küsimusi infotundidel. Komisjon ja nõukogu peavad parlamendi küsimustele vastama.

D. Uurimiskomisjonid

Parlament võib asutada ajutise uurimiskomisjoni, et uurida väidetavaid rikkumisi või halduslikku omavoli liidu õiguse rakendamisel (ELi toimimise lepingu artikkel 226).

E. Järelevalve ühise välis- ja julgeolekupoliitika üle

Parlamendil on õigus saada nimetatud valdkonda käsitlevat teavet ja ta võib esitada nõukogule küsimusi või soovitusi. Parlamendiga tuleb konsulteerida ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhiaspektide ja põhivalikute suhtes (ELi lepingu artikkel 36). Eelarvedistsipliini ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe (2006/C 139/01) rakendamine on parandanud ka konsulteerimist finantsküsimustes ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Parlamendi mõjuvõimu suurendas liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoha loomine, sest kõrge esindaja on ühtlasi komisjoni asepresident.

Euroopa Kohtusse pöördumine

Kui mõni institutsioon rikub aluslepingut, on parlamendil õigus pöörduda Euroopa Kohtusse.

Parlamendil on õigus sekkuda Euroopa Kohtu menetlustesse, s.t toetada ühte poolt. Seda õigust kasutas parlament presdenti loova nn isoglukoosi

kohtuasja puhul (29. oktoobri 1980. aasta otsus liidetud kohtasjades 138/79 ja 139/79). Otsuses kuulutas kohus nõukogu määruse kehtetuks, sest oli mööda mindud kohustusest parlamendiga konsulteerida. Juhul kui mõni institutsioon on toimingute tegemata jätnud (ELi toimimise lepingu artikkel 265), võib parlament esitada Euroopa Kohtusse selle institutsiooni vastu hagi aluslepingu rikkumise pärast, nagu kohtuasjas 13/83, kus tuvastati, et nõukogu ei olnud võtnud ühise transpordipoliitikaga seotud meetmeid.

Amsterdami lepingu alusel oli parlamendil õigus esitada hagi mõne teise institutsiooni akti tühistamiseks ainult oma õiguste kaitseks. Vastavalt endise EÜ asutamislepingu artikli 230 muudatusele Nice'i lepinguga ei pea parlament enam oma erihuvi tõendama ning saab seega hagisid esitada samadel alustel nõukogu, komisjoni ja liikmesriikidega. Parlament võib olla kostja kohtumenetlustel, kus arutatakse kaasotsustamismenetluse teel vastu võetud õigusakti või kui parlamendis vastu võetud aktiga tekitatakse õiguslikke tagajärgi kolmandatele pooltele. ELi toimimise lepingu artikkel 263 toetab seega Euroopa Kohtu otsuseid kohtuasjades 320/81, 294/83 ja 70/88.

Lisaks on parlamendil võimalus küsida Euroopa Kohtu eelnevat arvamust selle kohta, kas rahvusvaheline leping on aluslepinguga kooskõlas (ELi toimimise lepingu artikkel 218).

Petitsioonid (2.1.4)

Kui Euroopa Liidu kodanikud soovivad kasutada oma petitsiooniõigust, pöörduvad nad petitsiooniga Euroopa Parlamendi presidendi poole (ELi toimimise lepingu artikkel 227).

Euroopa kodanikualgatus (2.1.5)

Euroopa Parlament korraldab edukalt registreeritud Euroopa kodanikualgatuse esitajatele kuulamise, mida juhib algatuses käsitletud poliitikavaldkonna eest vastutav parlamendikomisjon.

Ombudsmani ametisse nimetamine

Lissaboni lepingu kohaselt valib ka edaspidi Euroopa Ombudsmani Euroopa Parlament (ELi toimimise lepingu artikkel 228) (1.3.16).

→ Wilhelm Lehmann

1.3.3. Euroopa Parlament: struktuur ja tegevus

Euroopa Parlamendi struktuur ja tegevus on sätestatud kodukorras. Parlamendi tegevust juhivad poliitilised organid, komisjonid, delegatsioonid ja fraktsioonid. Koosseis muutub üldjuhul pärast aluslepingute läbivaatamist ja laienemisi.

Õiguslik alus

- ELi toimimise lepingu artiklid 223 - 234;
- Euroopa Parlamendi kodukord.

Koosseis

Euroopa Parlamendis on 766 liiget, kes jagunevad järgmiselt: Saksamaa – 99, Prantsusmaa – 74, Itaalia ja Ühendkuningriik – 73, Hispaania – 54, Poola – 51, Rumeenia – 33, Madalmaad – 26, Belgia, Kreeka, Ungari, Portugal ja Tšehhi Vabariik – 22; Rootsi – 20, Austria – 19, Bulgaaria – 18, Soome, Taani ja Slovakkia – 13, Iirimaa, Leedu ja Horvaatia – 12, Läti – 9, Sloveenia – 8, Küpros, Eesti, Luksemburg ja Malta – 6.

Parlamendi praegusel ametiajal kohandati parlamendiliikmete arvu 754ni, nagu on ette nähtud Euroopa Liidu lepingu artikli 14 lõikes 2. Lisaks asusid 2013. aasta juulis ametisse 12 liiget uuest liikmesriigist Horvaatiast (vt tabelit peatüki lõpus).

Lähtuvalt parlamendi ettepanekust, mille ta tegi oma 13. märtsi 2013. aasta resolutsioonis, on nõukogu vastu võtnud otsuse kohtade jaotuse kohta pärast 2014. aasta valimisi. 12 liikmesriiki kaotavad ühe koha parlamendis (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Iirimaa, Kreeka, Läti, Leedu, Ungari, Austria, Portugal, Rumeenia ja Horvaatia) ning Saksamaa saab tagasi aluslepingus maksimaalselt lubatud arvu kohti – 96. Kohtade jaotus vaadatakse uuesti üle piisavalt aegsasti enne 2019. aasta valimisi.

Struktuur

A. Poliitilised organid

Parlamendi poliitilisteks organiteks on juhatus (president ja 14 asepresidenti), esimeeste konverents (president ja fraktsioonide esimehed), parlamendiliikmeid puudutavate haldus- ja finantsküsimuste eest vastutavad viis kvestorit, komisjonide esimeeste konverents ja delegatsioonide juhtide konverents. Presidendi, asepresidentide ja kvestorite ametiaeg on kaks ja pool aastat.

B. Komisjonid ja delegatsioonid

Parlamendiliikmed on tegevad 20 komisjonis, kahes allkomisjonis, 39 delegatsioonis (parlamentidevahelised delegatsioonid, delegatsioonid parlamentaarsetes ühiskomisjonides, parlamentaarsetes koostöökomisjonides ja mitmepoolsetes parlamentaarsetes

assambleedes). Parlament lähetab delegatsiooni ka Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikide ning ELi vahelise lepingu alusel moodustatud ühisassambleesse. Parlament võib kodukorra artikli 184 alusel moodustada ka erikomisjone.

Alates 2009. aasta juulist valib iga komisjon ja delegatsioon endale juhatuse, kuhu kuuluvad esimees ja kolm aseesimeest.

C. Fraktsioonid

Parlamendiliikmete kohad ei ole istungisaalis jagatud mitte rahvuslike delegatsioonide kaupa, vaid liikmed moodustavad oma poliitiliste vaadete alusel rahvusvahelised fraktsioonid. Kodukorra kohaselt peab fraktsioon koosnema parlamendiliikmetest, kes on valitud vähemalt ühest neljandikust liikmesriikidest, ning fraktsiooni moodustamiseks on vaja vähemalt 25 parlamendiliiget (artikkel 30). Fraktsioonide koosolekud toimuvad regulaarselt osaistungjärgule eelneval nädalal ja osaistungjärgu nädalal, samuti korraldavad nad seminare oma tegevuse põhimõtete määratlemiseks. Mõned fraktsioonid vastavad Euroopa tasandil tegutsevatele rahvusülestele erakondadele. Nende hulka kuuluvad Euroopa Rahvapartei, Sotsialistide ja Demokraatide Progressiivne Liit, Rohelised / Euroopa Vabaliit ning Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liit. Need erakonnad teevad tihedat koostööd vastavate Euroopa Parlamendi fraktsioonidega.

D. Euroopa tasandi erakonnad ja sihtasutused

Euroopa Parlament soovib luua Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste jätkuvaks arenguks soodsa keskkonna, muu hulgas võtta vastu raamõigusaktid.

ELi toimimise lepingu artiklis 224 (endine EÜ asutamislepingu artikli 191 lõik 2) on sätestatud õiguslik alus, mille põhjal saab seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu võtta Euroopa tasandi erakondade põhikirja ja nende rahastamise eeskirjad. Praeguse seisuga on kümme Euroopa tasandi erakonda, millest enamik on asutatud määruse (EÜ) nr 2004/2003 alusel. Mõned aastad hiljem avanes määruse (EÜ) nr 1524/2007 kaudu võimalus rahastada poliitilisi sihtasutusi, mis toetavad vastavaid erakondi haridus- ja teadustegevuse kaudu. Komisjoni ettepaneku alusel võttis parlamendi põhiseaduskomisjon 15. aprillil 2013 vastu raporti Euroopa tasandi erakondade

uuendatud põhikirja kohta, mis ootab vastuvõtmist täiskogu esimesel lugemisel.

E. Peasekretariaat

Peasekretariaat koosneb 10 peadirektoraadist ja õigusteenistusest. Selle ülesandeks on kooskõlastada õigusloometööd ning korraldada täiskogu istungeid ja koosolekuid. Samuti pakub see tehnilist, õigus- ja eksperdiabi parlamendi organitele ning parlamendiliikmetele, et nad saaksid oma töökohuseid täita. Peasekretariaat tagab kõigi koosolekute ja ametlike dokumentide puhul suulise ja kirjaliku tõlke.

Tegevus

Vastavalt aluslepingule korraldab parlament oma tööd iseseisvalt. Ta võtab vastu oma kodukorra, tehes otsuse liikmete häälteenamusega (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 232). Kui aluslepingud ei sätesta teisiti, teeb parlament otsused antud häälte absoluutse enamusega (ELi toimimise lepingu artikkel 231). Ta määrab kindlaks osaistungjärgu päevakorra, mis hõlmab eeskätt parlamendikomisjonide koostatud raportite vastuvõtmist, komisjonile ja nõukogule esitatud küsimusi, päevakajalisi ja kiireloomulisi arutelusid ning eesistujariigi seisukohti. Täiskogu istungid on avalikud.

Asukoht ja töökohad

Alates 1981. aasta 7. juulist on parlament võtnud oma asukoha kohta vastu mitmeid resolutsioone, milles on kutsunud liikmesriikide valitsusi järgima lepingulist kohustust määrata kindlaks institutsioonide ühine asukoht. Kuna liikmesriigid ei reageerinud, võttis parlament vastu mõningad struktuuri ja töökohti (Luxembourg, Strasbourg ja Brüssel) puudutavad otsused.

Edinburghi Euroopa Ülemkogul 11. ja 12. detsembril 1992. aastal jõudsid liikmesriikide valitsused institutsioonide asukoha suhtes järgmisele kokkuleppele:

- parlamendi asukoht on Strasbourgis, kus toimuvad 12 igakuist osaistungjärku, sealhulgas eelarveistungjärk;
- täiskogu täiendavad osaistungjärgud peetakse Brüsselis;
- parlamendikomisjonide koosolekud toimuvad Brüsselis;
- parlamendi peasekretariaat ja osakonnad jäävad Luxembourgis.

Kõnealune otsus sai parlamendis kriitika osaliseks. Euroopa Kohus (1. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-345/95) kinnitas siiski, et parlamendi asukoht on kindlaks määratud EÜ asutamislepingu artikli 289 kohaselt. Selle otsuse sisu liideti Amsterdamis lepinguga aluslepingutele lisatud protokollina, mida parlament pidas kahetsusväärseks.

Esimeeste konverentsi ettepaneku alusel määrab parlament kindlaks osaistungjärkude iga-aastased toimumisajad. Tavaliselt peab parlament aasta jooksul 12 neli päeva kestvat osaistungjärku Strasbourgis ja kuus kahepäevast osaistungjärku Brüsselis. 2012. aastal toimus oktoobrikuus kaks kahepäevast osaistungjärku ühe kalendrinädala jooksul. Euroopa Kohus otsustas aga, et alates 2013. aastast tuleb siiski korraldada kaks täiemahulist osaistungjärku (kohuasi C-237/11).

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 229 kohaselt võib Euroopa Parlament kokku tulla erakorraliseks osaistungjärguks, kui seda taotleb tema liikmete enamus või kui seda taotleb nõukogu või komisjon. Esmakordselt pidas parlament täiendava täiskogu istungi 18. detsembril 2006. aastal Brüsselis, kohe pärast Euroopa Ülemkogu 15. ja 16. detsembril 2006. aasta kohtumist. Edaspidi on see kujunenud tavaks.

Parlamendi koosseis fraktsioonide ja liikmesriikide järgi

EPP: Euroopa Rahvapartei fraktsioon

S&D: Sotsiaaldemokraatide ja demokraatide fraktsioon

ALDE: Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liidu fraktsioon

Verts/ALE: Roheliste / Euroopa Vabaliidu fraktsioon

ECR: Euroopa Konservatiivide ja Reformistide fraktsioon

EFD: Vaba ja Demokraatliku Euroopa fraktsioon

GUE/NGL: Euroopa Ühendatud Vasakpoolsete / Põhjalaade Roheliste Vasakpoolsete liitfraktsioon

NI: fraktsioonilise kuuluvusega parlamendiliikmed

Järgmine tabel annab ülevaate kohtade jaotumisest parlamendis 18. novembri 2013. aasta seisuga.

	PPE	S&D	ALDE	Verts/ ALE	ECR	GUE/ NGL	EFD	NI	
Belgia	5	5	5	4	1		1	1	22
Bulgaaria	7	4	5				1	1	18
Tšehhi Vabariik	2	7			9	4			22
Taani	1	5	3	1	1	1	1		13
Saksamaa	42	23	12	14		8			99
Eesti	1	1	3	1					6
Iirimaa	4	2	4			1		1	12
Kreeka	7	8	1	1		3	2		22
Hispaania	25	23	2	2		1		1	54
Prantsusmaa	30	13	6	16		5	1	3	74
Horvaatia	5	5			1	1			12
Itaalia	34	22	5		2		8	2	73
Küpros	2	2				2			6
Läti	4	1	1	1	1	1			9
Leedu	4	3	2		1		2		12
Luksemburg	3	1	1	1					6
Ungari	14	4			1			3	22
Malta	2	4							6
Madalmaad	5	3	6	3	1	2	1	5	26
Austria	6	5	1	2				5	19
Poola	29	7			11		4		51
Portugal	10	7		1		4			22
Rumeenia	14	11	5					3	33
Sloveenia	4	2	2						8
Slovakkia	6	5	1				1		13
Soome	4	2	4	2			1		13
Rootsi	5	6	4	4		1			20
Ühendkuningriik		13	12	5	27	1	9	6	73
Kokku	275	194	85	58	56	35	32	31	766

→ Erika Schulze
11/2013

1.3.4. Euroopa Parlamendi valimiste kord

Euroopa Parlamendi valimiste kord on reguleeritud nii Euroopa õigusaktidega, millega määratakse kindlaks kõikide liikmesriikide jaoks ühised eeskirjad, kui ka siseriiklike erisätetega, mis liikmesriigiti erinevad. Ühiste eeskirjadega on kindlaks määratud võrdelise esindatuse põhimõte ja teatavad Euroopa Parlamendi liikme mandaadiga kokkusobimatud ametikohad. Mitmed muud tähtsad küsimused, näiteks valimissüsteemi üksikasjad ja valimisringkondade arv, on täpsemalt reguleeritud liikmesriikide seadustega.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 20, 22 ja 223.

Ühised eeskirjad

A. Põhimõtted

Asutamislepingutes deklareeriti, et esialgu määratakse Euroopa Parlamendi liikmed ametisse riikide parlamentide poolt, kuid nähti edaspidi ette nende valimine otsestest ja üldistel valimistel. Nõukogu rakendas seda sätet 1976. aasta 20. septembri aktiga.

1992. aastal sätestati Maastrichti lepinguga, et valimised peavad toimuma ühtse menetluse kohaselt ja parlament peaks koostama vastava ettepaneku, mille nõukogu peab ühehäälselt heaks kiitma. Kuid kuna nõukogu ei nõustunud ühegi ettepanekuga, toodi Amsterdami lepinguga sisse võimalus võtta selle asemel vastu ühised põhimõtted. Nõukogu otsusega 2002/772/EÜ, Euratom muudeti 1976. aasta akti ja kehtestati võrdelise esindatuse ning riigi ja Euroopa tasandi mandaatide kokkusobimatuse põhimõtted.

Lissaboni lepinguga muutus õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel põhiõiguseks (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 39).

B. Kohaldamine: kehtivad ühised sätted

1. Mittekodanike õigus valida ja olla valitud

ELi toimimise lepingu artikli 22 lõike 2 kohaselt „on igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, selles liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel õigus valida ja olla valitud“. Selle õiguse teostamise tingimused võeti vastu direktiiviga 93/109/EÜ.

2. Valimissüsteem

Valimised peavad toimuma võrdelise esindatuse põhimõtte alusel, kasutades nimekirjasüsteemi või üksiku ülekantava hääle süsteemi (nõukogu otsus 2002/772/EÜ, Euratom).

3. Kokkusobimatus

Euroopa Parlamendi liikme mandaat on kokkusobimatu liikmesriigi valitsuse liikme, Euroopa Komisjoni

liikme, Euroopa Kohtu kohtuniku, kohtujuristi või kohtusekretäri, Euroopa Kontrollikoja liikme, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee liikme, asutamislepingute kohaselt liidu rahaliste vahendite haldamiseks või alaliste otseste haldusülesannete täitmiseks moodustatud komiteede või muude organite liikme, Euroopa Investeerimispanka juhatuse või nõukogu liikme või töötaja ametikohaga ning Euroopa Liidu institutsioonide või nende juurde moodustatud spetsialiseeritud asutuste aktiivse töötaja või teenistuja ametikohaga. Uusi kokkusobimatuid ametikohti lisati 1997. aastal (Regioonide Komitee liige) ja 2002. aastal (Esimese Astme Kohtu – nüüdse Euroopa Liidu Üldkohtu liige, Euroopa Keskpanka direktorite nõukogu liige, Euroopa Liidu ombudsman ja – mis kõige tähtsam – riigi parlamendi liige).

Siseriiklike sätetega reguleeritav kord

Lisaks nimetatud ühiseeskirjadele reguleerivad valimiste korda riiklikud sätted, mis on mõnikord üksteisest üpris erinevad.

A. Valimissüsteem

Vastavalt nõukogu 2002. aasta otsusele peavad kõik liikmesriigid kasutama võrdelisel esindatusel põhinevat valimissüsteemi. Liikmesriik võib kohtade jagamiseks määrata kindlaks minimaalse valimiskünnise, mis ei tohi ületada 5% määra. Enamikus uutes liikmesriikides on kasutusel 5% või 4% suurune valimiskünnis. Saksamaa konstitutsioonikohus kuulutas seni kehtinud Euroopa Parlamendi valimiste 5% künnise põhiseadusevastaseks.

B. Valimisringkonnad

Enamikus liikmesriikides on Euroopa Parlamendi valimistel üksainus valimisringkond, mis hõlmab kogu riiki. Nelja liikmesriigi (Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia ja Ühendkuningriik) territoorium on jagatud mitmeks valimisringkonnaks.

Üksnes halduslikku laadi või ainult erakondade nimekirjade sisestest jagunemisest tingitud valimisringkonnad on Belgias (4), Saksamaal (16, ainult CDU/CSU puhul), Madalmaades (19) ja Poolas (13). Belgias on üks koht reserveeritud saksakeelsesesse vähemusse kuuluvatele valijatele.

C. Õigus valida

Valimisõiguslik vanus on kõikides liikmesriikides 18 aastat, välja arvatud Austrias, kus see on 16 aastat.

1. Mittekodanike hääletamine vastuvõtjariigis

Igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, on selles liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel õigus valida samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel (ELi toimimise lepingu artikkel 22). Elukohta mõiste on liikmesriigiti endiselt erinev. Mõned riigid (Eesti, Soome, Prantsusmaa, Poola, Rumeenia ja Sloveenia) nõuavad, et valija elukoht või tavaline elukoht oleks valimisringkonna territooriumil, teised (Küpros, Taani, Kreeka, Iirimaa, Luksemburg, Slovakkia, Rootsi ja Ühendkuningriik), et tema alaline elukoht oleks selles riigis, kolmandad (Belgia ja Tšehhi Vabariik), et ta oleks kantud rahvastikuregistrisse.

2. Välismaal elavate kodanike hääletamine oma päritoluriigis

Ühendkuningriigi välismaal elavate kodanike puhul piirduv hääleõigus ainult teatavate kategooriatega (nt kodanikud, kes on elanud välismaal vähem kui 15 aastat). Belgia, Taani, Kreeka, Itaalia ja Portugal annavad hääleõiguse ainult neile oma kodanikele, kes elavad mõnes teises ELi liikmesriigis. Austria, Soome, Prantsusmaa, Madalmaade, Hispaania ja Rootsi kodanikel on õigus valida elukohariigist sõltumata. Saksamaa annab selle õiguse oma kodanikele, kes on elanud teises riigis vähem kui 25 aastat. Bulgaarias, Iirimaa ja Slovakkias on õigus hääletada ainult nende riigi territooriumil elavatel ELi kodanikel.

D. Õigus olla valitud

Peale kõikidele liikmesriikidele ühise nõude, et kandideerija peab olema ELi liikmesriigi kodanik (erandiks on Ühendkuningriik, kes lubab Euroopa Parlamendi valimistel kandideerida ka teatavate Rahvaste Ühenduse riikide kodanikel), on muud tingimused riigiti erinevad.

1. Minimaalne vanus

Minimaalne vanus valimistel kandideerimiseks on enamikus liikmesriikides 18 aastat. Erandid on Belgia, Tšehhi Vabariik, Eesti, Kreeka, Iirimaa, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia ja Ühendkuningriik (21), Rumeenia (23) ning Itaalia ja Küpros (25).

2. Elukoht

Luksemburgis peab teise liikmesriigi kodanik olema elanud vähemalt kaks aastat enne, kui tal on õigus olla Euroopa Parlamenti valitud. Lisaks ei tohi valimisnimekirjas olla enamuses kandidaadid, kellel ei ole Luksemburgi kodakondsust.

E. Kandidaatide ülesseadmine

Mõnes liikmesriigis (Tšehhi Vabariigis, Taanis, Eestis, Saksamaal, Kreekas, Madalmaades ja Rootsis) võivad

kandidaate seada valimisteks üles üksnes erakonnad ja poliitilised organisatsioonid. Kõikides teistes liikmesriikides võib kandidaate üles seada, kui nad koguvad nõutud arvu toetusallkirju või valijaid, ning mõnel puhul nõutakse ka tagatist.

F. Valimiste päev

Vastavalt riikide tavadele toimusid Euroopa Parlamendi valimised 2009. aastal ajavahemikus 4.–7. juunini. Aastal 2004 toimusid valimisel 10.–13. juunini.

Järgmised valimised toimuvad 2014. aastal. 14. juunil 2013 otsustas nõukogu viia algsest juunisse kavandatud valimised läbi ajavahemikus 22.–25. maini, et vältida valimiste kattumist nelipühadeaegse puhkuseperioodiga.

G. Valijate võimalused muuta kandidaatide järjestust valimisnimekirjas

Mõnes liikmesriigis (nt Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Portugal, Hispaania ja Ühendkuningriik (Põhja-Iirimaa välja arvatud)) ei saa valijad kandidaatide järjestust valimisnimekirjas muuta. Teistes riikides (nt Austria, Belgia, Taani, Soome, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad ja Rootsi) saab nimekirja järjestust ülekantavate häälte abil muuta. Luksemburgis saavad valijad hääletada isegi eri nimekirjades olevate kandidaatide poolt ning Rootsis võivad valijad ka kandidaatide nimesid juurde lisada või nimekirjast kustutada. Iirimaa, Malta ja Põhja-Iirimaa valimisnimekirjade süsteemi ei kasutata.

H. Parlamendikohtade jagamine

Kuigi enamik liikmesriike kasutab parlamendikohtade jagamiseks d'Hondti süsteemi, on siiski palju erandeid. Saksamaal kasutatakse näiteks standardse lühendamisega Sainte-Laguë/Shepersi jagajameetodit, kuid Itaalias jagatakse kohad valimiste täiskvoodi ja suurima jäägi meetodi järgi, Iirimaa ja Malta aga ühe ülekantava hääle meetodi järgi (Droopi üks ülekantav hääle).

I. Tulemuste kinnitamine ja valimiskampaaniat reguleerivad eeskirjad

Taanis, Saksamaal ja Luksemburgis kinnitab valimistulemused riigi parlament. Sloveenias kinnitab Euroopa Parlamendi liikmete valimise parlamendi alamkoda – riigikogu. Austrias, Belgias, Tšehhi Vabariigis, Eestis, Soomes, Itaalias, Iirimaa ja Ühendkuningriigis teevad seda kohtud, samas kui Saksamaal on ette nähtud mõlemad võimalused. Hispaanias kinnitab valimistulemused **Junta Electoral Central**, Portugalis ja Rootsis täidab seda ülesannet vastav kinnitav komisjon. Prantsusmaal on riiginõukogu pädevuses lahendada valimistega seotud vaidlusi, kuid ka siseministril on vastav õigus, kui õiguslikult kindlaks määratud vormist ja tingimustest ei ole kinni peetud.

Enamikus liikmesriikides on eeskirjad, millega reguleeritakse Euroopa Parlamendi valimiste kampaaniaid (lubatud rahalised vahendid, saateajad, küsitluste tulemuste avalikustamine), samasugused kui siseriiklike valimiste puhul.

J. Parlamendi ametiaja jooksul vabaks jäänud kohtade täitmine

Mõnes liikmesriigis (Austria, Taani, Soome, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad ja Portugal) antakse tagasiastumise järel vabanenud koht sama nimekirja esimesele valimata jäänud kandidaadile (enne võidakse teha kohandusi, mis kajastavad eri kandidaatide kogutud häälte arvu). Belgias, Iirimaa, Saksamaal ja Rootsis asuvad vabaks jäänud kohtadele asendusliikmed. Hispaanias ja Saksamaal võetakse asendusliikmete puudumisel arvesse kandidaatide järjestust valimisnimekirjades. Ühendkuningriigis korraldatakse järelvalimised. Kreekas antakse vabad kohad samas nimekirjas olevatele asendusliikmetele ja kui asendusliikmeid on liiga vähe, korraldatakse järelvalimised. Mõnes liikmesriigis (eelkõige Austrias ja Taanis) on EP liikmetel lubatud sinna tagasi pöörduda, kui nende lahkumise põhjus enam ei kehti.

Euroopa Parlamendi roll

Alates 1960. aastatest on Euroopa Parlament korraldvalt avaldanud arvamust valimisõigusega seotud küsimustes ja esitanud ettepanekuid vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 138. Asjaolu, et Euroopa Parlamendi valimisteks ei ole ikka veel ühtset menetlust, näitab, kui raske on ühtlustada eri riikide ta-

vasid. Amsterdami lepinguga loodud võimalus võtta vastu ühised põhimõtted on aidanud neid raskusi vaid osaliselt ületada. Lissaboni leping (ELi toimimise lepingu artikkel 223) annab endiselt õigusliku aluse ühtse menetluse vastuvõtmiseks, sealjuures on vajalik Euroopa Parlamendi nõusolek.

Aastal 1997 esitas parlament ettepaneku võtta vastu ühtne valimismenetlus. Selle põhisisu lisati nõukogu 2002. aasta otsusesse, välja arvatud ettepanek moodustada 10% parlamendikohtade täitmiseks üks Euroopa valimisringkond. Praegu jätkub arutelu Euroopa valimisringkonna üle: kavas on võtta vastu parlamendi seisukoht, et alustada läbirääkimisi nõukoguga.

22. novembril 2012 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles kutsutakse Euroopa tasandi erakondi üles esitama kandidaate komisjoni presidendi ametikohale, et suurendada seeläbi nii parlamendi kui ka komisjoni poliitilist legitiimsust. Komisjon võttis pärast seda vastu seda küsimust käsitleva soovitusse, milles ta kutsus ka riikide erakondi üles väljendama valmiskampaania ajal selgemalt oma kuuluvust Euroopa tasandi erakondadesse.

2003. aastal kehtestati Euroopa tasandi erakondade rahastamise süsteem (määrus EÜ 2004/2003), mis võimaldas pärast muutmist 2007. aastal ka poliitiliste fondide asutamist Euroopa tasandil. Kuna valimiskampaaniateks ette nähtud rahalised vahendid on endiselt napid ja kuuluvad jätkuvalt siseriiklike õigusaktide reguleerimisalasse, taotleb Euroopa Parlament selle määruse läbivaatamist.

→ Rosa Raffaelli

1.3.5. Euroopa Parlamendi suhted liikmesriikide parlamentidega

Euroopa integratsiooni edenemisega on muutunud ka liikmesriikide parlamentide roll. Selleks, et panna Euroopa õigusloome kõikidel tasanditel alus tõhusale demokraatlikule kontrollile, on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide koostöök loodud mitmeid vahendeid. Seda suundumust toetavad ka Lissaboni lepingu uued sätted.

Õiguslik alus

ELi lepingu artikkel 12; protokoll (nr 1) riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus.

Eesmärgid

A. Koostöö põhjused

Euroopa integratsiooniprotsessiga kaasneb liikmesriikide teatavate volituste üleminek ühistele otsustuspädevusega institutsioonidele, mille tõttu väheneb liikmesriikide parlamentide tähtsus seadusandlike, eelarvapädevate ja kontrolli teostavate organitena. Liikmesriikide volituste peamine ülevõtja Euroopa tasandil on olnud nõukogu, samal ajal kui Euroopa Parlament ei saanud piisavalt pädevusi, mis oleksid tal võimaldanud ELi tasandil oma parlamentaarset rolli täies ulatuses täita. Selle tulemusena tekkis struktuurne „demokraatia defitsiit“. Nii Euroopa Parlament kui ka liikmesriikide parlamendid on seda demokraatia puudujääki tauninud ning püüavad seda vähendada, võttes arvesse järgmist:

- liikmesriikide parlamendid tunnevad oma mõju vähenemise pärast üha suuremat muret ja näevad parema riikliku kontrolli teostamises oma valitsuste Euroopa-poliitika üle ning tihedamates suhetes Euroopa Parlamendiga üht võimalikku teed kaotatud mõju taastamiseks ning Euroopa demokraatlike põhimõtete ühiseks kindlustamiseks;
- Euroopa Parlament on omakorda seisukohal, et tihedad suhted liikmesriikide parlamentidega aitavad tugevdada tema õiguspärasust ning lähendada Euroopa Liitu kodanikele.

B. Koostöö areng

Euroopa integratsiooni süvenedes vähendas liikmesriikide parlamentide rolli ka ühenduse/liidu volituste tugevnemine ja tema pädevusse kuuluvate valdkondade laienemine, enamushääletuse osatähtsuse kasv nõukogus ning Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud volituste suurenemine.

Kuni 1979. aastani oli Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahel orgaaniline side, kuna Euroopa Parlamendi liikmed nimetati liikmesriikide parlamentide liikmete hulgast. Euroopa Parlamendi otsevalimised lõhkusid selle sideme ja ligikaudu kümme aastat puudusid igasugused suhted. Soov sidemed taastada ilmnis alles pärast 1989. aastat, kui hakati kontakte looma ja tehti katseid kunagisi orgaanilisi suhteid taastada. Maastrichti leping toetas seda ja selle kohta lisati lepingule kaks deklaratsiooni (nr 13 ja 14), mis näevad ette järgmist:

- tunnustada liikmesriikide parlamentide osalemist Euroopa Liidu tegevuses (liikmesriikide valitsused peavad teavitama oma parlamente aegsasti liidu seadusandlikest ettepanekutest ja vajaduse korral tuleb viia läbi ühiskonverents);
- arendada koostööd Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahel tihedamate kontaktide, regulaarsete kohtumiste ja vajaduse korral vastastikku vahendite kasutada andmise kaudu.

Liikmesriikide parlamendid on viimasel ajal omandanud teatava kontrolliõiguse oma valitsuste ELiga seotud tegevuse üle, seda nii põhiseaduslike reformide, valitsuste võetud kohustuste kui ka oma töökorralduses tehtud muudatuste kaudu ning mõnede liikmesriikide konstitutsioonikohtute poolt riigi põhiseaduslikele normidele antud tõlgenduse tõttu. Peamine roll on selles arengus ja koostöös Euroopa Parlamendiga olnud liikmesriikide parlamentide Euroopa asjade eest vastutavatel komisjonidel.

Amsterdami lepingule lisatud protokollis riikide parlamentide rolli kohta toetatakse liikmesriikide aktiivsemat kaasamist ELi tegevusse ja nähakse sel eesmärgil ette konsulteerimisdokumentide ja ettepanekute kiirem edastamine, et liikmesriikide parlamentidel oleks võimalik nendega tutvuda, enne kui nõukogu langetab otsuse. Liikmesriikide parlamendid olid olulisel kohal ka Euroopa Tulevikukonvendi (1.1.4) aruteludes, kus nende teemat arutati ühes üheteistkümnest tööühmast. 2006. aasta mais otustas Euroopa Komisjon, et kõik uued ettepanekud ja aruteludokumentid edastatakse elektrooniliselt liikmesriikide parlamentidele.

Lissaboni lepinguga võeti kasutusele varajase hoiatamise süsteem, st uus mehhanism liikmesriikide parlamentidele uute õigusloomeettepanekute puhul subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimiseks (protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus ja protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta). See annab parlamentide enamusele võimaluse komisjoni uusi ettepanekuid blokeerida. Siiski teevad lõpliku otsuse seadusandlikud organid (Euroopa Parlament ja nõukogu) (1.2.2). Seda mehhanismi rakendati hiljuti esmakordselt seoses nõukogu määruse ettepanekuga kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis. Leping sisaldab ka uusi artikleid, millega muudetakse selgemaks liikmesriikide parlamentide roll Euroopa institutsionaalses ülesehituses (Euroopa Liidu lepingu artiklid 10 ja 12).

Roll, mida eurosooni kuuluvate liikmesriikide parlamendid alates riigivõla kriisi tekkimisest ELis 2010. aasta märtsis on täitnud päästemeetmete raifitseerimisel ja nende muutmisel, on veelgi rõhutanud parlamentidevahelise tiheda koostöö ja pideva teabevahetuse olulisust riikide parlamentide vahel ja Euroopa Parlamendiga.

Saavutused koostöövahendite rakendamisel

A. Euroopa Liidu parlamentide esimeeste konverentsid

Pärast 1963. ja 1973. aastal toimunud parlamentide esimeeste kohtumisi hakati alates 1981. aastast korraldama esimeeste konverentse. Konverentsist võtavad osa liikmesriikide parlamentide esimehed ja Euroopa Parlamendi president ning algselt toimusid need iga kahe aasta tagant. Konverentside ettevalmistamiseks toimuvad peasekretäride kokkusaamised, kus arutatakse liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi koostöö konkreetseid küsimusi.

Viimastel aastatel on presidendid kohtunud igal aastal. Olulised konverentsid on viimasel ajal toimunud 20.–21. juunil 2008 Lissabonis (EL pärast Lissaboni lepingut) ja 19.–21. aprillil 2012 Varssavis (Euroopa ühtsuse kriis).

Euroopa Parlamendil on alates 1995. aastast olnud tihedad sidemed ka assotsieerunud riikide ja kandidaatriikide parlamentidega. Euroopa Parlamendi president ja nende riikide parlamentide esimehed on regulaarselt kohtunud, et arutada ühinemisstrateegiaid ja teisi päevakajalisi küsimusi.

B. Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskus

Suurel Viini konverentsil 1977. aastal otsustati asutada Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskus (ECPRD). Tegemist on dokumendi- ja uurimisteenistuste võrguga, mis arendab tihedat koostööd, et lihtsustada juurdepääsu teabele (kaasa arvatud riiklikud ja ühenduse andmebaasid) ning koordineerida kattumiste vältimiseks uurimistööd. Keskus koondab ja levitab uurimistöid ning on teabevahetuse parandamiseks loonud veebisaidi. Keskuse kataloog lihtsustab suhtlemist liikmesriikide parlamentide uurimisosakondade vahel. Keskust juhivad ühiselt Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee. Keskusse kuuluvad ELi ja Euroopa Nõukogu liikmesriikide parlamendid ja selle teenuseid võivad kasutada ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees vaatlajastatust omavate riikide parlamendid.

C. Ühenduse parlamentide konverents

Idee sai tegeliku kuju 1990. aastal Roomas toimunud konverentsiga „Assises européennes“. Selle kohtumise teema oli ühenduse tulevik, majandus- ja rahaliitu ning poliitilist liitu käsitlevate ettepanekute mõju ühendusele ja liikmesriikidele, eriti aga liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi roll. Osalejaid oli kokku 258, kellest 173 olid liikmesriikide parlamentide ja 85 Euroopa Parlamendi esindajad. Teist samalaadset kohtumist ei ole siiani toimunud.

D. Euroopa Liidu parlamentide ELi asjade komisjonide konverents (COSAC)

See Prantsusmaa Rahvuskogu presidendi ettepanekul ellu kutsutud konverents on alates 1989. aastast toimunud iga poole aasta tagant. Konverentsil kohtuvad liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu asjadega tegelevad komisjonid ning kuus Euroopa Parlamendi liiget. Konverentsi kutsub kokku ELi eesistujariigi parlament, selle valmistavad ühiselt ette Euroopa Parlament ja eesistujariikide kolmiku parlamendid. Kõikidel konverentsidel arutatakse Euroopa integratsiooniga seotud olulisi küsimusi.

COSAC ei ole otsuseid tegev, vaid konsulteeriv ja koordineeriv organ, kes võtab oma otsused vastu konsensuse alusel. Protokollis liikmesriikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus sätestatakse, et COSAC võib väljendada iga seisukohta, millele ta peab kohaseks juhtida Euroopa Liidu institutsioonide tähelepanu. Siiski ei ole COSACi seisukohad mingil viisil liikmesriikide parlamentide jaoks siduvad ega määra ette nende seisukohta.

E. Parlamentaarsed ühiskohtumised

Pärast Euroopa konvendi kogemust tundus nii Euroopa Parlamendile kui ka liikmesriikide parlamentidele, et konkreetsete teemade käsitlemiseks oleks kasulik luua poliitilise koostöö alaline vahend. Sellest tulenevalt on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide liikmed kohtunud alates 2005. aastast parlamentidevahelistel ühiskohtumistel, et arutada olulisi küsimusi, mis mõjutavad parlamente ELi poliitika kujundamise ja institutsioonide ülesehitamise protsessis. Üks viimaseid olulisi kohtumisi toimus 20. ja 21. oktoobril 2011 ja sellel käsitleti ELi rahastamise küsimust tulevikus (ajavahemik 2014–2020).

F. Muud koostöövahendid

Enamik Euroopa Parlamendi alalisi **komisjone** konsulteerib liikmesriikide vastavate asutustega kahe-

poolsetel või mitmepoolsetel kohtumistel ning esimeeste ja raportööride külaskäikude ajal.

Euroopa Parlamendi **fraktsioonide** ja liikmesriikide parlamentide fraktsioonide vahelised kontaktid on arenenud erinevalt ja sõltuvad liikmesriigist ning vastavast erakonnast.

Halduskoostöö areneb eelkõige Euroopa Parlamendis korraldatava praktika ning ametnike vahetuse kaudu. Järjest suurema tähtsuse omandab parlamentide tööga seotud teabevahetus, eelkõige õigusloome valdkonnas. Selleks kasutatakse kaas-aegset infotehnoloogiat, nt internetipõhist IPEXi andmepanka ja sidevõrgustikku.

→ Rosa Raffaelli

1.3.6. Euroopa Ülemkogu

Liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest koosnev Euroopa Ülemkogu annab Euroopa Liidu arengule vajaliku tõe ning sätestab üldised poliitilised sihid. Euroopa Ülemkogu on seotud komisjoniga sel viisil, et komisjoni president on Euroopa Ülemkogu hääleõiguseta liige. Euroopa Ülemkogu kohtumiste alguses esineb kõnega ka Euroopa Parlamendi president. Lissaboni lepingu jõustumisega loodi Euroopa Ülemkogu eesistuja pikaajaline ametikoht ning Euroopa Ülemkogust sai liidu institutsioon.

Õiguslik alus

ELi lepingu artiklid 15, 26 ja 27 ning artikli 42 lõige 2.

Ajalugu

Euroopa Ülemkogu on nüüd ELi liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide tippkonverents. Esimene selline „Euroopa tippkohtumine“ toimus 1961. aastal Pariisis ning alates 1969. aastast on need muutunud sagedasemaks.

Pariisis 1974. aasta veebruaris toimunud Euroopa tippkohtumisel otsustati, et neid riigipeade või valitsusjuhtide kohtumisi tuleks nüüdsest peale korraldada regulaarselt nime all „Euroopa Ülemkogu“, mis saaks võtta vastu üldise lähenemisviisi Euroopa integratsiooniga seotud probleemidele ja tagada liidu tegevuse asjakohase koordineerimise.

Ühtse Euroopa aktiga (1986) kaasati Euroopa Ülemkogu esimest korda ühenduse aluslepingutesse ning määrati kindlaks selle koosseis ja nähti ette kaks korda aastas toimuvad kohtumised.

Maastrichti lepinguga (1992) määrati ametlikult kindlaks Euroopa Ülemkogu roll liidu institutsioonilises raamistikus.

Lissaboni lepingus sätestati Euroopa Ülemkogu Euroopa Liidu täieõigusliku institutsioonina (ELi lepingu artikkel 13) ning määratleti tema ülesanded, milleks on anda liidule selle arenguks vajalik tõe ning määratleda selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid (ELi lepingu artikkel 15).

Korraldus

Eesistuja kutsel tulevad Euroopa Ülemkogus kokku liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid ja komisjoni president (ELi lepingu artikli 15 lõige 2). Ülemkogu töös osaleb välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. Euroopa Parlamendi president saab tavaliselt sõna kohtumise alguses (ELi toimimise lepingu artikli 235 lõige 2).

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest tuleb Euroopa Ülemkogu kokku vähemalt kaks korda poolaastas. Eesistujal on volitused kolmekümneks kuuks ja neid on võimalik üks kord pikendada. Euroopa Ülemkogu teeb tavaliselt otsuseid ühehäälselt. Mitmed olulised ametissenimetamise otsused tehakse siiski

kvalifitseeritud hääleteenamusega (eelkõige Euroopa Ülemkogu eesistuja, Euroopa Komisjoni presidendi kandidaadi, välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning Euroopa Keskpanga presidendi nimetamine).

Riigivõlakriisi ajal on Euroopa Ülemkogu pidanud sagedamini kokku tulema. Näiteks 2012. aastal tuli Euroopa Ülemkogu kokku neli korda. Lisaks toimused järgmised kohtumised: üks Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine, kaks Euroopa Ülemkogu liikmete mitteametlikku kohtumist ja neli euroala riigipeade või valitsusjuhtide kohtumist (mida nimetatakse ka euroala tippkohtumisteks).

Roll

A. Koht liidu institutsioonilises süsteemis

ELi lepingu artikli 13 kohaselt moodustab Euroopa Ülemkogu osa liidu ühtsest institutsioonilisest raamistikust. Kuid Euroopa Ülemkogu roll on olla pigem üldise poliitilise tõe andjaks kui otsuseid tegevaks organiks juriidilises tähenduses. Euroopa Ülemkogu võtab vastu otsuseid, millel on liidu jaoks õiguslikud tagajärjed, üksnes erandjuhtudel (vt alltoodud punkti 2), kuid tal on terve rida institutsioonilisi otsustamisvolitusi. Euroopa Ülemkogul on nüüd volitused võtta vastu siduvaid akte, mida võib vaidlustada Euroopa Liidu Kohtus, ning hagi võib esitada ka tegevusetuse korral (ELi toimimise lepingu artikkel 265).

ELi lepingu artikli 7 lõikega 2 antakse Euroopa Ülemkogule õigus algatada Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamise korral menetlus liikmesriigi õiguste peatamiseks liidu põhimõtete tõsise rikkumise korral.

B. Suhted teiste institutsioonidega

Euroopa Ülemkogu teeb otsuseid täiesti sõltumatult ning enamasti ei ole selleks vaja komisjoni algatust ega Euroopa Parlamendi osalust.

Lissaboni lepinguga säilitatakse siiski organisatsiooniline seos komisjoniga, kuna komisjoni president on Euroopa Ülemkogu hääleõiguseta liige ning välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja osaleb aruteludes. Lisaks palub Euroopa Ülemkogu komisjonil oma kohtumiste ettevalmistamiseks sageli aru-

andeid esitada. Üha sagedamini laseb ta need dokumendid ette valmistada siiski omaenda talitustel.

ELi lepingu artikli 15 lõike 6 punktis d on sätestatud, et Euroopa Ülemkogu eesistuja esitab pärast iga Euroopa Ülemkogu kohtumist Euroopa Parlamendile aruande. Samuti kohtub ta kord kuus Euroopa Parlamendi presidendiga ja fraktsioonide esimeestega ning 2011. aasta veebruaris andis ta nõusoleku vastata parlamendiliikmete kirjalikele küsimustele tema poliitilise tegevuse kohta. Euroopa Parlament saab aga Euroopa Ülemkogu ka mitteametlikult mõjutada, kuna Euroopa Parlamendi president viib kohal Euroopa Ülemkogu kohtumistel, Euroopa Ülemkogu eel korraldatakse Euroopa poliitiliste rühmituste sisesealt parteijuhtide kokkusaamisi ning Euroopa Parlament võtab vastu resolutsioone kohtumistel päevakorras olevate küsimuste, kohtumiste tulemuste ja Euroopa Ülemkogu esitatud ametlike aruannete kohta.

Lissaboni lepinguga lisandus uus liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht, kes teeb Euroopa Ülemkogu nimel välispoliitilisi ettepanekuid ja viib ellu välispoliitikat. Euroopa Ülemkogu eesistuja tagab liidu esindamise välissuhetes ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja volitusi.

C. Volitused

1. Institutsiooniline aspekt

Euroopa Ülemkogu annab liidule „selle arenguks vajaliku toetuse ning määratleb selle üldised poliitilised sihid ja prioriteetid“ (ELi lepingu artikli 15 lõige 1). Euroopa Ülemkogu otsustab kvalifitseeritud hääletamusega ka nõukogu koosseisu ja rotatsiooni korras toimuva eesistumise ajakava üle.

2. Välis- ja julgeolekupoliitika küsimused

Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) põhimõtted ja üldsuunised ning võtab vastu otsused ÜVJP rakendamise ühisstrateegiade kohta (ELi lepingu artikkel 26). ELi lepingu artikli 42 lõike 2 kohaselt otsustab Euroopa Ülemkogu ühehäälselt, kas soovitada liikmesriikidel liikuda liidu ühise kaitsepoliitika järkjärgulise kujundamise suunas.

Kui liikmesriik kavatab liikmesriigi poliitikaga seotud tähtsatel põhjustel olla otsustamise vastu, võib nõukogu kvalifitseeritud hääletamusega otsustada, et küsimus suunatakse ühehäälselt otsuse tegemiseks Euroopa Ülemkogusse (ELi lepingu artikli 31 lõige 2). Samasugust menetlust võib kohaldada juhul, kui liikmesriigid otsustavad kõnealusel valdkonnas sisse seada tõhustatud koostöö (ELi lepingu artikkel 20).

3. Majanduse juhtimine ja mitmeaastane finantsraamistik

Alates 2009. aastast on riigivõlakriisi andnud Euroopa Ülemkogule ja euroala tippkohtumistele tähtsa rolli ülemaailmse panganduskriisi tagajärgedega võitlemisel. Mitu liikmesriiki on saanud finantsabi pakette ajutiste kokkulepete alusel, mille on otsustanud riigipead või valitsusjuhid ning hiljem ratifitseerinud liikmesriigid. Tulevikus eraldatakse finantsabi püsivalt toimiva Euroopa stabiilsusmehhanismi kaudu. Liikmesriikide valitsused on komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Keskpanga aktiivsel osalusel koostanud rahvusvahelise lepingu – majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu (mida nimetatakse ka fiskaalkokkuleppeks) –, mis võimaldab rangemalt kontrollida liikmesriikide eelarve- ja sotsiaalmajanduspoliitikat. See tõstatab üha enam küsimusi Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi rolli kohta euroala majanduse juhtimisel.

Euroopa Ülemkogu etendab olulist rolli ka Euroopa poolaasta puhul. Kevadkohtumistel annab ta välja poliitikasuunised makromajanduse, fiskaalpoliitika ja struktuurireformide valdkonnas ning majanduskasvu ergutavates poliitikavaldkondades. Juunikuisel kohtumistel kinnitab ta soovitusel, mis tulenevad Euroopa Komisjoni koostatud ja Euroopa Liidu Nõukogus arutatud hinnangutest riiklike reformikavade kohta.

Samuti on ta kaasatud läbirääkimistesse mitmeaastase finantsraamistiku üle, kus ta etendab kesket rolli poliitilise kokkuleppe saavutamisel mitmeaastase finantsraamistiku määramise peamistes poliitilistes küsimustes, nagu kulude ülemmäärad, kuluprogrammid ja rahastamine (vahendid).

4. Politsei- ja õigusalaane koostöö kriminaalasjades

Nõukogu liikme taotlusel otsustab Euroopa Ülemkogu, kas seada sisse tõhustatud koostöö kõnealusel tegevusalaga seotud valdkonnas (ELi lepingu artikkel 20). Lissaboni lepinguga on kehtestatud mitmed uued üleminekuklauslid, mis võimaldavad Euroopa Ülemkogul muuta nõukogu ühehäälsuse nõude hääletamusega otsustamiseks (1.4.2).

Saavutused

Euroopa Ülemkogu on tõhusalt toiminud liidu üldiste tegevussuuniste vastuvõtmisel ja ka ühenduse otsustamisprotsessi ummikseisudest väljumisel. Euroopa Ülemkogu valitussüstevaheline olemus ja otsuste tegemise menetlused võivad aga pidurdata Euroopa integratsiooni föderaalset arengut ning ohustada isegi ühenduse süsteemi riigiüleseid saavutusi. Lissaboni lepinguga tehtud institutsioonilisi muudatusi tuleb veel edaspidi hinnata. Äramärkimist väärib asjaolu, et Euroopa Ülemkogu eesistuja annab korrapäraselt aru Euroopa Parlamendile.

A. Välis- ja julgeolekupoliitika

Alates 1990. aastate algusest on välis- ja julgeolekupoliitika olnud Euroopa Ülemkogu tippkohtumiste oluline teema. Kõnealusel valdkonnas on vastu võetud otsuseid järgmistes küsimustes:

- rahvusvaheline julgeolek ja võitlus terrorismiga;
- Euroopa naabruspoliitika ja suhted Venemaaga;
- suhted Vahemere maadega ja Lähis-Idaga.

Helsingi kohtumisel 10. ja 11. detsembril 1999. aastal otsustas Euroopa Ülemkogu tugevdada ÜVJPD, arendades sõjalist ja mittesõjalist kriisiohjamise suutlikkust.

Brüsseli kohtumisel 12. detsembril 2003. aastal kiitis Euroopa Ülemkogu heaks Euroopa julgeolekustrateegia.

B. Laienemine

Euroopa Ülemkogu on seadnud tingimused igaks ELi laienemise vooruks. 1993. aastal Kopenhaagenis kehtestas ta edasise ühinemislaine alused (Kopenhaageni kriteeriumid). Järgnevate aastate kohtumistel täpsustati ühinemiskriteeriume ja eelnevalt nõutavaid institutsioonilisi reforme veelgi.

Euroopa Ülemkogu Kopenhaageni kohtumisel (12. ja 13. detsembril 2002) otsustati, et 1. mail 2004 ühinevad Euroopa Liiduga Küpros, Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Malta, Poola, Slovakkia ja

Sloveenia, Rumeenia ja Bulgaaria ühinesid liiduga 1. jaanuaril 2007.

Luxembourgis kohtumisel 3. oktoobril 2005 kinnitas nõukogu raamistiku läbirääkimisteks Horvaatia ja Türgiga nende riikide ELiga ühinemise teemal. Horvaatia ühinemisleping allkirjastati 9. detsembril 2011 ning Horvaatia ühines 1. juulil 2013.

C. Institutsiooniline reform

Euroopa Ülemkogu Tampere kohtumisel (15. ja 16. oktoobril 1999) kehtestati Euroopa Liidu põhiõiguste harta koostamise kord (1.1.6). Euroopa Ülemkogu Helsingi kohtumisel (detsembris 1999) kutsuti Nice'i lepingu ettevalmistamiseks kokku valitsustevaheline konverents.

Euroopa Ülemkogu Laekeni kohtumisel (14. ja 15. detsembril 2001) otsustati kutsuda kokku Euroopa tuleviku konvent, mis koostas läbikukunud põhiseaduse lepingu (1.1.4.). Pärast kaks ja pool aastat kestnud institutsioonilist ummikseisu võeti 21.–22. juunil 2007 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel vastu valitsustevahelise konverentsi üksikasjalik mandaat, mille tulemusena allkirjastati 13. detsembril 2007 Lissaboni leping. Leping jõustus 1. detsembril 2009 (1.1.5). 25. märtsil 2011 võttis Euroopa Ülemkogu vastu otsuse, millega muudeti ELi toimimise lepingu artiklit 136 ja valmistati ette tingimused Euroopa stabiilsusmehhanismi loomiseks.

→ Petr Novak

1.3.7. Euroopa Liidu Nõukogu

Nõukogu on institutsioon, kes võtab koos Euroopa Parlamendiga vastu ELi õigusakte – määrusi ja direktiive – ning valmistab ette otsuseid ja mittedividuvald soovitusi. Oma pädevusvaldkonnas võtab nõukogu otsused vastu lihthäälteenamuse, kvalifitseeritud häälteenamuse või ühehäälsuse alusel, sõltuvalt nõukogu heakskiitu vajava akti õiguslikust alusest.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu ühtses institutsioonilises raamistikus kasutab nõukogu volitusi, mis on talle antud Euroopa Liidu lepinguga (artikkel 16) ja ELi toimimise lepinguga (artiklid 237 kuni 243).

Roll

A. Õigusaktid

Komisjoni esitatud ettepanekute põhjal võtab nõukogu vastu liidu õigusakte määruste ja direktiividega kas ühiselt Euroopa Parlamendiga vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 294 (seadusandlik tavamenetlus) või üksi pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga (1.4.1.). Nõukogu võtab vastu ka üksikotsuseid ja mittedividuvald soovitusi (ELi toimimise lepingu artikkel 288) ning avaldab resolutsioone. Nõukogu ja Euroopa Parlament sätestavad komisjonile antud rakendamisevolituste teostamiseks eeskirjad ja üldpõhimõtted või jätab nõukogu endale õiguse kasutada rakendusvolitusi vahetult ise (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3).

B. Eelarve

Nõukogu on üks kahest eelarvepädevast institutsioonist (teine on Euroopa Parlament), kes kiidavad heaks liidu eelarve (1.4.3.). Nõukogu võtab seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt vastu otsused, millega määratakse kindlaks liidu omavahendite süsteemi ja mitmeaastase finantsraamistiku suhtes kohaldatavad sätted (ELi toimimise lepingu artiklid 311 ja 312). Viimasel juhul on vajalik Euroopa Parlamendi liikmete enamuse nõusolek. 2013. aasta juulis kiitis parlament heaks finantsraamistiku aastateks 2014–2020.

C. Muud pädevusvaldkonnad

1. Rahvusvahelised lepingud

Nõukogu sõlmib liidu rahvusvahelised lepingud, mille üle peab läbirääkimisi komisjon ja mille puhul on enamikul juhtudel vajalik ka Euroopa Parlamendi nõusolek (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 6).

2. Ametisse nimetamised

Nõukogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega (pärast Nice'i lepingu jõustumist) ametisse Euroopa

Kontrollikoja, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmed.

3. Majanduspoliitika

Nõukogu tagab liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise (ELi toimimise lepingu artikkel 121) ja teeb poliitilisi otsuseid rahanduse valdkonnas, ilma et see piiraks Euroopa Keskpannga volitusi. Erisätted kehtivad eurorühma kuuluvatele liikmesriikidele, kes valivad kaheks ja pooleks aastaks eurorühma esimehe (ELi toimimise lepingu artiklid 136 ja 137). Tavaliselt kohtuvad eurorühma rahandusministrid päev enne majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kohtumist.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit muudeti Euroopa Ülemkogu otsusega 2011/199/EL ja see jõustus 1. mail 2013, kui kõik liikmesriigid olid selle ratifitseerinud. Nimetatud artikkel on nüüd õiguslik alus stabiilsusmehhanismidele, näiteks Euroopa stabiilsusmehhanismile ESM (4.2.3.).

4. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika

Lissaboni lepinguga anti Euroopa Liidule juriidilise isiku staatus ja sellega astus Euroopa Liit Euroopa Ühenduse asemele. Uue lepinguga tühistati ka nn kolme samba struktuur. Justiits- ja siseküsimused on nüüd ELi täielikult integreeritud poliitikavaldkonnad, mille puhul rakendatakse peaaegu alati seadusandlikku tavamenetlust. Välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas järgib nõukogu ühiste seisukohtade vastuvõtmisel ja ühismeetmete võtmisel või konventsioonide väljatöötamisel siiski endiselt erieeskirju.

Endine eesistujakolmik (nn troika) süsteem asendati uue süsteemiga: nüüd on liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja alalisel juhtimisel tegutsev välisasjade nõukogu väga tihedalt seotud Euroopa Komisjoniga. Välisasjade nõukogu tööd toetavad nõukogu peasekretariaat, samuti Euroopa välisteenistus.

Organisatsioon

A. Koosseis

1. Liikmed

„Nõukogu koosneb kõigi liikmesriikide esindajatest ministri tasandil, kellel on volitused võtta selle

liikmesriigi valitsuse nimel siduvaid kohustusi" (ELi lepingu artikli 16 lõige 2).

2. Eesistujariik

Nõukogu tööd juhib liidu eesistuja ametikohta täitva liikmesriigi esindaja, v.a välisasjade nõukogu puhul. Eesistujariik vahetub iga kuue kuu möödumisel järjekorras, mille on ühehäälselt määranud kindlaks nõukogu (ELi lepingu artikli 16 lõige 9). Nõukogu kõikide koosseisude (välja arvatud välisasjade nõukogu) puhul täidavad eesistuja rolli eelnevalt kindlaks määratud kolme liikmesriigi esindajad 18 kuu jooksul, seejuures tegutseb iga liige eesistujana 6 kuud.

Järgmise seitsme aasta jooksul on eesistujariikide järjekord selline: Kreeka ja Itaalia 2014, Läti ja Luksemburg 2015, Holland ja Slovakkia 2016, Malta ja Ühendkuningriik 2017, Eesti ja Bulgaaria 2018, Austria ja Rumeenia 2019 ning Soome 2020. aasta esimesed kuus kuud. Euroopa Ülemkogu võib seda järjestust muuta (ELi toimimise lepingu artikli 236 punkt b).

B. Tegevus

Asjassepuutuvast valdkonnast sõltuvalt võtab nõukogu oma otsused vastu lihthäälteenamusega, kvalifitseeritud häälteenamusega või ühehäälselt (1.4.1 ja 1.4.2.). Kui nõukogu arutab või hääletab seadusandlikke akte, on nõukogu istungid nüüd tavaliselt avalikud (ELi lepingu artikli 16 lõige 8).

1. Lihthäälteenus

Lihthäälteenus tähendab seda, et otsus loetakse vastuvõetuks, kui poolthääli on rohkem kui vastuhääli. Igal nõukogu liikmel on üks hääl. Lihthäälteenust kohaldatakse juhul, kui asutamisleping ei sätesta teisiti (ELi toimimise lepingu artikli 238 lõige 1). Seega on tegemist n-õ standardse otsustamisprotseduuriga. Praktikas kohaldatakse seda aga vaid väheste otsuste tegemisel: nõukogu sise-eeskirjad, nõukogu sekretariaadi töö korraldamine ja asutamislepingus sätestatud komiteede tegevust reguleerivad eeskirjad.

2. Kvalifitseeritud häälteenus

a. Mehhanism

Paljudel juhtudel näeb asutamisleping ette otsuste tegemise kvalifitseeritud häälteenamusega, mille puhul on nõutav suurem poolthääle arv kui lihthäälteenamuse puhul. Sellisel juhul ei kehti enam hääleõiguse võrdsuse põhimõte. Igal liikmesriigil on kindlaks määratud hääle arv, mis sõltub riigi elanikkonna suurusel (EÜ asutamislepingu artikli 205 lõige 2 ja alates 2014. aasta novembrist ELi toimimise lepingu artikkel 238). Alates 1. jaanuarist 2007 kehtib uus hääle arvestamise süsteem ja kvalifitseeritud

häälteenamuse saavutamiseks (pärast Horvaatia ühinemist on ELil 28 liikmesriiki):

- on otsuse vastuvõtmiseks nõutav 260 poolthääle 352-st häälest (73,86%), mis on hääle uus üldarv,
- otsuse peab heaks kiitma liikmesriikide enamus ja
- otsuse poolt peab olema vähemalt 62% ELi elanikkonnast (viimase kriteeriumi täitmise kontrollimist saab taotleda iga liikmesriik).

Kui nõukogu poolt vastuvõetav dokument ei põhine komisjoni ettepanekul, on selle vastuvõtmiseks nõutav vähemalt 255 poolthääle, mis on antud vähemalt kahe kolmandiku liikmete poolt.

Lissaboni lepinguga jäeti kvalifitseeritud häälteenamuse süsteem kõrvale ja järgitakse topeltenamuse lihtsat reeglit (55% nõukogu liikmetest, kelle hulka kuuluvad vähemalt 15 liikmesriiki ja kes esindavad vähemalt 65% liidu elanikkonnast). See uus süsteem ei jõustu siiski enne 1. novembrist 2014. Nõukogu liige võib aga taotleda praeguse süsteemi kehtivuse pikendamist kuni 2017. aasta 31. märtsini.

b. Kohaldamisala

Lissaboni lepinguga laiendati kvalifitseeritud häälteenamusega tehtud otsuste kohaldamisala. See otsustamisprotseduur võeti kasutusse 68 õigusliku aluse puhul (või laienes neile) ning see toimus enamasti seoses seadusandliku tavamenetluse kasutuselevõtmisega (sh paljud varasema kolmanda samba valdkonnad). Kvalifitseeritud häälteenus on nüüd nõutav ka Euroopa Komisjoni presidendi ja liikmete, Euroopa Kontrollikoja liikmete, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmete ametisse nimetamiseks (1.4.1 ja 1.4.2).

3. Ühehäälsus

Ühehäälsus on vastavalt aluslepingule nõutav vaid väheste otsuste tegemiseks, kuid osa neist on väga olulised (maksustamine, sotsiaalpoliitika jne). See võeti ka Lissaboni lepingusse üle. Euroopa Liidu lepingu artikli 48 lõikes 7 on aga nn sillaklausel, mille kohaselt nõukogu võib teatavates küsimustes asendada ühehäälselt otsustamise kvalifitseeritud häälteenamuse alusel otsustamisega. Peale selle võib nõukogu teatud poliitikavaldkondade puhul otsustada (ühehäälselt) laiendada kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist (nt ELi toimimise lepingu artikli 81 lõige 3, perekonnaõiguse piiriülene toime).

Üldiselt püüab nõukogu saavutada ühehäälsust iseigi juhtudel, kui see ei ole nõutav. See eelistus tuleneb nn **Luksemburgi kompromissist** 1966. aastal. Selle kompromissiga lahendati Prantsusmaa ja teiste liikmesriikide vahel tekkinud vaidlus, kui Prantsusmaa oli keeldunud nõustumast osa valdkondade puhul nõutud üleminekuga ühehäälsusel kvalifitseeri-

tud hääleteenamusega otsustamisele. Kompromissi tekstis on öeldud, et kui kvalifitseeritud hääleteenamusega võib teha komisjoni ettepanekul põhineva otsuse, mille puhul on kaalul ühe või enama partneri väga olulised huvid, püüavad nõukogu liikmed mõistliku ajavahemiku jooksul saavutada lahenduse, mille saavad heaks kiita kõik nõukogu liikmed, austades üheaegselt nii üksteise kui ka nõukogu huvisid.

Samalaadne lahendus leiti ka 1994. aastal. See nn **lõnnina kompromiss** kaitseb teatud hulka liikmesriike, kes jäävad napilt allapoole blokeeriva vähemuse piiri eeldusel, et kui need liikmesriigid teevad teatavaks oma kavatsuse hääletada otsuse vastu võtmisel kvalifitseeritud hääleteenamusega nõukogus selle vastu, teeb nõukogu mõistliku ajavahemiku jooksul kõik endast oleneva, et leida liikmesriikide suure enamuse jaoks rahuldav lahendus.

Hiljuti antud võimalus uue topeltenamuse süsteemi kasutuselevõtu edasilükkamiseks 2014. aastalt 2017. aastale on samm sellesamas suunas.

Alaliste esindajate komitee (COREPER)

Liikmesriikide alalistest esindajatest koosnev komitee valmistab ette nõukogu tööd ja täidab talle antud volitusi (ELi toimimise lepingu artikkel 240). Komitee eesistuja ülesandeid täidab selle eesistujariigi esindaja, kes juhib ka üldasjade nõukogu tööd, s.t korralise eesistujariigi esindaja. Poliitika- ja julgeolekukomitee tööd (see komitee jälgib rahvusvahelist olukorda ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas) juhib aga liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat esindav isik.

→ Wilhelm Lehmann

1.3.8. Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjon on Euroopa institutsioon, kellel on seadusandliku algatuse ainuõigus ja suur täidesaatev võim sellistes valdkondades nagu konkurents ja väliskaubandus. See on Euroopa Liidu peamine täitevorgan ja see koosneb volinike kolleegiumist, kuhu kuulub igast liikmesriigist üks volinik. Komisjon juhib ka komiteesid, mis vastutavad ELi õiguse rakendamise eest. Endine komiteemenetluse süsteem asendati hiljuti uute õigusaktidega: rakendusaktid ja delegeeritud õigusaktid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikkel 17 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 234, 244–250, 290 ja 291.

Ajalugu

Eialgu oli igal ühendusel oma täitevorgan: aastal 1951 loodud Euroopa Sõe- ja Teraseühendusel juhatus ning Rooma lepinguga 1957. aastal loodud kahele ühendusel, nii EMÜ-l kui ka Euratomil kummalgi komisjon. Need organid ühendati 1965. aastal üheks Euroopa Komisjoniks (1.1.2.).

Koosseis ja õiguslik staatus

A. Liikmete arv

Pikka aega koosnes Euroopa Komisjon vähemalt ühest, kuid mitte rohkem kui kahest volinikust iga liikmesriigi kohta. Praktikas said viis kõige suurema elanikkonnaga riiki kaks volinikukohta ja teised, nende hulgas kümme uut liikmesriiki alates nende ühinemisest ELiga, said ühe koha. Alates 1. novembrist 2004 on Euroopa Komisjonis üks volinik iga liikmesriigi kohta.

Algselt nähti Lissaboni lepinguga ette, et alates 1. novembrist 2014 vastab Euroopa Komisjoni liikmete arv kahele kolmandikule liikmesriikide arvust. Samal ajal oleks sisse viidud ka paindlikkuse element, mis võimaldab Euroopa Ülemkogul otsustada komisjoni liikmete lõpliku arvu üle (ELi lepingu artikli 17 lõige 5). Euroopa Ülemkogu otsustas enne lirimaal 2009. aastal toimunud teist rahvahääletust Lissaboni lepingu üle säilitada põhimõtte, mille kohaselt iga liikmesriigi kohta on üks volinik. Mais 2013 otsustas Euroopa Ülemkogu, et komisjoni liikmete arv on ka edaspidi võrdne liikmesriikide arvuga.

B. Ametisse nimetamise meetod

Lissaboni lepingus on sätestatud, et võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimisi ja pärast asjakohaste konsultatsioonide pidamist esitab kvalifitseeritud häälteenamusega otsustav Euroopa Ülemkogu Euroopa Parlamendile oma kandidaadi komisjoni presidendi ametikohale. Selle kandidaadi valib Euroopa Parlament oma liikmete enamusega (ELi lepingu artikli 17 lõige 7).

Nõukogu kinnitab kvalifitseeritud häälteenamusega ja ühisel kokkuleppel valitud presidendiga nimekirja teistest isikutest, keda ta kavatses määrata komisjoni liikmeteks vastavalt iga liikmesriigi esitatud ettepanekutele.

Komisjoni president ning teised komisjoni liikmed, nende hulgas liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kiidetakse Euroopa Parlamendis heaks ühtse nimekirjana, ja nimetakse ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega.

Alates Maastrichti lepingust on voliniku ametiaja pikkus võrdne parlamendi ametiajaga, s.o viis aastat. Voliniku saab ametisse määrata ka järgmiseks ametiajaks.

C. Vastutus

1. Isiklik vastutus (ELi toimimise lepingu artikkel 245)

Euroopa Komisjoni liikmed:

- peavad liidu üldistes huvides olema oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud, eelkõige ei tohi nad oma kohustuste täitmisel taotleda ega saada juhiseid üheltpki valitsuselt ega muult organilt;
- ei tohi oma ametiaja jooksul töötada ühelgi teisel tasustataval ega mittetasustataval ametikohal.

Euroopa Kohus võib voliniku nõukogu või Euroopa Komisjoni enda taotlusel ametist tagandada, juhul kui ta nimetatud kohustusi rikub või on süüdi tõsisest üleastumises (ELi toimimise lepingu artikkel 247).

2. Kollektiivne vastutus

Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 234 vastutab komisjon parlamendi ees kollektiivselt. Kui Euroopa Parlament võtab vastu umbusaldusavalduse Euroopa Komisjoni vastu, siis astuvad komisjoni liikmed täies koosseisus tagasi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja astub tagasi oma komisjonis täidetavatest ülesannetest.

Struktuur ja tegevus

Euroopa Komisjon tegutseb presidendi juhtimisel, kes määrab kindlaks sisemise korralduse. President jaotab komisjoni tegevusvaldkonnad volinike vahel. Iga volinik vastutab seega konkreetse teemavald-

konna eest ja tal on juhtimisvolitused asjaomaste halduslike allüksuste üle. Pärast kolleegiumilt heakskiidu saamist nimetab president komisjoni liikmete hulgast asepresidendid. Komisjoni liige astub tagasi, kui president seda pärast kolleegiumilt heakskiidu saamist nõuab.

Komisjonil on peasekretariaat, mis koosneb 33 osakonnast (peadirektoraadist) ja 11 spetsialiseeritud struktuuriüksusest (talitused), sh Euroopa Pettustevastane Amet, õigustalitus, ajalooarhiivid ja Väljannete Talitus. Välja arvatud paar erandit, võtab komisjon vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 250 otsused vastu häälteenamusega.

Volitused

A. Algatusõigus

Üldjuhul on komisjonil liidu seadusandlike aktide algatamise ainuõigus (ELi lepingu artikli 17 lõige 2). Komisjon koostab õigusakti ettepanekud vastuvõtmiseks mõlemale otsuseid tegevale institutsioonile, parlamendile ja nõukogule.

1. Täielik algatusõigus: õigus esitada ettepanekuid

a. Õigusloomealane algatus

Õigus esitada ettepanekuid on algatusõiguse täielik vorm, sest see on alati ainuõigus ja on otsust vastuvõtvale organile suhteliselt piirav, sest otsust ei saa vastu võtta, kui selleks ei ole esitatud ettepanekut, ning otsus peab põhinema ettepanekul sellisel kujul, nagu see esitati.

Komisjon koostab ning esitab nõukogule ja parlamendile seadusandlikke ettepanekuid (määrused ja direktiivid), mida on vaja aluslepingute rakendamiseks (1.4.1).

b. Eelarve algatus

Komisjon koostab esialgse eelarveprojekti, mis esitatakse nõukogule ja parlamendile vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 314 (1.4.3).

c. Suhted kolmandate riikidega

Nõukogu volituse alusel vastutab komisjon vastavalt ELi toimimise lepingu artiklitele 207 ja 218 läbirääkimiste eest rahvusvaheliste lepingute üle, mis seejärel esitatakse allkirjastamiseks nõukogule. Selliste läbirääkimiste hulka kuuluvad ka läbirääkimised Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga liitumiseks (ELi lepingu artikli 6 lõige 2). Välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas vastutab lepingute üle peetavate läbirääkimiste eest liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.

2. Piiratud algatusõigus: soovituste või arvamuste esitamise õigus

a. Majandus- ja rahaliit (4.1.2)

Komisjonil on roll ka majandus- ja rahaliidu juhtimisel. Komisjon esitab nõukogule:

- soovitusi liikmesriikidele esitatavate majanduspoliitika üldsuuniste eelnõude koostamise kohta ja hoiatusi, kui majanduspoliitika ei vasta üldsuunistele (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 4);
- ettepanekuid, mille põhjal nõukogu otsustab, kas liikmesriigis eksisteerib ülemäärane eelarvepuudujääk (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 6; varem võis komisjon esitada üksnes soovitusi);
- soovitusi meetmeteks juhul, kui väljaspool euroala asuv liikmesriik satub maksebilansiga raskustesse (ELi toimimise lepingu artikkel 143);
- soovitusi ühtse valuuta ja teiste valuutade vahelise vahetuskursi kohta ning vahetuskursipoliitika üldsuuniste kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 219);
- hinnanguid riiklike poliitikakavade kohta ja konkreetselt igale riigile suunatud soovitusi projekte Euroopa poolaasta raames.

b. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika

Selles valdkonnas anti paljud komisjoni volitused üle liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale ja Euroopa välisteenistusele. Komisjon võib kõrget esindajat toetada, kui viimane esitab nõukogule ettepaneku välis- või julgeolekupoliitika valdkonnas (ELi lepingu artikkel 30). Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja on ühtlasi komisjoni asepresident.

B. Volitused liidu õiguse rakendamise jälgimiseks

Aluslepingutes nõutakse, et komisjon tagaks aluslepingute ja nende rakendamiseks võetud otsuste (teised õigusaktid) nõuetekohase rakendamise. See on komisjoni roll aluslepingute kaitsjana. Komisjon täidab seda rolli peamiselt kohustuse täitmata jätmise menetluse kaudu liikmesriigi suhtes (ELi toimimise lepingu artikkel 258).

C. Rakendusvolitused

1. Lepingutest tulenevad volitused

Neist peamised on: eelarve täitmine (ELi toimimise lepingu artikkel 317); loa andmine liikmesriikidele aluslepingutes sätestatud kaitsemeetmete võtmiseks, eriti üleminekupeerioididel (nt ELi toimimise lepingu artikkel 201) ja konkurentsieeskirjade jõustamine, eriti riigiabi jälgimine (ELi toimimise lepingu artikkel 108).

Mõne liikmesriigi võlakriisi leevendamiseks loodud rahandussektori päästepakettide puhul vastutab komisjon ELi eelarvest eraldatud ja eelarvega tagatud vahendite haldamise eest. Komisjon on volitatud muutama Euroopa stabiilsusmehhanismi juhatajate nõukogu hääletamiskorda ühehäälsusest erakorraliseks kvalifitseeritud hääleteenamuseks (85%), kui komisjon on seisukohal (koos EKPga), et finantsabi andmiseks vajaliku otsuse vastu võtmata jätmine ohustaks euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust (Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamislepingu artikli 4 lõige 4) (4.2.3).

2. Nõukogu ja parlamendi poolt delegeeritud volitused

Komisjon kasutab talle antud volitusi nõukogu ja parlamendi vastuvõetud seadusandlike aktide rakendamiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 291).

Lissaboni lepinguga kehtestati uued „eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes“ (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3 ja määrus (EL) nr 182/2011). Viidatud aluslepingu lõikes ja määruses asendatakse varasemad komiteemenetluse mehhanismid kahe uue vahendiga, milleks on nõuandemenetlus ja kontrollimenetlus. Määruses sätestatakse ametlikult parlamendi ja nõukogu kontrolliõigus ja nähakse vastuolu korral ette edasikaebekord.

3. Delegeeritud õigusaktid

Lissaboni lepinguga viidi sisse ka uus õigusnormide kategooria, mis jääb seadusandlike aktide ja rakendusaktide vahele. Need „delegeeritud muud kui seadusandlikud aktid“ (ELi toimimise lepingu artikkel 290) on „üldkohaldatavad [ning] täiendavad või

muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi“ (neid nimetatakse ka alusaktideks). Parlamendil on põhimõtteliselt samad järelevalvevolitused kui nõukogul.

D. Regulaativ- ja nõuandevolitused

Aluslepingutega antakse komisjonile harva täielikud regulaatiivolitused. Üks näide selle kohta on ELi toimimise lepingu artikkel 106, millega antakse komisjonile volitus tagada, et riigi osalusega äriühingud ja ettevõtjad, kellele on antud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamine, järgiksid ELi eeskirju. Artiklis kehtestatakse, et vajaduse korral adresseerib komisjon liikmesriikidele asjakohased direktiivid või otsused.

Aluslepingud annavad komisjonile õiguse koostada mitmel juhul soovitusi ja esitada raporteid või arvamusi. Samuti nähakse neis ette, et komisjoniga teatud otsuste puhul konsulteeritakse, näiteks uute liikmesriikide liitu vastuvõtmisel (Euroopa Liidu lepingu artikkel 49). Komisjoniga konsulteeritakse näiteks ka Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse ja Euroopa ombudsmani põhikirja osas.

Euroopa Parlamendi roll

Komisjon on Euroopa Parlamendi peamine dialoogipartner õigusvaldkondades ja eelarvet puudutavates küsimustes. Parlamentaarsel kontrollil komisjoni töökava ja selle täideviimise üle on üha tähtsam osa Euroopa Liidu valitsemistava demokraatliku õiguspärasuse suurendamisel.

→ Wilhelm Lehmann

1.3.9. Euroopa Liidu Kohus

Euroopa Liidu Kohus on üks ELi seitsmest institutsioonist. Euroopa Liidu Kohus koosneb kolmest kohtust: Euroopa Kohus, Üldkohus ja Avaliku Teenistuse Kohus. Euroopa Liidu Kohtu jurisdiktsiooni kuulub Euroopa Liit. Kohtuorganid tagavad Euroopa Liidu esmase ja teise õiguse nõuetekohase tõlgendamise ja kohaldamise liidu territooriumil. Euroopa Kohus kontrollib liidu institutsioonide õigusaktide õiguspärasust ja teeb otsuseid selle kohta, kas liikmesriigid järgivad esmasest ja teisest õigusest tulenevaid kohustusi. Liikmesriikide kohtunike taotlusel tõlgendab kohus samuti liidu õigust ning tagab, et aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel järgitakse õigust.

Euroopa Kohus

A. Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu artikkel 19, ELi toimimise lepingu artiklid 251–281, Euratomi asutamislepingu artikkel 136; aluslepingutele lisatud protokoll nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta;
- teatavad rahvusvahelised lepingud.

B. Koosseis ja põhikiri

1. Koosseis

a. Liikmete arv (ELi lepingu artikkel 19 ja ELi toimimise lepingu artikkel 252)

Üks kohtunik igast liikmesriigist. Kaheksa kohtujuristi; nõukogu võib seda arvu kohtu taotlusel suurendada.

b. Tingimused (ELi toimimise lepingu artikkel 253 ja ELi lepingu artikkel 19)

Kohtunikud ja kohtujuristid

- peavad vastama oma riigi kõrgeimasesse kohtuametisse nimetamiseks nõutavatele tingimustele või olema tunnustatud ja pädevad juristid;
- nende sõltumatus on väljaspool kahtlust.

c. Ametisse nimetamine (ELi toimimise lepingu artikkel 253)

Kohtunikud ja kohtujuristid nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel.

2. Mandaat

a. Ametiaja kestus (ELi toimimise lepingu artikkel 253 ja põhikiri)

Kuus aastat. Osaline asendamine iga kolme aasta järel:

- vaheldumisi asendatakse neliteist ja kolmteist kohtuniku;
- asendatakse neli kohtujuristi.

Ametiaja lõppemisel võib kohtuniku ja kohtujuristi tagasi nimetada.

b. Eesõigused ja puutumatus (põhikiri)

Kohtunikel ja kohtujuristidel on kohtulik puutumatus. Kui nad on ametist lahkunud, on neil jätkuvalt

puutumatus oma ametiülesannete täitmisel sooritatud tegude suhtes. Puutumatus võib ära võtta vaid kohtu ühehäälese otsusega.

c. Kohustused (põhikiri)

Kohtunikud ja kohtujuristid

- annavad enne oma kohustuste täitmisele asumist vande (sõltumatus, erapooletus ja saladuse hoidmine);
- ei tohi pidada poliitilist ega haldusametikohta ega töötada ühelgi muul ametikohal;
- kohustuvad täitma ametist tulevaid kohustusi.

C. Korraldus ja toimimine (ELi toimimise lepingu artikkel 253 ja põhikiri)

1. Sisemine korraldus

Kohtunikud valivad endi seast kolmeks aastaks Euroopa Kohtu presidendi, keda võib tagasi valida. Kohus nimetab kohtusekretäri.

2. Toimimine

Kohus kehtestab kodukorra, mille heakskiitmiseks on nõutav nõukogu kvalifitseeritud häälteenamus. Kohus peab istungeid kodades (kolm või viis liiget), suurkodades (11 kohtuniku) või täiskogus (need koosseisud kehtestati Nice'i lepinguga: 1.1.4).

D. Saavutused

Euroopa Kohus on väga oluline, mõne arvamuse kohaselt on kohus koguni juhtiv tegur Euroopa integreerimisele.

1. Üldiselt

Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas Costa vs. ENEL oli otsustava tähtsusega Euroopa Ühenduse õiguse määratlemisel iseseisva ning siseriikliku õigustiku suhtes ülilusliku õigussüsteemina. Samaselt pandi 5. veebruari 1963. aasta otsusega kohtuasjas Van Gend & Loos alus põhimõttele, et ühenduse õigus on liikmesriikide kohtutes otseselt kohaldatav. Muud tähtsad otsused käsitlevad inimõiguste kaitset: 14. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas Nold, kus rõhutati, et põhiõigused on üldiste lahutamatu osa õiguspõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus (1.5.1.).

2. Konkreetsed valdkonnad

- Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil: 8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas Royer, kus kohus toetas liikmesriigi kodaniku õigust elada muus liikmesriigis, ilma et vastuvõttev riik peaks selleks väljastama elamisloa.
- Kaupade vaba liikumine: 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas Cassis de Dijon, kus kohus otsustas, et ühes liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud kaup tuleb põhimõtteliselt turule lubada ka teistes liikmesriikides.
- Rahvusvaheline õigus: 31. märtsi 1971. aasta AETR otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, millega tunnustati ühenduse õigust sõlmida rahvusvahelisi lepinguid valdkondades, kus kehtivad ühenduse õigusaktid.
- Hiljutised kohtulahendid, millega kehtestati kahjuhüvitamise nõue liikmesriikidele, kes ei ole direktiive siseriiklikku õigusesse üle võtnud või ei ole seda teinud õigeaegselt.
- Mitmesugused otsused seoses sotsiaalse turvalisuse ja konkurentsiga.
- Otsused ühenduse õiguse rikkumise kohta liikmesriikide poolt, mis on esmatähtsad ühisturu tõrgeteta toimimiseks.

Üks kohtu suurtest teenetest on olnud põhimõtte sõnastamine, mille kohaselt aluslepinguid ei tule tõlgendada järgalt, vaid neid tuleb käsitleda saavutatud integratsioonijärku arvesse võttes ja aluslepingute eesmärkidest lähtuvalt. See põhimõte on ühendusel võimaldanud vastu võtta õigusakte teatavates valdkondades, mida ei ole aluslepingutega reguleeritud, näiteks võitlus saaste vastu (13. septembri 2005. aasta otsusega kohtuasjas C/176-03 lubas Euroopa Kohus Euroopa Ühendusel kehtestada kriminaal-asjades õigusnorme, kui need tunduvad „vajalikud“ keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks).

Üldkohus

A. Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 254–257, Euratomi asutamislepingu artikkel 40; aluslepingutele lisatud protokoll nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta (IV jaotis).

B. Koosseis ja põhikiri (ELi toimimise lepingu artikkel 254)

1. Koosseis

a. Liikmete arv (ELi lepingu artikkel 19)

Vähemalt üks kohtunik igast liikmesriigist. Kohtunikelt võidakse paluda kohtujuristi ülesannete täitmist.

b. Tingimused

Samad, mis Euroopa Kohtus.

c. Ametisse nimetamine

Sama, mis Euroopa Kohtus.

2. Mandaat

Sama, mis Euroopa Kohtus.

C. Korraldus ja toimimine

1. Sisemine korraldus

Sama, mis Euroopa Kohtus.

2. Toimimine

Üldkohus võtab kokkuleppel Euroopa Kohtuga vastu kodukorra, mille peab heaks kiitma ka nõukogu. Kohus peab istungeid kolme- või viieliikmelistes koondades. Kodukorras määratakse kindlaks, millal kohus peab istungeid täiskogus, suurkojas või teeb otsuse üks kohtunik. Viimane kehtib juhtudel, mis puudutavad ühenduse ametnikke, ühenduse sõlmitud lepinguid ja üksikisikute hagsid institutsioonide vastu, kus tõstatatud õiguslikud või faktilised küsimused ei ole keerulised ja kohtuasjad on vähemtähtsad.

Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus

Üldkohtu koormuse vähendamiseks loodi ELi toimimise lepingu artikliga 257 võimalus moodustada „erikohtuid, mille ülesanne on esimese astmena lahendada teatavates valdkondades algatatud teatud liiki kohtuasju“. Kooskõlas selle sättega asutati nõukogu 2. novembri 2004. aasta otsusega Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus (ELT L 333, 9.11.2004, lk 7). Kohtu ülesanne on lahendada pädeva siseriikliku kohtu puudumisel vaidlusi liidu institutsioonide ja nende teenistujate vahel Kõnealuses otsuses täpsustatakse, et Avaliku Teenistuse Kohtu otsuseid võib Üldkohtusse edasi kaevata.

Euroopa Parlamendi roll

Alates 1990. aasta otsusest kohtuasjas, mille esitas Euroopa Parlament osana seadusandlikust menetlusest seoses tervisekaitsemeetmete võtmisega pärast Tšernobõli tuumakatastroofi, andis kohus Euroopa Parlamendile õiguse esitada hagsid otsuste kehtetuks tunnistamiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 263), et parlament saaks seadusandlikes menetlustes kaitsta enda õigusi. Nice'i lepinguga laiendati Euroopa Parlamendi õigusi taoliste hagide esitamiseks ning nüüd ei piirdu see üksnes oma õiguste kaitsmisega. Lissaboni lepingu jõustumisega muudeti korda, mille kohaselt liikmesriikide valitsused nimetavad ametisse kohtunikud ja kohtujuristid. Kandidaatide sobivust hindab esmalt seitsmeliikmeline komitee, kelle ühe liikme kandidatuuri esitab Euroopa Parlament (ELi toimimise lepingu artikkel 255).

→ Udo Bux

1.3.10. Euroopa Liidu Kohtu pädevus

Käesolevas infolehes käsitletakse Euroopa Liidu Kohtu pädevust. Euroopa Liidu Kohus koosneb kolmest kohtuinstantsist – Euroopa Kohtust, Üldkohtust ja Avaliku Teenistuse Kohtust – mis pakuvad erinevaid õiguskaitsevahendeid.

Euroopa Kohus

A. Hagimenetlused liikmesriikide või liidu institutsioonide suhtes

Kohus teeb otsuseid liikmesriikide või institutsioonide kohta, kes ei ole täitnud liidu õigusest tulenevaid kohustusi.

1. Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi

Hagi võib esitada:

- komisjon pärast eelotsusemenetlust (ELi toimimise lepingu artikkel 258): komisjon annab liikmesriigile võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning esitab seejärel põhjendatud arvamuse (1.3.8.);
- teine liikmesriik pärast seda, kui ta on esitanud eelnevalt asja arutamiseks komisjonile (ELi toimimise lepingu artikkel 259).

Euroopa Kohtu roll:

- kinnitada, et liikmesriik ei ole täitnud oma kohustusi; sellisel juhul palutakse liikmesriigil rikkumise lõpetamiseks meetmeid võtta.
- Kui komisjon on arvamusel, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole vajalikke meetmeid võtnud, võib komisjon (pärast eespool nimetatud eelotsusemenetlust) anda asja Euroopa Kohtusse, näidates ära põhisumma või karistumakse suuruse, mille asjaomane liikmesriik peab tasuma. Euroopa Kohus määrab summa komisjoni ettepaneku alusel (ELi toimimise lepingu artikkel 260).

2. Liidu institutsioonide vastu algatatud menetlused õigusakti tühistamiseks või toimingute tegemata jätmise korral.

Menetluse ese: institutsioonid on võtnud vastu liidu õigusega vastuolus olevaid õigusakte (tühistamine: ELi toimimise lepingu artikkel 263) või on jätnud õigusakti vastu võtmata (tegevusetus: ELi toimimise lepingu artikkel 265).

Hagi esitamine: hagi võivad esitada liikmesriigid, institutsioonid või iga füüsilise või juriidilise isik temale adresseeritud otsuse vastu.

Euroopa Kohtu roll: kohus tunnistab akti tühistamiseks või kuulutab, et toiming on tegemata jäetud, misjärel peab süüdi olev institutsioon võtma vajalikud meetmed Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 266).

3. Muud hagimenetlused

Hagid komisjoni otsuste vastu, millega kehtestatakse ettevõtjatele karistusi (ELi toimimise lepingu artikkel 261).

Hagid institutsioonide või nende teenistujate tekitatud kahjude hüvitamiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 268).

Euroopa Liidu ning tema ametnike ja muude teenistujate vahelised vaidlused (ELi toimimise lepingu artikkel 270), mille lahendamiseks on loodud avaliku teenistuse kohus (vt. allpool).

Hagid seoses Euroopa Liidu sõlmitud lepingutega (ELi toimimise lepingu artikkel 272).

B. Siseriikliku kohtu poolt algatatud menetlused: liikmesriigi kohtusse antud küsimus õigusakti kehtivuse ja tõlgendamise kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 267).

Liikmesriigi kohtunik kohaldab tavaliselt vajaduse korral ise liidu õigust. Kui aga liikmesriigi kohtusse antakse liidu õiguse tõlgendamisega seotud küsimus, võib liikmesriigi kohus siiski taotleda eelotsust Euroopa Kohtult. Kui tegemist on viimase astme kohtuga, on liikmesriigi kohus kohustatud asja Euroopa Kohtusse edasi saatma.

C. Teistmine

Euroopa Kohus pädevuses on ka seoses õigusküsimustega teista edasi kaevatud Üldkohtu otsuseid. Edasikaebamine ei peata otsuse kohaldamist.

Samuti on kohtul pädevus teista erikohtu otsuseid (vt allpool punkti Avaliku Teenistuse Kohus) ja Üldkohtus tehtud eelotsuseid. Teistmismenetlus on erakorraline menetlus ning piirdub juhtudega, mil valitseb tõsine oht, et teistetavad otsused mõjutavad liidu õiguse ühtsust või järjepidevust.

Kui Euroopa Kohtu otsus võib mõjutada kohtulahendit vaidluses, mis oli esimese astme menetluse esemeks, ei ole tegemist apellatsioonkaebusega õigusküsimustes.

Saavutused

Euroopa Kohus on osutunud väga tähtsaks, mõne arvamuse kohaselt koguni juhtivaks teguriks Euroopa integratsioonis.

A. Üldiselt

Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas Costa v. Enel oli otsustava tähtsusega Euroopa Ühenduse õiguse määramisel iseseisva ning riikliku õigustiku suhtes ülimusliku õigussüsteemina. 5. veebruari 1963. aasta otsusega kohtuasjas Van Gend & Loos kehtestati põhimõte, et ühenduse õigus on liikmesriikide kohtutes otseselt kohaldatav. Muud tähtsad otsused käsitlevad inimõiguste kaitset: nt 14. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas Nold, milles muu hulgas rõhutati, et põhiõigused on lahutamatu osa õiguse üldpõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus (1.5.1.).

B. Konkreetsed valdkonnad

- Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil: 8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas Royer, kus kohus toetas liikmesriigi kodaniku õigust elada muus liikmesriigis, ilma et vastuvõttev riik peaks selleks väljastama elamisloa.
- Kaupade vaba liikumine: 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas Cassis de Dijon, milles kohus otsustas, et ühes liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud kaup tuleb põhimõtteliselt turule lubada ka teistes liikmesriikides.
- Rahvusvaheline õigus: 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (AETR otsus), millega tunnustati ühenduse õigust sõlmida rahvusvahelisi lepinguid valdkondades, kus kehtivad ühenduse õigusaktid.
- Hiljutised kohtulahendid, millega kehtestati kahjuhüvitamise nõue liikmesriikidele, kes ei ole direktiive riikliku õigusesse üle võtnud või ei ole seda teinud õigeaegselt.
- Mitmesugused otsused seoses sotsiaalkindlustuse ja konkurentsiga.
- Otsused, mis käsitlevad liidu õiguse rikkumist liikmesriikide poolt ja on esmatähtsad otsused ühisturu tõrgeteta toimimiseks.

Üks Euroopa Liidu Kohtu suurtest teenetest on olnud põhimõtte sõnastamine, mille kohaselt liidu aluslepinguid ei tule tõlgendada jäigalt, vaid neid tuleb käsitleda saavutatud integratsioonitaset arvesse võttes ja aluslepingute eesmärkidest lähtuvalt. See põhimõte on liidul võimaldanud vastu võtta õigusakte valdkondades, mida ei ole aluslepingutega reguleeritud, näiteks võitlus saaste vastu (13. septembri 2005. aasta otsuses kohtuasjas C/176-03 komisjon vs. nõukogu lubas Euroopa Kohus Euroopa Ühendusel võtta vastu kriminaalõigusega seonduvaid norme ja meetmeid, kui need

tunduvad vajalikud keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks).

Üldkohus

A. Üldkohtu pädevus (ELi toimimise lepingu artikkel 256)

Üldkohtu pädevuses on lahendada esimese astmena hagnosisid allpool toodud küsimustes, välja arvatud juhul, kui asja on kohtusse andnud liikmesriik, liidu institutsioon või Euroopa Keskpank, mistõttu kuulub asi Euroopa Kohtu pädevusse (Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 51):

- institutsioonide vastu esitatud hagnosisid õigusakti tühistamiseks või toimingute tegemata jätmise eest (ELi toimimise lepingu artiklid 263 ja 265);
- hagnosisid institutsioonide tekitatud kahjude hüvitamiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 268);
- vaidlused seoses liidu sõlmitud lepingutega (ELi toimimise lepingu artikkel 272).

Põhikirjaga võib Üldkohtu pädevust laiendada ka teistele valdkondadele.

Üldkohtu esimese astme kohtuna tehtud otsuseid võib **edasi kaevata Euroopa Kohtusse, kuid ainult õigusküsimustes.**

B. Esimese ja viimase astme kohtu pädevus

Üldkohus on pädev tegema eelotsuseid (ELi toimimise lepingu artikkel 267) põhikirjas sätestatud valdkondades. Üldkohtu otsuseid võib Euroopa Kohus erandkorras teista, „kui valitseb tõsine oht, et see otsus mõjutab liidu õiguse ühtsust või järjepidevust“. Otsuse teistmine ei peata selle kohaldamist.

Tegemist ei ole edasikaebamisega õigusküsimustes, kui kohtu otsus mõjutab tõenäoliselt otsust vaidluse kohta, mis oli esimese astme menetluse esemeks:

- kohtuasjades, kus teistetakse Üldkohtu otsuseid kohtukolleegiumide otsuste kohta (vt allpool), saadab Euroopa Kohus asja tagasi Üldkohtusse, kelle jaoks Euroopa Kohtu sätestatud õigusküsimused on siduvad. Siiski teeb Euroopa Kohus ise otsuseid kohtuasjades, kus otsus vaidluse kohta põhineb samadel tõenditel, mis esitati Üldkohule, võttes arvesse teistmist Euroopa Kohtus;
- Kui Euroopa Kohus leiab, et Üldkohtu otsus mõjutab liidu õiguse ühtsust või järjepidevust, asendab Euroopa Kohtu vastus edasisaadetud küsimusele Üldkohtu vastuse (Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 62).

C. Edasikaebamise kord

Kui nõukogu otsustab kasutada võimalust moodustada kohtukollegiume, et esimese astmena arutada ja lahendada teatavates valdkondades algatatud teatud liiki hagnid või menetlusi, võib nende kollegiumide otsuseid edasi kaevata Üldkohtusse.

Avaliku Teenistuse Kohus

Üldkohtu koormuse vähendamiseks on ELi toimimise lepingu artiklis ette nähtud 257 võimalus moodustada „erikohtuid, mille ülesanne on esimese

astmena lahendada teatavates valdkondades algatatud teatud liiki kohtuasju”. Seda sätet kohaldades asutati nõukogu 2. novembri 2004. aasta otsusega Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus (ELT L 333, 9.11.2004, lk 7). Avaliku Teenistuse Kohtu ülesanne on lahendada pädeva siseriikliku kohtu puudumisel vaidlusi liidu institutsioonide ja nende teenistujate vahel. Nimetatud nõukogu otsuses täpsustatakse, et Avaliku Teenistuse Kohtu otsuseid võib Üldkohtusse edasi kaevata.

→ [Udo Bux](#)

1.3.11. Euroopa Keskpank

Euroopa Keskpank (EKP) on majandus- ja rahaliidu keskne institutsioon, mis moodustab koos riikide keskpankadega Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS). EKPSi esmane eesmärk on säilitada hindade stabiilsus. Tulevane ühtne järelevalvemehhanism paneb EKP-le ka pankade usaldatavusnõuete täitmise järelevalvega seonduvad ülesanded.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu (ELi lepingu) artiklid 3 ja 13;
- Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 3 lõike 1 punkt c, artiklid 119, 123, 127–134, 138–144, 219 ja 282–284;
- protokoll (nr 4) Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta; protokoll (nr 15) teatavate Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriiki käsitlevate sätete kohta; protokoll (nr 16) teatavate Taanit käsitlevate sätete kohta, mis on lisatud Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule.

Organisatsioon ja tegevus

A. Organisatsioon

Euroopa Keskpank (EKP) asutati 1. juunil 1998. aastal ja selle peakorter on Saksamaal Maini-äärses Frankfurtis. Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 282 lõikele 3 on EKP juriidiline isik, millel on igas liikmesriigis kõige ulatuslikum õigus- ja teovõime, mis vastavalt selle liikmesriigi seadustele kuulub juriidilistele isikutele (põhikirja artikli 9 lõige 1). ELi lepingu artikli 13 lõike 1 tähenduses on EKP Euroopa Liidu institutsioon. EKP-l on oma otsuseid tegevad organid.

EKP koos liikmesriikide keskpankadega moodustab **Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS)** (ELi toimimise lepingu artikli 282 lõige 1). EKP kuulub **euro-süsteemi** koos eurot vääringuna kasutatavate liikmesriikide keskpankadega (ELi toimimise lepingu artikli 282 lõige 1). EKPS ja EKP täidavad oma ülesandeid ja tegutsevad kooskõlas aluslepingute ja põhikirja sätetega (põhikirja artikkel 1).

EKP sõltumatus on kirjas ELi toimimise lepingu artiklis 130, milles sätestatakse, et kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingute ning EKPSi ja EKP põhikirjaga, ei taotle ega saa EKP ega ükski riigi keskpank ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, organitelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt (vt ka ELi toimimise lepingu artikli 282 lõiget 3).

B. Euroopa Keskpanga otsuseid tegevad organid

EKP otsuseid tegevad organid on EKP nõukogu, juhatus (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 129 lõige 1 ja põhikirja artikli 9 lõige 3) ja üldnõukogu (ELi toimimise lepingu artikli 141 lõige 1 ja põhikirja artikli 44 lõige 1).

EKPSi juhivad EKP otsuseid tegevad organid (ELi toimimise lepingu artikli 129 lõige 1, artikli 282 lõige 2 ja põhikirja artikkel 8).

1. EKP nõukogu – koosseis ja ülesanded

EKP nõukogu koosneb keskpanga juhatuse liikmetest ja eurot vääringuna kasutatavate liikmesriikide keskpankade presidentidest (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 1 ja põhikirja artikli 10 lõige 1).

Põhikirja artikli 12 lõike 1 kohaselt võtab EKP nõukogu vastu EKPSile antud ülesannete täitmiseks vajalikud suunised ja otsused. Nõukogu määratleb liidu rahapoliitika ja annab selle rakendamiseks vajalikud suunised. Nõukogu võtab vastu EKP kodukorra, täidab nõuandvaid funktsioone ja otsustab EKPSi esindatuse rahvusvahelises koostöös (põhikirja artikli 12 lõiked 3–5).

2. EKP juhatus – koosseis ja ülesanded

Juhatusse kuuluvad president, asepresident ja veel neli liiget. Juhatuse liikmed nimetab ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega, tehes seda nõukogu soovitusel, kes on eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendi ja EKP nõukoga. President tuleb valida raha- ja pangandusküsimustes tunnustatud ning vastavate erialaste kogemustega isikute hulgast. Juhatuse liikmete ametiaeg on kaheksa aastat ja neid ei saa ametisse tagasi nimetada (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 2 ja põhikirja artikli 11 lõiked 1 ja 2).

Juhatus vastutab EKP jooksva töö eest (põhikirja artikli 11 lõige 6). Ta teostab rahapoliitikat kooskõlas EKP nõukogu suuniste ja otsustega. Selleks annab juhatus riikide keskpankadele vajalikke juhiseid. Lisaks võib EKP nõukogu otsusega juhatusele delegerida teatud volitusi (põhikirja artikli 12 lõige 1). Juhatus vastutab EKP nõukogu istungite ettevalmistamise eest (põhikirja artikli 12 lõige 2).

3. Üldnõukogu – koosseis ja ülesanded

Üldnõukogu kui kolmas EKP otsuseid tegev organ (ELi toimimise lepingu artikkel 141 ja põhikirja artik-

kel 44) eksisteerib ainult seni, kuni on ELi liikmesriike, kelle suhtes on kehtestatud erand, st kes ei ole veel eurot kasutusele võtnud.

Üldnõukogusse kuuluvad EKP president ja asepresident ning kõigi ELi liikmesriikide keskpankade presidendid. Teised juhatuse liikmed võivad üldnõukogu istungitest osa võtta hääleõiguseta (põhikirja artikli 44 lõige 2). Üldnõukogu on eurosüsteemi kuuluvate ja mittekuuluvate liikmesriikide vaheline ühendusliik.

EKP võttis üle oma eelkäija Euroopa Rahainstituudi (ERI) endised ülesanded, mida tuleb ühe või enama liikmesriigi suhtes tehtud erandi tõttu pärast euro kasutuselevõttu endiselt täita (põhikirja artikkel 43). Neid ülesandeid täidab üldnõukogu (põhikirja artikli 46 lõige 1). ELi toimimise lepingu artikli 141 lõike 2 kohaselt on need ülesanded järgmised: koostöö tugevdamine riikide keskpankade vahel; liikmesriikide rahapoliitika koordineerimise tugevdamine, et tagada hindade stabiilsus; vahetuskursimehhanismi funktsioneerimise jälgimine; konsultatsioonide pidamine küsimustes, mis kuuluvad riikide keskpankade pädevusse ning mõjutavad rahaasutuste ja -turgude stabiilsust ning Euroopa Valuutakoostöö Fondi endiste ülesannete täitmine, mille EKP Euroopa Rahainstituudilt üle võttis.

Üldnõukogu aitab muu hulgas kaasa EKP nõuandvate funktsioonide täitmisele, statistilise informatsiooni kogumisele, EKP aruandlusele ning vajalike ettevalmistuste tegemisele uue riigi eurosüsteemiga ühinemiseks (põhikirja artikkel 46).

C. Eesmärk, ülesanded ja volitused

1. Eesmärgid ja ülesanded

EKPSi eesmärgid ja ülesanded on üksikasjalikult välja toodud ELi toimimise lepingu artiklis 127, kus on ära näidatud ka nende eesmärkide ja ülesannete täitmise põhimõtted. ELi toimimise lepingu artikli 127 lõike 1 kohaselt on EKPSi esmane eesmärk säilitada hindade stabiilsus. Ilma et see piiraks eesmärki säilitada hindade stabiilsus, toetab EKPS liidu üldist majanduspoliitikat, selleks et aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele, nagu need on esitatud ELi lepingu artiklis 3. EKPS toimib kooskõlas vabal konkurentsil põhineva avatud turumajanduse põhimõttega vastavalt ELi toimimise artiklis 119 sätestatud põhimõtetele. EKPSi põhiülesanded (ELi toimimise artikli 127 lõige 2, põhikirja artikkel 3) on:

- liidu rahapoliitika määramine ja selle rakendamine;
- välisvaluutahingute sooritamise vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 219 sätetele;
- liikmesriikide ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja haldamine ning
- maksesüsteemide tõrgeteta toimimise edendamine.

Lisaks aitab EKPS kaasa krediidasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning rahandus-süsteemi stabiilsusega seotud pädevate asutuste poliitika tõrgeteta teostamisele (artikli 127 lõige 5).

2. Volitused ja instrumendid

EKP käsutuses on eri volitused ja instrumendid. EKP-l on ainuõigus anda luba euro pangatähtede emissiooniks liidu piires (EKP ja riikide keskpangad võivad emiteerida pangatähti). Liikmesriigid võivad emiteerida euromünte tingimusel, et EKP on emissiooni mahu heaks kiitnud (ELi toimimise lepingu artikkel 128).

EKP annab määrusi ja võtab vastu otsuseid, mis on vajalikud EKPSile aluslepingu ja põhikirjaga antud ülesannete täitmiseks. Lisaks esitab ta soovitusi ja avaldab arvamusi (ELi toimimise lepingu artikkel 132).

EKPga tuleb konsulteerida iga tema pädevusse kuuluva liidu õigusakti eelnõu puhul, samuti tuleb temaga konsulteerida riikide ametiasutustel iga EKP pädevusse kuuluva õigusakti eelnõu puhul (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 4). EKP võib esitada arvamusi küsimustes, mille puhul tuleb temaga konsulteerida. EKPga konsulteeritakse ka otsuste puhul, millega kehtestatakse ühised seisukohad ja meetmed seoses euroala ühise esindatusega rahvusvahelistes finantsasutustes (ELi toimimise lepingu artikkel 138). EKP kogub riikide keskpankade kaasabil vajalikku statistilist teavet kas riikide pädevatelt asutustelt või otse majandussubjektidelt (põhikirja artikkel 5).

Põhikirjas on loetletud eri instrumendid, mida EKP võib oma rahapoliitiliste ülesannete täitmiseks kasutada. Artiklis 17 sätestatakse, et EKP ja riikide keskpangad võivad avada krediidasutustele, avalik-õiguslikele üksustele ja muudele turul osalejatele kontodid ning võtta tagatisena vastu vara. EKP võib teha vabaturu- ja krediiditehinguid (artikkel 18) ja nõuda miinimumreserve (artikkel 19). EKP nõukogu võib ka antud hääle kahe kolmandiku enamusega otsustades võtta kasutusele muid rahakontrolli meetodeid (artikkel 20). Avaliku sektori rahastamise keeld (ELi toimimise artikkel 123) seab rahapoliitika instrumendide kasutamisele siiski piirid.

EKP võib anda vahendeid ja kehtestada eeskirju efektiivsete ja usaldatavate arveldus- ja maksesüsteemide tagamiseks (artikkel 22). EKP võib ka luua suhteid teiste maade keskpankade ja rahaasutustega ning rahvusvaheliste organisatsioonidega (artikkel 23).

3. Liikmesriigid, mille suhtes kohaldatakse erandit ja loobumisklauslit

ELi toimimise lepingu artiklites 139–144 on kehtestatud erisätted liikmesriikidele, kellel on aluslepingu järgne kohustus võtta kasutusele euro, kuid kes ei ole seda kohustust veel täitnud (liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse erandit). ELi toimimise lepingu artiklis 139 on loetletud aluslepingu kohased sätted,

mida nende riikide suhtes ei kohaldata, kaasa arvatud EKPSi eesmärgid ja ülesanded (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõiked 1–3 ja lõige 5), euro emiteerimine (ELi toimimise lepingu artikkel 128), EKP välja antavad õigusaktid (ELi toimimise lepingu artikkel 132), euro kasutamist reguleerivad meetmed (artikkel 133), valuutakokkulepped ja muud vahetuskursipoliitikaga seotud meetmed (ELi toimimise lepingu artikkel 219), juhatuse liikmete ametissenimetamine (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 2), otsused, millega kehtestatakse ühised seisukohad (ELi toimimise lepingu artikli 138 lõige 1) ja meetmed seoses ühise esindatusega rahvusvahelistes finantsasutustes (ELi toimimise lepingu artikli 138 lõige 1). Kahe liikmesriigi suhtes tehti loobumiserand ja seetõttu ei ole need riigid kohustatud euroalaga ühinema. See-ga kehtivad Taani (protokoll nr 16) ja Ühendkuningriigi (protokoll nr 15) suhtes erisätted.

EKP-le antud lisaülesanded

EKP-l on ka muudest õiguslikes alustest tulenevaid ülesandeid. Euroopa stabiilsusmehhanismi käsitleva

lepingu (jõustus septembris 2012) kohaselt on stabiilsusmehhanism rahvusvaheline finantsasutus. Lepinguga anti EKP-le peamiselt finantsabi andmisega seotud hindamis- ja analüüsiülesanded.

Vastavalt Euroopa Liidus finantsüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve eest vastutava Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamismäärusele tagab EKP sekretariaadi, mis pakub Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule tuge analüüsi, statistika, halduse ja logistika valdkonnas. EKP president on ka Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu eesistuja.

ELi toimimise lepingu artikli 127 lõike 6 sätete kohaselt annab tulevane ühtne järelevalvemehhanism, mis koosneb EKPst ja riikide pädevatest asutustest, EKP-le täiendavad eriülesanded seoses osalevate liikmesriikide krediidasutuste (mikro- ja makrotasandi) usaldatavusjärelevalvega. Ühtse järelevalvemehhanismiga lisatakse EKP juhtimisstruktuuri järelevalvenõukogu.

→ Rudolf Maier

1.3.12. Kontrollikoda

Euroopa Kontrollikoda vastutab ELi rahaliste vahendite kontrollimise eest. ELi välisaudiitorina aitab kontrollikoda parandada ELi finantsjuhtimist ja tegutseb liidu kodanike finantshuvide sõltumatu kaitsjana.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 285–287.

Struktuur

A. Koosseis

1. Liikmete arv

Üks liige iga liikmesriigi kohta (Nice'i lepinguga muudeti ametlikuks seni kasutusel olnud tunnustatud menetlus), seega praegu 27.

2. Kvalifikatsioon

Liikmed peavad

- kodumaal kuuluma või olema kuulunud organisatsioonivälisestse auditeerimisasutusse või olema eriti pädevad selle ametikoha jaoks;
- tõendama, et nende sõltumatus on väljaspool kahtlust.

3. Ametisse nimetamine

Kontrollikoja liikmed nimetatakse ametisse

- nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega;
- iga liikmesriigi soovitusel temale eraldatud koha osas;
- pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

B. Volituste liik

1. Ametiaeg

Kuus aastat, võib tagasi nimetada. Presidendi ametiaeg on kolm aastat, ka tema võib tagasi valida.

2. Staatus

Liikmetel on samad privileegid ja immuuniteedid mis Euroopa Kohtu kohtunikel.

3. Kohustused

Liikmed peavad olema oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud. See tähendab, et

- nad ei tohi taotleda ega võtta vastu juhiseid üheltki väliselt osapoolelt;
- nad peavad hoiduma kõigest, mis on kokkusobimatu nende kohustustega;
- nad ei või töötada ühelgi teisel tasustataval ega mittetasustataval ametikohal;
- kui nad nimetatud tingimusi rikuvad, võib Euroopa Kohus nad ametist kõrvaldada.

C. Korraldus

Kontrollikoja liikmed valivad enda seast kolmeks aastaks presidendi, kelle võib tagasi valida.

Kontrollikojas on viis auditikoda. Neli auditikoda tegelevad kitsamate tulu- ja kuluvaldkondadega (vertikaalsed auditikodad) ja üks on horisontaalne auditikoda ehk CEAD (*Coordination, evaluation, assurance and development*) auditikoda.

Igal auditikojal on kaks vastutusvaldkonda – esiteks, võtta vastu eriaruanded, iga-aastased eriaruanded ja arvamused; teiseks, esitada esialgsed märkused ELi üldeelarvet ja Euroopa Arengufondi käsitlevate aastaaruannete kohta ning koostada arvamusi kontrollikoja kui terviku poolt vastuvõtmiseks.

Volitused

A. Kontrollikoja auditid

1. Volituste ulatus

Kontrollikoda kontrollib liidu ja kõigi liidu loodud organite kõigi tulude ja kulude aruandeid. Auditite tegemise eesmärk on saada piisav kindlus järgmises:

- Euroopa Liidu raamatupidamise aastaaruande usaldatavus;
- selle aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus ning
- finantsjuhtimise usaldusväärsus.

2. Kontrollimeetodid

Kontrollikoja kontroll on pidev; see võib toimuda enne kõnealuse aasta raamatupidamiskontode sulgemist. Auditeerimine põhineb dokumentidel ja võib toimuda ka kohapeal:

- ELi institutsioonides;
- ükskõik millises liidu nimel tulusid või kulusid haldavas organis;
- ELi eelarvest makseid saavate füüsiliste ja juriidiliste isikute ruumides.

Liikmesriikides viiakse auditeerimist läbi koostöös pädevate riiklike organite või talitustega. Need organid peavad edastama kontrollikojale dokumendid ja teabe, mida ta oma ülesande täitmiseks vajab.

3. Muud õigused

Igal aastal pärast auditeid esitab kontrollikoda Euroopa Parlamendile ja nõukogule **kinnitava avalduse** (prantsuse keeles **DAS, déclaration d'assurance**),

mis kinnitab aruannete usaldusvärsust ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektust. Kontrollikoda avaldab

- vastaval eelarveaastal ELi eelarve täitmist käsitleva aastaaruande, mis sisaldab kinnitavat avaldust ja mis saadetakse ELi institutsioonidele. Aruanne avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas koos institutsioonide vastustega kontrollikoja märkustele;
- kinnitava avalduse Euroopa Arengufondi kohta;
- eriaruandeid erilist huvi pakkuvate teemade kohta, eelkõige usaldusväärse finantsjuhtimise teemal;
- iga-aastased eriaruanded ELi organite kohta.

B. Nõuandev roll

ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 kohaselt võivad teised institutsioonid küsida kontrollikoja arvamust igal ajal, kui nad seda õigeks peavad. Kontrollikoja arvamus on kohustuslik, kui nõukogu

- võtab vastu finantseeskirjad, milles täpsustatakse eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise korda;
- määrab kindlaks meetodid ja menetluse, mille abil ELi omavahendid tehakse komisjonile kättesaadavaks;
- kehtestab eeskirjad finantskontrolöride, eelarvevahendite käsutajate ja peaarvupidajate vastutuse kohta või
- võtab meetmeid pettuste vastu.

Euroopa Parlamendi roll

Kontrollikoda loodi 1977. aastal Euroopa Parlamendi algatusel. Alates tollest ajast on kontrollikoda abistanud parlamenti ja nõukogu eelarve täitmise järelvalvega seotud ülesannete täitmisel. Eelkõige on aastaaruanne ja eriaruanded aluseks parlamendi poolt igal aastal läbiviidavale eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlusele. Kontrollikoja liikmeid kutsutakse parlamendi komisjonide koosolekutele oma aruandeid tutvustama ja parlamendiliikmete küsimustele vastama. Peale selle toetuvad parlamendiliikmed finantsalaste õigusaktide kavandamisel kontrollikoja ekspertteadmistele.

Pidevaks probleemiks on olnud see, et kontrollikoda ei ole andnud positiivset kinnitavat avaldust (st kontrollikoja iga-aastast kinnitavat avaldust) liidu raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksetega seoses. Peamiselt probleemide tõttu, mis puudutavad seda osa ELi eelarvest, mida täidetakse halduskoostöö raames (st koos liikmesriikidega), on raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksetega seoses antud kinnitav avaldus alates selle kasutuselevõtmisest 1994. aastal olnud negatiivne. Komisjonil on siiski õnnestunud finantsjuhtimist viimastel aastatel parandada. Kui 2006. aastal oli kõige tõenäolisem veamäär kontrollikoja hinnangul umbes 7%, siis 2009. ja 2010. aastal langes see alla 4%. Märkida tuleks ka seda, et parlamendi eelarvekontrollikomisjon kuulab kontrollikoja liikme kandidaate.

→ Heather Meek

1.3.13. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on Euroopa Liidu nõuandev organ, mis koosneb 344 liikmest. Komitee edastab oma arvamuse, kui komisjon, nõukogu või parlament on komiteega kohustuslikus korras konsulteerinud aluslepingutes ettenähtud valdkondades, või pärast vabatahtlikku konsulteerimist. Komitee võib esitada arvamusi ka omal algatusel. Selle liikmeid ei seo mingid kohustuslikud juhised. Liidu üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikli 13 lõige 4 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 301–304.

Koosseis

A. Kohtade arv ja nende jagunemine liikmesriikide vahel (ELi toimimise lepingu artikkel 301)

Praegu on komiteel 344 liiget, kes jagunevad liikmesriikide vahel järgmiselt:

- 24 liiget Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalia ja Ühendkuningriigil;
- 21 liiget Hispaanial ja Poolal;
- 15 liiget Rumeenial;
- 12 liiget Austrial, Belgial, Bulgaarial, Tšehhi Vabariigil, Kreekal, Ungaril, Madalmaadel, Portugalil ja Rootsil;
- 9 liiget Taanil, Soomel, Iirimaa, Leedul ja Slovakkial;
- 7 liiget Eestil, Lätil ja Sloveenial;
- 6 liiget Küprosel ja Luksemburgil;
- 5 liiget Malta.

B. Ametisse nimetamise meetod (ELi toimimise lepingu artikkel 302)

Nõukogu nimetab liikmesriikide ettepanekule toetudes komitee liikmed ametisse kvalifitseeritud häälteenamusega. Liikmete ametisse nimetamisel konsulteerib nõukogu komisjoniga (ELi toimimise lepingu artikli 302 lõige 2). Liikmesriigid peavad tagama, et majandus- ja ühiskonnaelu erinevad valdkonnad on piisavalt esindatud. Praktikas antakse kolmandik kohtadest tööandjate organisatsioonide esindajatele, kolmandik töötajate organisatsioonide esindajatele ja kolmandik muude valdkondade esindajatele (põllumajandustootjad, jaemüüjad, vabakutselised, tarbijad jne).

C. Volituste olemus (artikkel 301)

Komitee liikmed nimetab ametisse nõukogu viieks aastaks ja neid võib uueks ametiajaks tagasi nimetada (ELi toimimise lepingu artikkel 302). Liidu üldistes

huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud (ELi toimimise lepingu artikli 300 lõige 4).

Struktuur ja töökorraldus

Komitee ei kuulu Euroopa Liidu lepingu artiklis 13 nimetatud ühenduse institutsioonide hulka (artiklis ainult mainitakse, et nõuandva pädevusega komitee abistab Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni), kuid tal on oma struktuuri ja töökorralduse osas laialdane autonoomia.

- Komitee valib oma liikmete hulgast kaheks ja pooleks aastaks presidendi ja juhatuse.
- Komitee võtab vastu oma kodukorra.
- Komitee võib kokku tulla ka omal algatusel, kuid üldjuhul kutsutakse kokku nõukogu või komisjoni taotlusel.
- Arvamuste koostamiseks on komitees moodustatud osakonnad liidu eri tegevusvaldkondade jaoks, samuti võib luua konkreetsete teemadega tegelemiseks allkomiteesid.
- Et suurendada koostoime mõju, jagab komitee pidevaid sekretariaaditeenuseid Brüsselis Regioonide Komitee sekretariaadiga (seoses komitee asukohaga Brüsselis vt Lissaboni lepingu juurde kuuluvat protokolli 6 institutsioonide asukoha kohta). Komitee käsutuses iga-aastane halduseelarve, mis on lisatud liidu eelarvesse (VI jagu) ja mille maht on 130 miljonit eurot (2013).

Pädevus

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel on **nõuandev pädevus** (ELi toimimise lepingu artikkel 300). Komitee eesmärk on teavitada ELi otsuste tegemise eest vastutavaid institutsioone majandus- ja sotsiaalvaldkonna esindajate arvamustest.

A. ELi institutsioonide taotlusel esitatud arvamused

1. Kohustuslik konsulteerimine

ELi toimimise lepingus sätestatakse, et teatud valdkondades tohib otsuse vastu võtta üksnes pärast seda, kui nõukogu või komisjon on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerinud. Need valdkonnad on järgmised:

- põllumajanduspoliitika (artikkel 43);
- isikute ja teenuste vaba liikumine (artiklid 46, 50 ja 59);
- transpordipoliitika (artiklid 91, 95 ja 100);
- kaudsete maksude ühtlustamine (artikkel 113);
- siseturgu käsitlevate seaduste ühtlustamine (artiklid 114 ja 115);
- tööhõivepoliitika (artiklid 148, 149 ja 153);
- sotsiaalpoliitika, haridus, kutseõpe ja noorsugu (artiklid 156, 165 ja 166);
- rahvatervis (artikkel 168);
- tarbijakaitse (artikkel 169);
- üleeuroopalised võrgud (artikkel 172);
- tööstuspoliitika (artikkel 173);
- majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus (artikkel 175);

- teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine ning kosmos (artiklid 182 ja 188);
- keskkond (artikkel 192).

2. Vabatahtlik konsulteerimine

Euroopa Parlament, komisjon või nõukogu võivad komiteega konsulteerida ka muudel juhtudel, kui nad seda asjakohaseks peavad. Kui need institutsioonid vajalikuks peavad, määravad nad komiteega (kas kohustuslikus või vabatahtlikus korras) konsulteerimisel arvamuse esitamiseks tähtaja (mis ei tohi olla lühem kui üks kuu), mille möödumisel ei takista arvamuse puudumine edasist tegutsemist (ELi toimimise lepingu artikkel 304).

B. Arvamuse esitamine omal algatusel

Komitee võib avaldada arvamuse alati, kui ta peab seda asjakohaseks.

→ [Udo Bux](#)

1.3.14. Regioonide Komitee

Regioonide Komitee koosneb 344 liikmest, kes esindavad Euroopa Liidu liikmesriikide piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi. Komitee esitab arvamusi aluslepingus sätestatud kohustusliku konsulteerimise ja vabatahtliku konsulteerimise juhtudel ning vajaduse korral omal algatusel. Komitee liikmetel ei ole siduvat mandaati. Liidu üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 300 ja 305 kuni 307.

Eesmärgid

Regioonide Komitee on nõuandev organ, mis esindab liidu piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi. Komitee esindab nende huve nõukogu ja komisjoniga suheldes ning neile arvamusi esitades.

Regioonide Komitee ülesannete ja eesmärkide kirjelduse kohaselt on komitee poliitiline kogu, mis koosneb piirkondlike ja kohalike omavalitsuste valitud liikmetest ja teenib Euroopa integratsiooni eesmärki ning tagab kõigi Euroopa Liidu territooriumide, piirkondade, linnade ja valdade institutsioonide esindatuse.

Regioonide Komitee ülesanne on kaasata piirkondlikud ja kohalikud asutused Euroopa otsustusprotsessi ja soodustada kodanike suuremat osalemist.

Selle rolli paremaks täitmiseks taotles komitee kaua õigust pöörduda subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise korral Euroopa Kohtu poole. See õigus on komiteel alates Lissaboni lepingu jõustumisest vastavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokollil nr 2 artiklile 8.

Töö korraldus

A. Koosseis (artikkel 305)

1. Kohtade arv ja jagunemine liikmesriikide vahel

Regioonide Komitee koosneb 344 liikmest ja sellega võrdsest arvust asendusliikmetest, kes jagunevad liikmesriikide vahel järgmiselt:

- Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia ja Ühendkuningriik – iga riik 24,
- Hispaania ja Poola – kumbki 21,
- Rumeenia – 15,
- Austria, Belgia, Bulgaaria, Kreeka, Ungari, Madalmaad, Portugal, Tšehhi Vabariik ja Rootsi – iga riik 12,
- Taani, Soome, Iirimaa, Leedu ja Slovakkia – iga riik 9,
- Eesti, Läti ja Sloveenia – iga riik 7,

- Küpros ja Luksemburg – kumbki 6,
- Malta – 5.

2. Liikmete ametisse nimetamine

Regioonide Komitee liikmed nõukogu ühehäälselt viieks aastaks (ELi toimimise lepingu artikkel 305). Neid võib ametisse tagasi nimetada. Ametisse nimetatavad liikmed peavad olema piirkondlike ja kohalike organite esindajad, kellel on piirkondlike või kohalike organite valimistel saadud mandaat või kes kannavad poliitilist vastutust valitud kogu ees (ELi toimimise lepingu artikli 300 lõige 3).

B. Struktuur (artikkel 306)

Komitee valib oma liikmete hulgast kaheks ja pooleks aastaks presidendi ja juhatuse, võtab vastu kodukorra ning esitab selle heakskiitmiseks nõukogule. Regioonide Komitee töö toimub kuues eri komisjonis, kus töötatakse välja arvamuste ja resolutsioonide eelnõud, mis esitatakse seejärel täiskogule vastuvõtmiseks.

Suurema tõhususe huvides jagab Regioonide Komitee oma Brüsselis asuva alalise sekretariaadi tööd Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee sekretariaadiga (asukoha kohta vt institutsioonide ning teatud organite, asutuste ja talituste asukohta käsitlevat protokollil nr 6). Komiteel on oma ülesannete täitmiseks 2013. aastal halduseelarve suurusega ligi 87 miljonit eurot.

Volitused

A. Arvamuse esitamine teiste institutsioonide taotlusel

1. Kohustuslik konsulteerimine

Nõukogu ja komisjon on kohustatud Regioonide Komiteega konsulteerima enne otsuse tegemist järgmistes valdkondades:

- haridus, kutseõpe ja noorsugu (artikkel 165),
- kultuur (artikkel 167),
- rahvatervis (artikkel 168),
- üleeuroopalised transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiavõrgud (artikkel 172),
- majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus (art. 175, 177, 178).

2. Vabatahtlik konsulteerimine

Lisaks sellele konsulteerivad komisjon, nõukogu ja parlament komiteega muudel juhtudel, kui nad seda asjakohaseks peavad.

Kui Euroopa Parlament, nõukogu või komisjon vajalikuks peab, määrab ta komiteega (kas kohustuslikus või vabatahtlikus korras) konsulteerimisel arvamuse esitamiseks tähtaja (mis vastavalt artiklile 307 ei tohi olla lühem kui üks kuu), mille möödumisel ei takista arvamuse puudumine edasist tegutsemist.

B. Arvamuse esitamine omal algatusel

1. Kui konsulteeritakse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega

Kui konsulteeritakse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega, teavitatakse sellest ka Regioonide

Komiteed, kes võib küsimuse kohta esitada arvamuse, kui ta on seisukohal, et see puudutab regionaalseid huve.

2. Üldised tavad

Üldjuhul esitab Regioonide Komitee arvamuse juhul, kui ta peab seda asjakohaseks. Näiteks on komitee esitanud omaalgatuslikke arvamusi järgmistes valdkondades: väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (VKEd), üleeuroopalised võrgud, turism, struktuurifondid, tervishoid (uimastitevastane võitlus), tööstus, linnaarendus, koolitusprogrammid ja keskkond.

→ [Udo Bux](#)

1.3.15. Euroopa Investeerimispank

Euroopa Investeerimispank (EIP) pakub Euroopa Liidu eesmärkide saavutamiseks projektide pikaajalist rahastamist, tagatist ja nõustamist. Ta toetab projekte nii ELis kui ka väljaspool ELi. Panga osanikeks on ELi liikmesriigid. EIP on Euroopa Investeerimisfondi (EIF) põhiosanik ja moodustab koos sellega EIP grupi.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 308 ja 309. Täiendavad EIP-d puudutavad sätted sisalduvad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 ja 343.
- Protokoll (nr 5) Euroopa Investeerimispanka põhikirja kohta ja protokoll (nr 28) majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kohta, mis on lisatud Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule.

Eesmärgid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 309 kohaselt on Euroopa Investeerimispanka ülesanne kaasa aidata siseturu tasakaalustatud ja kindlale arengule liidu huvides. EIP hõlbustab kõigis majandussektorites selliste projektide rahastamist:

- millega püütakse arendada vähemarenenud piirkondi;
- millega püütakse moderniseerida või reorganiseerida ettevõtteid või arendada uusi tegevusalasid, mida ei suudeta üksikute liikmesriikide olemasolevatest vahenditest täielikult rahastada;
- mis pakuvad mitmele liikmesriigile ühist huvi.

Samuti aitab EIP edendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust liidus (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 175 ja protokoll nr 28. Lisaks toetab ta liidu arengukoostöö poliitikat toetavate meetmete rakendamist väljaspool ELi (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 209). Samuti toetab ta strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide elluviimist. Seega etendab EIP olulist rolli uue majanduskasvu loomisel ja majanduskriisi ületamisele kaasaaitamisel.

Ressursid ja vahendid

A. Ressursid

Oma eesmärkide täitmiseks kasutab EIP peamiselt omavahendeid ja kapitalituru vahendeid (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 309).

1. Omavahendid

EIP omavahendid eraldavad EIP liikmed ehk liikmesriigid (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 308). Eri liikmesriikide osalus kapitalis on sätestatud EIP põhikirja artiklis 4 ja see määratakse kindlaks liikmesriikide majandusliku kaalukuse alusel. Et tugevdada EIP rolli majanduse rahastamisel ja majanduskasvu toetamisel liidus, soovitas 2012. aasta juunis kokku tulnud Euroopa Ülemkogu suurendada märgitud sissemakstud kapitali 10 miljardi euro võrra. EIP juhatajate nõukogu tegi sellise kapitali suurendamise kohta ühehäälse otsuse (põhikirja artikli 4 lõige 3), mis jõustus 31. detsembril 2012. aastal. Seega suurenes märgitud kapital kokku 242,4 miljardi euronit ning märgitud ja sissemakstud kapital suurenes 10 miljardi euro võrra 21,6 miljardi euronit. Tänu suurenenud sissemakstud kapitalile peaks EIP suutma laenata järgmise kolme aasta jooksul täiendavalt 60 miljardit eurot, algatades umbes 180 miljardi euro väärtuses uusi projekte.

2. Kapitaliturud

EIP põhiliseks laenude rahastamisallikaks on rahvusvahelistelt kapitaliturgudest vahendite hankimine võlakirjaemissioonide kaudu. EIP on üks suurimatest riigiüleste laenuandjatest maailmas. Kulutõhusaks rahastamise saamiseks on oluline suurepärase krediitireiting. Peamised reitinguagentuurid annavad EIP-le praegu kõrgeima reitingu, kajastades EIP laenuportfelli kvaliteeti. Aastal 2012 ulatus laenu võtmine ligikaudu 71 miljardi euronit. Suurem osa sellest hangiti põhivallutades (euro, Suurbritannia naelsterling ja USA dollar).

B. Vahendid

EIP kasutab tervet rida eri vahendeid, kuid peamiselt laene ja tagatist. Siiski on välja arendatud mitmesugused muud innovatiivsemad ja kõrgema riskiprofiliga vahendid. Täiendavad vahendid töötatakse välja ka koostöös teiste liidu institutsioonidega. EIP rahastamine võidakse kombineerida ka muudest ELi allikatest (muu hulgas ELi eelarvest) toimuva rahastamisega – seda protsessi nimetatakse kombineerimiseks. Lisaks projektide rahastamisele on EIP-l ka nõuandev pädevus.

Laene antakse peamiselt otseste laenude või vahenduslaenude kujul. Otseste projektilaenude suhtes kehtivad teatavad tingimused, nt investeerimiskulud kokku peavad ületama 25 miljonit eurot ja laen võib

katta üksnes kuni 50% projekti kuludest. Vahenduslaenuid seisnevad laenamises kohalikele pankadele või muudele vahendajatele, kes omakorda toetavad lõppsaaajat. Piirkondliku jaotuse osas toimus suurem osa laenamistest („allkirjastamistest“) 2012. aastal (kokku 52,2 miljardit eurot) ELis (44,8 miljardit eurot).

Selleks, et tagada ELis suurte taristuprojektide täiendav rahastamine, eelkõige peamistes valdkondades, milleks on energia, transport ja infotehnoloogia, loodi Euroopa 2020 projektivõlakirjade algatus. Katsetapp kontseptsiooni teostatavuse uurimiseks algas 2012. aasta suvel. Oma kogemusi ja teadmisi arvestades etendab EIP selles algatuses olulist rolli. Tema viib selle katsetapi ellu, võimaldades krediidikvaliteedi parandamist allutatud võlakirjade abil.

Lisaks pikaajalisele rahastamisele pakub EIP ka taristuprojektide nõustamist. Näiteks vahendi „Ühisabi projektide toetamiseks Euroopa piirkondades“ (JAS-PERS) abil uute ja tulevaste liikmesriikide jaoks pakutakse tehnilist, majanduslikku ja finantsnõustamist kogu projektitsükli vältel, et optimeerida struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rahade kasutamist.

Juhtimine ja struktuur

A. Juhtimine

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 308 kohaselt on EIP juriidiline isik. Seda juhivad ja haldavad juhatajate nõukogu, direktorite nõukogu ja halduskomitee (põhikirja artikkel 6). Panga tegevust kontrollib auditikomisjon (põhikirja artikkel 12).

1. Juhatajate nõukogu

a. Koosseis

Juhatajate nõukogu koosneb liikmesriikide nimetatud ministritest (põhikirja artikli 7 lõige 1).

b. Ülesanded

Juhatajate nõukogu kinnitab panga krediidipoliitika üldjuhised ja tagab nende rakendamise (põhikirja artikli 7 lõige 2). Põhikirja artikli 7 lõike 3 kohaselt on juhatajate nõukogu kohustatud:

- otsustama, kas suurendada märgitud kapitali;
- määrama kindlaks põhimõtted panga ülesannete raames tehtud toimingute rahastamiseks;
- kasutama volitusi direktorite nõukogu ja halduskomitee liikmete ametissenimetamise ja tagandamise suhtes;
- võtma vastu otsuseid rahaliste vahendite eraldamise kohta investeringute tegemiseks tervikuna või osaliselt väljaspool ELi;

- kinnitama direktorite nõukogu aastaaruande, aastabilansi ja kasumiaruande ning panga kokukorra.

Ta nimetab ametisse auditikomisjoni kuus liiget (põhikirja artikli 12 lõige 1) ning direktorite nõukogu (põhikirja artikli 9 lõige 2) ja halduskomitee liikmed (põhikirja artikli 11 lõige 1).

2. Direktorite nõukogu

a. Koosseis

Direktorite nõukogu koosneb 28 direktorist ja 18 asedirektorist. Juhatajate nõukogu nimetab direktorite nõukogu liikmed ametisse viieks aastaks. Iga liikmesriik nimetab ühe direktori ja komisjon ühe direktori (põhikirja artikli 9 lõige 2).

b. Ülesanded (põhikirja artikkel 9)

Direktorite nõukogu teeb otsuseid

- rahaliste vahendite andmise kohta, eelkõige laenude ja tagatiste kujul;
- laenude võtmise kohta;
- antud laenude intressimäära ning komisjonitasu ja muude tasude määramise kohta.

Ta tagab, et panga haldamine toimuks asjakohaselt ning et panka juhitakse vastavalt aluslepingute sätetele, põhikirjale ja juhatajate nõukogu antud üldjuhiste.

3. Halduskomitee

a. Koosseis

Halduskomitee koosneb presidendist ja kaheksast asepresidendist, kelle juhatajate nõukogu nimetab direktorite nõukogu ettepaneku põhjal ametisse kuueks aastaks. Neid võib ametisse tagasi nimetada (põhikirja artikli 11 lõige 1).

b. Ülesanded

Halduskomitee vastutab presidendi alluvuses ja direktorite nõukogu kontrolli all panga jooksva äritegevuse eest; ta valmistab ette direktorite nõukogu otsused ja tagab nende otsuste rakendamise (põhikirja artikli 11 lõige 3).

4. Auditikomisjon (põhikirja artikkel 12)

a. Koosseis

Auditikomisjon koosneb kuuest juhatajate nõukogu poolt ametisse nimetatud liikmest (põhikirja artikli 12 lõige 1).

b. Ülesanded

Auditikomisjon kontrollib iga aasta pangaoperatsioonide teostamise ja panga raamatupidamise nõuetekohasust. Selleks veendub ta, et panga operatsioonid on teostatud vastavalt põhikirjas ja kodukorras sätestatud vorminõuetele ja korrale (põhikirja artikli 12 lõige 2).

Ta annab kinnituse, et finantsaruanded ja kogu ülejäänud direktorite nõukogu koostatud raamatupidamise aastaaruandes sisalduv finantsteave annavad tõese ja erapooletu ülevaate panga finantsseisundist (põhikirja artikli 12 lõige 3).

B. Struktuur

EIP grupp loodi 2000. aastal. Grupp koosneb EIPst ja Euroopa Investeeringufondist (EIF).

Euroopa Investeeringufond (EIF) asutati 1994. aastal avaliku ja erasektori partnerlusena, millel on kolm peamist osanikerühma: EIP kui põhiosanik osalusega 62,2%, komisjon (30%) ning mitmed avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud finantseerimisasutused (7,8%). EIF pakub mitmesuguseid riskikapitalivahendeid, näiteks riskikapitali. Laenuhingutes keskendub EIF väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd) ning kasutab tervet rida innovatiivseid vahendeid, eesmärgiga parandada VKEde juurdepääsu rahastamisele.

→ Rudolf Maier

1.3.16. Euroopa Ombudsman

Euroopa Ombudsman uurib Euroopa Liidu institutsioonide ja organite tegevuses aset leidnud haldusomavoli juhtumeid. Ta sekkub kas omal algatusel või ELi kodanike esitatud kaebuste alusel. Ombudsmani määrab ametisse Euroopa Parlament ja tema ametiaeg vastab parlamendi koosseisu ametiajale.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 20, 24 ja 228.

Eesmärgid

Maastrichti lepinguga (1992) Euroopa Liidu kodanike kaitseks loodud Euroopa Ombudsmani ametikohta eesmärk on:

- parandada kodanike kaitset ühenduse institutsioonide ja organite haldusomavoli eest;
- tõhustada sel viisil ühenduse institutsioonide otsustusprotsessi ja haldustegevuse avatust ning demokraatlikku kontrolli.

Saavutused

Vastavalt aluslepingu sätetele on ombudsmani ametijuhend ja ülesanded täpsustatud pärast komisjoni arvamuse küsimist ja nõukogu heakskiidul vastu võetud parlamendi 9. märtsi 1994. aasta otsuses (EÜT L 113, 4.5.1994, lk 15), mida on muudetud parlamendi 14. märtsi 2002. aasta otsusega (EÜT L 92, 9.4.2002, lk 13) ja parlamendi 18. juuni 2008. aasta otsusega (ELT L 189, 17.7.2008, lk 25). Ombudsman võttis ise vastu selle otsuse rakendussätted. Ombudsmani ametisse nimetamise ja ametist tagandamise kord on aga sätestatud parlamendi kodukorra artiklites 204–206.

A. Ametijuhend

1. Ametisse nimetamine

a. Nõuded

- ombudsman peab vastama oma riigi kõrgeimas kohtuasutuses töötamiseks vajalikele nõuetele või omama ombudsmani kohustuste täitmiseks piisavat pädevust ja kogemust;
- ombudsman peab täielikult tagama oma sõltumatuse.

b. Ametisse nimetamise kord

Ombudsmani ameti kandidaadid esitatakse parlamendi petitsioonikomisjonile, kes kaalub nende vastuvõetavust. Seejärel esitatakse sobivate kandidaatide nimekirjari parlamendile hääletuseks. Hääletus on salajane ja tulemus otsustatakse häälteenamusega.

2. Mandaat

a. Ametiaeg

Ombudsmani nimetab ametisse Euroopa Parlament pärast iga parlamendivalimist ja parlamendiga samaks ametiajaks. Ombudsmani võib tagasi valida.

b. Kohustused

Ombudsman:

- peab olema oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatu ning tegutsema liidu ja selle kodanike huvides;
- ei tohi oma kohustuste täitmisel taotleda ega võtta vastu juhiseid üheltki asutuselt;
- peab hoiduma igasugusest tegevusest, mis ei ole kooskõlas tema kohustuste olemusega;
- ei tohi täita muid poliitilisi ega haldusülesandeid ega töötada ühelgi teisel tasustataval või mitte-tasustataval ametikohal.

3. Ametist tagandamine

Ombudsmani võib parlamendi taotlusel ametist tagandada Euroopa Kohus, kui ombudsman ei vasta enam oma ametikohustuste täitmiseks vajalikele tingimustele või kui ta on süüdi rängas eksimuses.

B. Roll

1. Volituste ulatus

Ombudsman käsitleb haldusomavoli juhtumeid liidu institutsioonide ja organite tegevuses. Lissaboni lepingu jõustumisega laienesid ombudsmani volitused ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning Euroopa Ülemkogu tegevuse valdkonda.

a. Haldusomavoli võib olla haldusmenetluse eiramine, diskrimineerimine, võimu kuritarvitamine, teabe avaldamisest keeldumine, põhjendamatu viivitamine jms.

b. Erandid

Ombudsmani pädevusse ei kuulu:

- Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu tegevus õigusemõistmisel;
- kohalike, piirkondlike või riiklike asutuste vastu esitatud kaebused, mis kuuluvad ELi liikmesriikide pädevusse (ministriumid, valitsemissektor, linnavolikogud, üld- ja piirkonnanõukogud), isegi kui kaebused puudutavad Euroopa Liiduga seotud küsimusi;

- riiklike kohtute või ombudsmanide tegevus – Euroopa Ombudsman ei ole organ, kuhu pöörduda kaebustega nimetatud asutuste tehtud otsuste kohta;
- juhtumid, mis ei ole eelnevalt läbinud asjaomaste asutuste ettenähtud haldusmenetlust;
- juhtumid, mis puudutavad ühenduse institutsioonide ja organite ning nende ametnike ja muude teenistujate vahelisi töösuhteid, välja arvatud juhul, kui kõik ametkonnasisesed nõuete ja kaebuste esitamise võimalused on ära kasutatud;
- ettevõtete või eraisikute kohta esitatud kaebused.

2. Ombudsmani poole pöördumine

Ombudsman korraldab vastavalt oma ametikohustustele uurimisi, mida ta peab põhjendatuks, kas omal algatusel või kaebuse alusel, mille võivad esitada kõik ELi kodanikud või mõnes liikmesriigis elavad või seal registrijärgset asukohta omavad füüsilised või juriidilised isikud kas otse või mõne Euroopa Parlamendi liikme kaudu, välja arvatud juhul, kui väidetavaid juhtumeid käsitletakse või on käsitletud kohtumenetluses.

3. Uurimisvolitused

Ombudsman võib nõuda teavet:

- institutsioonidelt ja organitelt, kes on kohustatud seda nõuet täitma ja võimaldama ombudsmanile juurdepääsu asjaomastele dokumentidele, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud saladuse hoidmise kohustuse korral;
- institutsioonide ja organite ametnikelt ja muudelt teenistujatelt, kes peavad ombudsmani nõudel andma tunnistusi, tehes seda oma asutuse nimel ja selle juhiste kohaselt ning jäädes seotuks ametisaladuse hoidmise kohustusega;
- liikmesriikide asutustelt, kes peavad talle andma kogu vajaliku teabe, välja arvatud juhul, kui teabe edastamine on keelatud siseriiklike õigusnormidega; kuid isegi sellisel juhul võib ombudsman teabe saada, kui ta kohustub seda mitte avalikustama.

Kui ombudsman ei saa soovitud abi, teavitab ta sellest Euroopa Parlamenti, kes võtab sobivad meetmed. Ombudsman võib ka teha koostööd oma ametikaaslastega liikmesriikides, järgides seejuures liikmesriikide õigusakte. Kui aga ombudsman leiab, et juhtum kuulub kriminaalõiguse valdkonda, teavitab ta sellest viivitamata pädevaid siseriiklikke asutusi ja ühenduse institutsiooni, mille alluvusse asjaomane ametnik või teenistuja kuulub.

4. Uurimiste tulemused

Ombudsman konsulteerib võimaluste piires asjaomase institutsiooni või organiga, et leida kaebuse esitajat rahuldav lahendus. Kui ombudsman tuvas-

tab haldusomavoli juhtumi, teavitab ta sellest asjaomast institutsiooni või organit, kellel on aega kolm kuud, et ombudsmanile oma arvamus esitada. Seejärel edastab ombudsman Euroopa Parlamendile ja asjaomasele institutsioonile või organile aruande oma uurimiste tulemuste kohta. Lõpuks teavitab ombudsman kaebuse esitanud isikut uurimise tulemusest, asjaomase institutsiooni või organi arvamusel ja oma soovitusel.

C. Ombudsmani büroo

Ombudsmani abistab sekretariaat, mille personali suhtes kohaldatakse Euroopa avaliku teenistuse eeskirju. Sekretariaadi juhi nimetab ametisse ombudsman.

D. Tegevus

Esimene ombudsman Jacob **Söderman** oli ametis kaks ametiaega 1995. aasta juulist kuni 31. märtsini 2003. Ta sai oma ametiaja jooksul üle 11 000 kaebuse, millest umbes 30% tunnistati vastuvõetavaks. Rohkem kui 5000 juhtumi puhul saadeti kaebus edasi pädevale organile või anti kodanikele nõu, kelle poole abi saamiseks pöörduda. Alustati ligi 1500 juhtumi uurimist, nendest 19 ombudsmani omal algatusel. Rohkem kui 500 juhtumi puhul lahendas asjaomane institutsioon probleemi kaebuse esitaja kasuks. Üle 200 juhtumi järel avaldati kriitiline märkus haldustegevuse parandamiseks sarnastes olukordades edaspidi. Järjest rohkem kasutati lahendeid kokkuleppe korras, soovitusi ja eriaruandeid. Institutsioonid lükkasid ombudsmani ettepanekud tagasi ainult mõnel üksikul juhul. Umbes 700 juhtumi puhul otsustas ombudsman, et tegemist ei olnud haldusomavoliga.

Hea haldustava eeskiri (mille EP kiitis heaks 2001. aastal) on menetluskord, milles võetakse arvesse Euroopa Kohtu kohtupraktikas sisalduvaid Euroopa haldusõiguse põhimõtteid ning lähtutakse ka liikmesriikide õigusaktidest. Ombudsman kasutab seda, kui ta uurib, kas tegemist on olnud haldusomavoliga, tuginedes seega eeskirja sätetele kontrolli teostaja rollis. Kuid hea haldustava eeskirja kasutavad juhendi ja vahendina ka ametnikud ning see edendab kõige kõrgemaid haldusalaseid standardeid.

15. jaanuari 2009. aasta täiskogu istungil valis Euroopa Parlament kolme kandidaadi seast Euroopa Ombudsmaniks taas Nikiforos **Diamandourose**, kelle ametiaeg kestab (pärast 2003. aasta aprillis alanud esimest ametiaega) parlamendi praeguse koosseisu ametiaja lõpuni.

E. Ombudsmani ametijuhendi läbivaatamine

Ombudsman esitas 11. juulil 2006 parlamendi presidendile ettepaneku muuta tema ametijuhendit. Petitsioonikomisjon toetas seda ettepanekut oma raportis ombudsmani 2005. aasta tegevusaruande kohta (16. novembri 2006. aasta resolutsioon) ning

parlament kiitis 22. aprillil 2008 heaks raporti, milles esitatakse ettepanekud ombudsmani ametijuhendi muutmise kohta. Nõukogu kiitis ametijuhendi muutmise heaks. Peamiselt tähendab see, et:

- ombudsmanile võimaldati juurdepääsu kõikidele dokumentidele, mida ta uurimiseks vajab, seejuures kaotati salastatud dokumente puudutav erand ning vastukaaluks muudeti selgemaks ja tõhusamaks sätteid, mis nõuavad ombudsmanilt talle kättesaadavaks tehtud dokumentide konfidentsiaalsuse kaitsmist;
- laiendati Euroopa Ombudsmani koostööpartnerite ringi (mis juba hõlmas riikide ombudsmane), kaasates liikmesriikides inimõiguste edendamise ja kaitsmise eest vastutavad organid;
- muudeti ametnikuna, mitte eraisikuna tunnistusi andvate ametnike kuulamist käsitleva sätte sõnastust (eelnevas sõnastuses mainiti „vastavalt nende haldusametite eeskirjadele”);
- ombudsmanilt nõuti Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) teavitamist juhul, kui ta saab oma uurimiste ajal teavet, mis võib kuuluda OLAFi pädevusse.

Euroopa Parlamendi roll

Kuigi ombudsman on oma ametikohustuste täitmisel täiesti sõltumatu, on ta parlamentaarne ametnik

ning seetõttu on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 228 paigutatud 1. peatüki jakku, mis käsitleb Euroopa Parlamenti. Ombudsman on tihedalt seotud parlamendiga, kellel on ainupädevus tema ametisse nimetamisel ja kes algatab tema ametist tagandamise, määrab kindlaks tema ametijuhendi, abistab teda uurimiste läbiviimisel ja saab temalt aruandeid. Igal aastal koostab petitsioonikomisjon ombudsmani tegevust kajastava aastaaruande alusel raporti. Petitsioonikomisjon on oma raportites korduvalt väljendanud soovi, et Euroopa Ombudsman ning liikmesriikide ja piirkondade ombudsmanid teeksid koostööd komisjoni ja parlamendiga tagamaks, et aluslepingutesse praegu tehtud muudatused suurendavad Euroopa Liidu läbipaistvust ja vastutust. Euroopa Parlament võttis 2010. aasta novembris ombudsmani 2009. aasta tegevust käsitleva petitsioonikomisjoni raporti põhjal vastu resolutsiooni, milles ta rõhutab, et väidetavad haldusomavoli juhtumid viitavad kõige sagedamini vähesele läbipaistvusele. Parlament on seisukohal, et mõistet „haldusomavoli” tuleks ka edaspidi tõlgendada laiemalt, nii et see hõlmaks lisaks õigusnormide ja Euroopa haldusõiguse üldpõhimõtete rikkumisele ka juhtumeid, kus institutsioon ei toimi ühtselt ja heas usus või ei võta arvesse kodanike õiguspäraseid ootusi.

→ [Claire Genta](#)

1.4. Otsustamismenetlused

1.4.1. Riigiülesed otsustamismenetlused

Euroopa Liidu liikmesriigid on liitu kuulumisest tulenevalt kokku leppinud, et annavad osa oma volitusi teatavates poliitikavaldkondades üle ELi institutsioonidele. ELi institutsioonid võtavad seega riigiüleselt vastu siduvaid otsuseid seadusandlikes ja täidesaatvates menetlustes, eelarvemenetlustes, ametisse nimetamise menetlustes ja nn põhiseaduslikes menetlustes.

Ajalugu (1.1.1., 1.1.2., 1.1.3., 1.1.4., 1.1.5.)

Rooma lepinguga anti ettepanekute tegemise ja läbirääkimiste pidamise volitused komisjonile, eelkõige õigusloome ja välismajandussuhete valdkonnas, ning otsuse tegemise volitused nõukogule või ametisse nimetamise puhul liikmesriikide valitsuste esindajatele. Euroopa Parlamendile anti Rooma lepinguga nõuandev pädevus. Parlamendi roll on järkjärgult suurenenud – eelarve valdkonnas 1970. ja 1975. aasta reformidega, õigusloome valdkonnas ühtse Euroopa akti ja kõigi järgnevate aluslepingutega, eriti Maastrichti lepinguga, millega võeti kasutusele parlamendi ja nõukogu kaasotsustamismenetlus ning suurendati ka parlamendi osa isikute ametisse nimetamisel. Ühtse Euroopa aktiga sai parlament ka volituse anda nõusolek ühinemis- ja assotsieerimislepingute ratifitseerimiseks ning Maastrichti lepinguga laiendati seda volitust teatavatele muudele rahvusvahelistele lepingutele. Amsterdami leping oli suur samm edasi ühenduse demokratiseerimisel, sest lepinguga lihtsustati kaasotsustamismenetlust, laiendati seda uutele valdkondadele ja suurendati parlamendi rolli komisjoni ametisse nimetamisel. Nice'i lepinguga suurendati parlamendi volitusi veelgi. Kaasotsustamismenetlust (mille puhul parlamendil on samasugused volitused nagu nõukogul) kasutatakse praegu peaaegu kõikide uute valdkondade puhul, kus nõukogu otsustab kvalifitseeritud häälteenamusega. Parlament sai liikmesriikidega võrdsed õigused pöörduda Euroopa Kohtu poole. Lissaboni leping oli järgmine kvalitatiivne samm parlamendi ja nõukogu täieliku võrdsustamise suunas ELi õigusloomes ja finantsküsimumustes.

Seadusandlikud menetlused^[1]

A. Seadusandlik tavamenetlus (ELi toimimise lepingu artiklid 289 ja 294)

1. Kohaldamisala

Lissaboni lepinguga lisandus 40 õiguslikku alust, eelkõige õiguse, vabaduse ja turvalisuse ning põllumajanduse valdkonnas, millest tulenevalt Euroopa Parlament teeb nüüd seadusandlike aktide kohta otsuseid nõukogu võrdset. Seega kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust, mida varem nimetati kaasotsustamismenetluseks, kokku 85 õigusliku aluse suhtes. See hõlmab nüüd enamiku valdkondadest, kus on vajalik kvalifitseeritud häälteenamuse nõukogus. Kuid seda ei kohaldata mitmes olulises valdkonnas, kus nõukogus on otsuste tegemiseks nõutav ühehäälsus, näiteks fiskaalpoliitikas seoses otsese maksustamisega või perekonnaõiguse piirülestes aspektides.

2. Menetlus

Seadusandlikus tavamenetluses järgitakse samasuguseid protseduure nagu varasemas kaasotsustamismenetluses. Kuid vastavat sõnastust ELi toimimise lepingus on märgatavalt muudetud, eelkõige selleks, et rõhutada nõukogu ja parlamendi võrdset rolli menetluses.

a. Komisjoni ettepanek

b. Parlamendi esimene lugemine

Parlament võtab oma seisukoha vastu lihthäälteenamusega.

c. Nõukogu esimene lugemine

Nõukogu võtab oma seisukoha vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud sellistes valdkondades nagu sotsiaalkindlustus ja õiguslane koostöö kriminaalasjades, kus võib kohaldada ühehäälsust või kus üks liikmesriik võib nõuda eelnõu esitamist Euroopa Ülemkogule (ELi toimimise lepingu artiklid 48 ja 82). Viimasel juhul peab Euroopa Ülemko-

^[1] Lissaboni lepinguga kaotati koostöömenetlus, mis oli kasutusele võetud ühtse Euroopa aktiga 1986. aastal.

gu menetluse jätkamiseks saatma eelnõu nelja kuu jooksul tagasi nõukogule. Muud erandid, kus kvalifitseeritud hääleteenamust ei kasutata, on varjupaigapoliitika (ELi toimimise lepingu artikkel 78), sisserändepoliitika (ELi toimimise lepingu artikkel 79) ning kuriteokoosseisude ja karistuste määramine (ELi toimimise lepingu artikkel 83). Kui nõukogu kiidab parlamendi seisukoha heaks, on õigusakt vastu võetud.

d. Parlamendi teine lugemine

Parlament saab nõukogu seisukoha ja peab kolme kuu jooksul otsuse langetama. Parlament:

- kiidab nõukogu muudetud seisukoha heaks või ei tee otsust; mõlemal juhul loetakse õigusakt nõukogu muudetud kujul vastuvõetuks;
- lükkab oma liikmete absoluutse enamusega nõukogu seisukoha tagasi; õigusakti vastu ei võeta ja menetlus lõpetatakse;
- võtab oma liikmete absoluutse enamusega vastu nõukogu seisukoha muudatused, mis edastatakse siis komisjonile ja nõukogule, kes esitavad nende kohta oma arvamuse.

e. Nõukogu teine lugemine

- Kui nõukogu kiidab kõik parlamendi muudatused kolme kuu jooksul pärast nende kättesaamist kvalifitseeritud hääleteenamusega heaks (muudatuste puhul, mille kohta komisjon on esitanud eitava arvamuse, teeb nõukogu otsuse ühehäälselt), on õigusakt vastu võetud;
- vastasel juhul kutsutakse kuue nädala jooksul kokku lepituskomitee.

f. Lepitamine

- Lepituskomitee koosneb võrdsest arvust nõukogu ja parlamendi esindajatest, keda abistab komisjon. Lepituskomitee kaalub ühist seisukohta parlamendi ja nõukogu seisukohtade alusel ja tal on aega kuus nädalat, et koostada ühine tekst.
- Menetlus peatatakse ja õigusakti vastu ei võeta, juhul kui lepituskomitee tähtjaks ühist teksti heaks ei kiida nõukogu liikmete või nende esindajate kvalifitseeritud hääleteenamusega ja Euroopa Parlamenti esindavate liikmete enamusega.
- Kui lepituskomitee kiidab ühise teksti heaks, saadetakse see nõukogusse ja parlamenti heakskiitmiseks.

g. Menetluse lõpetamine (kolmas lugemine)

- Nõukogul ja parlamendil on kuus nädalat aega ühine tekst heaks kiita. Nõukogu teeb otsuse

kvalifitseeritud hääleteenamusega ja parlament antud hääle enamusega.

- Kui nõukogu ja parlament ühise teksti heaks kiidavad, loetakse õigusakt vastuvõetuks.
- Kui üks kahest institutsioonist ei ole ühist teksti tähtjaks heaks kiitnud, siis menetlus peatatakse ja õigusakti vastu ei võeta.

Mõned üleminekuklauslid lubavad Euroopa Ülemkogul laiendada seadusandliku tavamenetluse laiendamist valdkondadele, mille suhtes seda midugi ei kohaldata. Viimastel aastatel on märgatavalt rohkem õigusakte vastu võetud esimese lugemise järel, tuginedes nõukogu ja parlamendi mitteametlikele läbirääkimistele.

B. Konsulteerimine

Enne otsustamist peab nõukogu võtma teadmiseks parlamendi ning vajaduse korral ka Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Regioonide Komitee arvamuse. Selline konsulteerimine on kohustuslik, sest vastasel korral on õigusakt õigusvastane ja Euroopa Kohus võib selle tühistada (vt otsuseid kohtuasjades 138/79 ja 139/79). Kui nõukogu kavatseb ettepanekut oluliselt muuta, peab ta parlamendiga uuesti konsulteerima (otsus kohtuasjas 65/90).

C. Nõusolek

1. Kohaldamisala

Lissaboni lepingu jõustumisest tulenevalt kohaldatakse nõusolekumenetlust eelkõige horisontaalse paindlikkuse klausli suhtes (endine EÜ asutamislepingu artikkel 352, varem artikkel 308). Muud näited on mitmeaastane finantsraamistik (ELi toimimise lepingu artikli 312 lõige 2), võitlus diskrimineerimisega (ELi toimimise lepingu artikli 19 lõige 1) ning liidu liikmesus (ELi lepingu artikkel 49) ja liidust väljaastumise kord (ELi lepingu artikkel 50). Lisaks on parlamendi nõusolek nõutav assotsieerimislepingute puhul, liidu ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhi-vabaduste kaitse konventsiooniga, lepingute korral, millega luuakse teatud institutsioonilisi raamistikke, eelarvele olulist mõju avaldavate lepingute puhul ning lepingute korral, mis hõlmavad valdkondi, mille suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust.

2. Menetlus

Parlament kaalub nõukogu edastatud õigusakti eelnõu ning otsustab, kas kiita see hääletusel absoluutse hääleteenamusega heaks (parlamendil ei ole õigust seda muuta). Alusleping ei anna parlamendile menetluse varasemates etappides mingit ametlikku rolli komisjoni ettepaneku arutamiseks, kuid institutsioonidevaheliste kokkulepetega on saanud tavaks kaasata parlament mitteametlikult (vt Euroopa Parlamendi kodukord).

Eelarvemenetlus (vt 1.4.3.)

Ametisse nimetamise menetlused

A. Parlament valib komisjoni presidendi (ELi lepingu artikli 14 lõige 1) (vt ka 1.3.8)

B. Euroopa Ülemkogu määrab kvalifitseeritud häälteenamusega ametisse liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (ELi lepingu artikli 18 lõige 1).

C. Nõukogu, otsustades kvalifitseeritud häälteenamusega, nimetab:

- ühisel kokkuleppel valitud presidendiga teised isikud, keda ta on esitanud kandidaadina komisjoni liikmete kohtadele;
- **kontrollikoja** liikmed (ELi toimimise lepingu artikkel 286) pärast konsulteerimist parlamendiga ja liikmesriikide esitatud ettepanekute põhjal;
- **Regionide Komitee** ning **Majandus- ja Sotsiaalkomitee** liikmed, võttes komisjoni ettepaneku põhjal vastu ühehäälselt otsuse (ELi toimimise lepingu artiklid 301 ja 305).

D. Euroopa Parlament valib Euroopa ombudsmani (ELi toimimise lepingu artikkel 228).

Rahvusvaheliste lepingute sõlmimine

Euroopa Liit, saanud juriidilise isiku staatuse, saab nüüd sõlmida rahvusvahelisi lepinguid (ELi toimimise lepingu artikkel 218). Lissaboni lepinguga on nõutav Euroopa Parlamendi nõusolek kõigi lepingute puhul, mis sõlmitakse ühise kaubanduspoliitika valdkonnas, samuti kõigis neis valdkondades, mille suhtes kohaldatakse ELis seadusandlikku tavamenetlust. Nõukogu teeb otsused lepingute kohta kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud assotsieerimis- ja ühinemislepingud, lepingud, mis võivad piirata liidu kultuurilist ja keelelist mitmekesisust, ning lepingud valdkondades, mille puhul liidu õigusakti vastuvõtmisel on nõutav ühehäälsus.

- Menetlus: komisjon või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja annab soovitusi nõukogule, nõukogu määrab kindlaks läbirääkimisvolitused ja nimetab liidu läbirääkija (komisjonist või kõrge esindaja), kes juhib läbirääkimisi; Lissaboni lepingu kohaselt peab komisjon läbirääkimiste ajal korrapäraselt aru andma Euroopa Parlamendi vastavale komisjonile; läbirääkija

(komisjon või kõrge esindaja) esitab ettepaneku lepingu sõlmimiseks.

- Otsus: selle võtab kvalifitseeritud häälteenamusega vastu nõukogu, välja arvatud eelmainitud valdkondades.
- Parlamendi roll: nõusoleku andmine enamiku lepingute sõlmimiseks (vt eespool), parlamendiga konsulteeritakse lepingute puhul, mis on eranditult seotud välis- ja julgeolekupoliitikaga.

Nn põhiseaduslikud menetlused

A. Omavahendite süsteem (ELi toimimise lepingu artikkel 311)

- Ettepanek: komisjon.
- Parlamendi roll: konsulteerimine.
- Otsus: nõukogu otsustab ühehäälselt, tingimusel et liikmesriigid on otsuse kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud.

B. Sätted Euroopa Parlamendi otsesteks ja üldisteks valimisteks (ELi toimimise lepingu artikkel 223)

- Ettepanek: parlament.
- Otsus: nõukogu teeb ühehäälselt otsuse pärast seda, kui on saanud nõusoleku parlamendilt ja liikmesriigid on ettepaneku heaks kiitnud kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega.

C. Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse (ELi toimimise lepingu artikli 223 lõige 2) ja ombudsmani põhikirja (ELi toimimise lepingu artikli 228 lõige 4) vastuvõtmine

- Ettepanek: parlament.
- Komisjoni roll: arvamused.
- Nõukogu roll: nõusolek (kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud parlamendi praeguste või endiste liikmete maksustamist puudutavad eeskirjad ja tingimused, mille puhul on nõutav ühehäälselt otsus).
- Otsus: parlament.

D. Euroopa Liidu Kohtu põhikirja protokollide muutmise (ELi toimimise lepingu artikkel 281)

- Ettepanek: Euroopa Liidu Kohus (konsulteerimine komisjoniga) või komisjon (konsulteerimine Euroopa Liidu Kohtuga).
- Otsus: nõukogu ja parlament teevad otsuse seadusandliku tavamenetluse kohaselt.

Euroopa Parlamendi roll

2000. aastal toimunud valitsustevahelisel konverentsil tegi parlament mitu ettepanekut, et laiendada valdkondi, kus kohaldatakse kaasotsustamismenetlust. Parlament väljendas samuti korduvalt arvamust, et kui toimub üleminek ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele, tuleks automaatselt kohaldada kaasotsustamist. Nice'i lepingus leidis see seisukoht kinnitust, kuid kvalifitseeritud häälteenamus ei langenud täielikult kokku kaasotsustamisega. Sellest tulenevalt oli menetluste lihtsustamise küsimus Euroopa Tulevikukonvendil üks põhiteemasid. Tehti ettepanek kaotada koostöö- ja nõuandemenetlus, lihtsustada kaasotsustamismenetlust ja laiendada seda seadusandlusele tervikuna ning piirata nõusolekumenetlust rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisega. Paljud kõnealustest täiendustest rakendati Lissaboni lepinguga (1.1.5).

Ametitesse nimetamise osas ei suudetud Lissaboni lepinguga vähendada eri menetluste suurt arvu, kuigi teatava lihtsustamiseni jõuti. Endiselt kohaldatakse mõne juhul ühehäälsust, mis suure tõenäosusega võib esile kutsuda poliitilisi vaidlusi ja vähendab parlamendi mõju. Pärast Nice'i lepingu jõustumist sai teoks üleminek ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele komisjoni presidendi ametisse nimetamisel. Lissaboni lepinguga nähakse lisaks ette komisjoni presidendi valimine parlamendis. Ametisseastuva presidendi nimetamisel tuleb arvesse võtta Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi ning pidada asjakohaseid konsultatsioone parlamendiga. Sellega rõhutatakse komisjoni poliitilist legitiimsust ja vastutust.

→ Erika Schulze

1.4.2. Valitsustevahelised otsustamismenetlused

Ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning mitmes muus valdkonnas, näiteks töhustatud koostöö, teatavate ametissenimetamiste ja lepingute läbivaatamise puhul, kasutatakse otsustamismenetlusi, mis valdavalt erinevad riigiüleses otsustusprotsessis rakendatavast, Euroopa Liidu õigusaktidega ette nähtud menetlusest. Nende valdkondade otsustamismenetluses on keske tähtsusega tugev valitsustevaheline koostöö ja liikmesriikide osalus. Riigivõlakriisi probleemidest tingituna, konkreetselt seoses abipaketide koostamisega rahalistes raskustes olevatele liikmesriikidele, on selliste otsustamismehhanismide kasutamine suurenenud.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artiklid 21–46 ja 48; Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 2 lõige 4 ning artiklid 215, 218, 220 ja 221.

Kirjeldus

A. Aluslepingute muutmise menetlus (ELi lepingu artikkel 48)

- Ettepanek: selle võib esitada iga liikmesriik, Euroopa Parlament või komisjon.
- **Komisjoni roll:** komisjoniga konsulteeritakse ja komisjon osaleb valitsustevahelisel konverentsil.
- **Euroopa Parlamendi roll:** Euroopa Parlamendiga konsulteeritakse enne valitsustevahelise konverentsi kokkukutsumist (parlament on kaasatud konverentsidesse, kuid tema mõju on hakanud üha suurenema: mõnda aega esindas parlamenti kas selle president või kaks parlamendiliiget; viimasel valitsustevahelisel konverentsil oli parlamendil kolm esindajat).
- **Euroopa Keskpanga nõukogu roll:** keskpanga nõukoguga konsulteeritakse rahanduse valdkonnas kavandatavate institutsiooniliste muutuste korral.
- **Otsus:** liikmesriikide valitsuste ühine kokkulepe asutamislepingutesse tehtavate muudatuste kohta, mis esitatakse seejärel liikmesriikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega. Enne seda ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist võib Euroopa Ülemkogu lihthälteenamusega otsustada, kas kutsuda kokku konvent või mitte.

B. Sillaklausli kasutuselevõtu menetlus

- **Euroopa Ülemkogu:** algatab sillaklausli kasutuselevõtu ja teeb ühehäälselt otsuse sillaklausli üldjuhtumi kasutamise kohta (ELi lepingu artikkel 48) ning mitmeaastase finantsraamistiku puhul selle erijuhtumi kasutamise kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 312). Üldjuhtumi korral on igal liikmesriigi parlamendil vetoõigus.

- **Nõukogu:** nõukogu võib otsustada võtta kasutusele muid sillaklausleid ning otsus tehakse ühehäälselt või kvalifitseeritud hälteenamusega sõltuvalt asjaomasest aluslepingu sättest (ELi lepingu artikkel 31; ELi toimimise lepingu artiklid 81, 153, 192 ja 333).

C. Ühinemismenetlus (ELi lepingu artikkel 49)

- **Liidu liikmeks astumise avaldus:** avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab liidu põhimõtteid (ELi lepingu artikkel 2). Avaldusest teavitatakse riikide parlamente ja Euroopa Parlamenti. Euroopa Ülemkogu lepib kokku liitu astumise tingimused.
- **Komisjoni roll:** komisjoniga konsulteeritakse; komisjon osaleb aktiivselt läbirääkimiste ettevalmistamisel ja pidamisel.
- **Euroopa Parlamendi roll:** parlament annab nõusoleku parlamendiliikmete absoluutse hälteenamusega.
- **Otsus:** nõukogu ühehäälselt otsus; liikmesriikide ja avalduse esitanud riigi vaheline leping, milles määratakse kindlaks ühinemistingimused ja nõutavad kohandused, esitatakse kõikidele liikmesriikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega.

D. Karistusmenetlus liidu põhimõtete liikmesriigipoolse tõsise ja püsiva rikkumise korral (ELi lepingu artikkel 7)

1. Põhimenetlus

- Ettepanek võtta vastu otsus, milles järeldatakse tõsise ja püsiva rikkumise olemasolu: selle ettepaneku võib esitada vähemalt üks kolmandik liikmesriikidest või komisjon.
- Euroopa Parlamendi nõusolek: see võetakse vastu parlamendiliikmete kahekolmandikulise hälteenamusega (Euroopa Parlamendi kodukorra artikkel 74(3)).
- Otsus rikkumise olemasolu kohta: selle võtab ühehäälselt vastu Euroopa Ülemkogu, ilma asja-

omase liikmesriigi osaluseta, olles enne seda palunud sellel liikmesriigil esitada oma seisukohta.

- Otsus peatada asjaomase liikmesriigi teatavad õigused: selle võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud hääleteenamusega (asjaomase liikmesriigi osaluseta).

2. Nice'i lepingus täiendati seda menetlust ettevaatussüsteemiga.

- Ettepanek võtta vastu otsus, milles tehakse kindlaks, kas on olemas selge oht, et liikmesriik rikub tõsiselt liidu põhimõtteid: see ettepanek esitatakse komisjoni, Euroopa Parlamendi või ühe kolmandiku liikmesriikide algatusel.
- Euroopa Parlamendi nõusolek: nõusolek antakse parlamendiliikmete kahekolmandikulise hääleteenamusega.
- Otsus: selle võtab vastu nõukogu oma liikmete neljaviiendikulise hääleteenamusega, olles enne seda asjaomase liikmesriigi ära kuulunud. Enne otsuse tegemist võib nõukogu anda sellele liikmesriigile soovitusi.

E. Tõhustatud koostöö menetlus

1. Üldised reeglid (ELi lepingu artikkel 20, ELi toimimise lepingu artikli 329 lõige 1)

- Ettepanek: ainuõigus ettepanekut esitada on komisjonil; liikmesriigid, kes soovivad alustada tõhustatud koostööd, esitavad komisjonile sellekohase taotluse.
- Euroopa Parlamendi roll: nõusoleku andmine.
- Otsus: otsuse võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud hääleteenamusega.

2. Koostöö ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas (ELi toimimise lepingu artikli 329 lõige 2)

- Asjaomased liikmesriigid esitavad nõukogule taotluse.
- Ettepanek edastatakse välis- ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale, kes annab selle kohta arvamuse.
- Euroopa Parlamenti teavitatakse.
- Nõukogu teeb otsused ühehäälselt.

Samasugust menetlust kasutatakse struktureeritud koostöö algatamiseks kaitsepoliitika vallas, nagu on sätestatud Lissaboni lepingus (6.1.2.).

F. Otsustamismenetlus välisküsimustes

Lissaboni lepinguga kaotati varasemates aluslepingutes sätestatud kolme samba süsteem, kuid välispoliitika jäeti ELi teistest poliitikavaldkondadest lahku. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgid ja tingimused on sätestatud Euroopa Liidu lepingus. Seal on need varasemate aluslepingutega võrreldes paremini sõnastatud ja seostatud.

Olulise institutsioonilise muutusena on ette nähtud välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoha ning kõrget esindajat abistava Euroopa välissteenistuse loomine. Kõrge esindaja võib esitada ettepanekuid ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika on integreeritud liidu raamistikku, kuid selle suhtes kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju (ELi lepingu artikli 24 lõige 2).

- **Ettepanek:** ettepaneku võib esitada iga liikmesriik, kõrge esindaja või komisjon (Euroopa Liidu lepingu artikkel 22).
- **Euroopa Parlamendi roll:** eesistujariik teavitab Euroopa Parlamenti regulaarselt põhiaspektidest ja põhivalikutest ning konsulteerib nendes küsimustes parlamendiga. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika rahastamist käsitleva institutsioonidevahelise lepingu alusel toimub konsulteerimine igal aastal nõukogu dokumendi põhjal.
- **Otsus:** Euroopa Ülemkogu või nõukogu ühehääline otsus. Euroopa Ülemkogu teeb otsused liidu strateegiliste huvide ja eesmärkide kohta, nõukogu võtab vastu otsuseid või meetmeid. Need otsuseid viivad ellu kõrge esindaja ja ELi liikmesriigid, kasutades liikmesriikide või liidu vahendeid. Kui rahvusvaheline olukord nõuab, kutsub Euroopa Ülemkogu eesistuja kokku ülemkogu erakorralise kohtumise.

G. Finantskriisi juhtimine (4.2.3.)

Kui mitu liikmesriiki 2010. aastal tõsisesse finantsraskustesse sattus, tuli hakata rakendama mitmesuguseid päästemeetmeid. Abipaketi teatavaid osiseid, näiteks Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi haldab Euroopa Liit. Suurima panuse annavad vahetult liikmesriigid, tehes otsemakseid Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) on euroala riikide valitsustevahelise kokkuleppega loodud eriotstarbeline rahastamisvahend. Selliste valitsustevaheliste meetmete rakendamiseks vajalikud otsused tuleb järelikult teha Euroopa Ülemkogu või euroala riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil ning liikmesriigid peavad need oma põhiseaduse nõuete kohaselt ratifitseerima. Niisuguse toimimise kaks olulist põhjust on nn mittepäästmise klausel (**no-bail-out clause**), mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 125, ning mitme liikmesriigi põhiseaduskohtu vastuseis suuremale finants- ja eelarvapädevuse üleandmisele Euroopa Liidule.

25. märtsil 2011. aastal võttis Euroopa Ülemkogu aluslepingu lihtsustatud läbivaatamismenetlust kohaldades vastu ELi toimimise lepingu artikli 136 (majanduspoliitika koordineerimine) muudatuse, ilma selleks konventi kokku kutsumata (Euroopa Ülemkogu otsus 2011/199/EL). Muudatus jõustub 2013. aasta aprillis ning võimaldab võtta kasutusele alalisi kriisiennetusmehhanisme, nagu Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM). ESM loodi euroala liikmete valitsustevahelise kokkuleppega, mis jõustus

27. septembril 2012. ESMi juhatajate nõukogu hääletamisel on võimalik kasutada kiirmenetlust, mille puhul on nõutav 85%-line kvalifitseeritud häälteenus, kui komisjon ja Euroopa Keskpank on mõlemad seisukohal, et kiiresti tuleb teha finantsabiga seotud otsus. Liikmesriikide valitsused on koostanud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu, mis jõustus 1. jaanuaril 2013 pärast seda, kui kaksteist euroalasse kuuluvat lepinguosalist olid hoiule andud oma ratifitseerimiskirja.

H. Ametisse nimetamine

- Euroopa Ülemkogu nimetab kvalifitseeritud häälteenusaga ametisse Euroopa Keskpanka presidendi, asepresidendi ja ülejäänud neli juhatuse liiget, tehes seda nõukogu soovitusel, olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendiga (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 2).
- **Euroopa Liidu Kohtu ja Üldkohtu** (endine esimese astme kohus) kohtunikud ja kohtujuristid nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel (ELi lepingu artikli 19 lõige 2).

Euroopa Parlamendi roll

Juba 1996. aasta valitsustevaheliseks konverentsiks valmistudes nõudis Euroopa Parlament, et teine ja

kolmas samm viidaks üle ühenduse pädevusse, nii et ka nende puhul kohaldataks otsustamismenetlusi vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingule. Nice'i lepingu jõustumine 1. veebruaril 2003 aitas selles asjas teatavat edu saavutada, kuna kvalifitseeritud häälteenusaga menetlus muudeti üldiselt kohaldatavaks ning seda laiendati ka teisele ja kolmandale sambale.

Euroopa Konvendi töö käigus jätkas Euroopa Parlament jõupingutusi, et muuta endised teine ja kolmas samm Euroopa Liidu struktuuri osaks (1.1.4.). Lissaboni lepinguga laiendati riigiülest otsustamismenetlust endisele kolmandale sambale (justiits- ja siseküsimused) ning nähti ette ühtne institutsiooniline raamistik välis- ja julgeolekupoliitikale, kusjuures olulisteks uuendusteks on ka Euroopa Ülemkogu alalise eesistuja ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoha loomine.

Kuna majandus- ja eelarvealane juhtimine muutub üha rohkem riigiüleseks, on Euroopa Parlament omalt poolt taganud ELi institutsioonide nõuetekohase osalemise punktis G nimetatud rahvusvahelise kokkuleppe üle peetud läbirääkimistel.

→ Petr Novak

1.4.3. Eelarvemenetlus

Aastatel 1970 ja 1975 sõlmitud lepingute järgselt on parlamendi osakaal eelarvemenetluses järk-järgult suurenenud. Lissaboni leping andis Euroopa Parlamendile koos nõukoguga võrdse otsustamisõiguse kogu ELi eelarve üle.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikkel 314 ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artikkel 106a;
- finantseeskirjade artiklid 36–52 (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, EURATOM) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tühistatakse nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1));
- 17. mail 2006. aastal Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline kokkulepe eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta (ELT C 139, 14.6.2006, lk 1), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta otsusega nr 2012/5/EL (ELT L 4, 7.1.2012, lk 12), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2009. aasta otsusega nr 2009/1005/EL (ELT L 347, 24.12.2009, 26), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. mai 2009. aasta otsusega nr 2009/407/EÜ (ELT L 132, 29.5.2009, lk 8), 18. detsembri 2008. aasta muudatusega (ELT C 326, 20.12.2008, lk 3), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2008. aasta otsusega nr 2008/371/EÜ (ELT L 128, 16.5.2008, lk 8) ja Euroopa Parlamendi ning nõukogu 18. detsembri 2007. aasta otsusega nr 2008/29/EÜ (ELT L 6, 10.1.2008, lk 7).

Eesmärgid

Eelarvevolituste teostamine seisneb nii üldise summa kindlaksmääramises, ELi iga-aastaste kulude jagamises kui ka nende katmiseks vajalike tulude kindlaksmääramises, samuti eelarve täitmise üle kontrolli teostamises. Eelarvemenetlus ise hõlmab eelarve koostamist ja vastuvõtmist. (Liidu tulude ja kulude kohta vt täpsemalt 1.5.1, eelarve täitmise kohta 1.5.3 ja eelarvekontrolli kohta 1.5.4.)

Kirjeldus

A. Taust

Euroopa Parlament (EP) ja nõukogu kokku moodustavad eelarvepädevad institutsioonid. **Enne 1970. aastat** oli eelarvepädevus üksnes nõukogul ja EP-l oli üksnes nõuandev roll. **22. aprilli 1970. aasta ja 22. juuli 1975. aasta lepingud** suurendasid Euroopa Parlamendi eelarvealaseid volitusi järgmiselt:

- 1970. aasta lepinguga säilitati nõukogu otsustusõigus aluslepingust tulenevate kohustustega seotud või aluslepingu alusel vastu võetud õigusaktidega seotud kohustuslike kulude osas ja anti parlamendile otsustusõigus nn mittekohustuslike kulude üle, mis esialgu moodustasid eelarvest 8%;
- 1975. aasta lepinguga anti EP-le õigus eelarve tervikuna tagasi lükata.

Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni toimus eelarvemenetluse käigus nii nõukogus kui ka EP-s kaks lugemist ja menetluse lõpus võis parlament eelarve kas vastu võtta või tervikuna tagasi lükata.

Lissaboni lepinguga kehtestati lihtsam ja läbipaistvam eelarvemenetlus. Muudatused tulenevad peamiselt kohustuslike kulude ja mittekohustuslike kulude (mis olid 2010. aastaks suurenenud 68%-ni eelarvest) eristamise kaotamisest, mis võimaldab käsitleda kõiki kulusid sama menetluse kohaselt. Menetlust on veelgi lihtsustatud, sest igas institutsioonis hakkab olema vaid üks lugemine, mis põhineb komisjoni esitatud eelarveprojektil.

B. Menetluse etapid

ELi toimimise lepingu artikliga 314 määratakse kindlaks eelarvemenetluse etapid ja tähtajad, mida tuleb menetluse käigus järgida. Tegelikult on aga EP, nõukogu ja komisjon kasutanud pragmaatilist ajakava. Eri etapid on järgmised:

1. Esimene etapp: komisjon koostab eelarveprojekti

EP ja nõukogu koostavad eelarve prioriteete käsitlevad suunised. Komisjon koostab **eelarveprojekti** ja edastab selle nõukogule ning EP-le hiljemalt 1. septembriks (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 2 kohaselt, kuid pragmaatilise ajakava kohaselt aprilli lõpuks või mai alguseks). Komisjon võib uute arengute arvesse võtmiseks eelarveprojekti hilisemas etapis muuta, aga ta võib seda teha ainult kuni lepituskomitee (vt allpool) kokkukutsumiseni.

2. Teine etapp: nõukogu koostab seisukoha eelarveprojekti kohta

Nõukogu võtab vastu seisukoha **eelarveprojekti** kohta ja edastab selle EP-le hiljemalt 1. oktoobriks (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 3 kohaselt, kuid pragmaatilise ajakava kohaselt juuli lõpuks). Nõukogu peab teavitama EP-d täielikult kõikidest põhjustest, mis viisid seisukoha vastuvõtmiseni.

3. Kolmas etapp: lugemine parlamendis

EP-I on reageerimiseks aega 42 päeva. Selle aja jooksul võib parlament nõukogu seisukoha kas heaks kiita või otsuse tegemisest keelduda (kusjuures mõlemal juhul loetakse eelarve lõplikult vastu võetuks) või EP võib võtta oma liikmete hääletenamusega vastu muudatusettepanekud, sellisel juhul saadetakse muudetud eelnõu tagasi nõukogusse ja komisjoni. EP president peab kutsuma kokkuleppel nõukogu eesistujaga sellisel juhul viivitamata kokku lepituskomitee koosoleku.

4. Neljas etapp: lepituskomitee koosolek ja eelarve vastuvõtmine

Lepituskomitee koosneb nõukogu liikmete esindajatest ja sama suurest arvust EP esindajatest ning ka-

mitel on ühise teksti osas kokkuleppele jõudmiseks aega 21 päeva alates komitee kokkukutsumisest. Selleks peab komitee tegema otsused nõukogu liikmete või nende esindajate kvalifitseeritud hääletenamuse ja EP esindajate hääletenamusega. Komisjon võtab lepituskomitee menetlusest osa ning teeb kõik vajalikud algatused selleks, et püüda lähendada EP ja nõukogu seisukohti.

Kui lepituskomitee ei peaks jõudma kokkuleppele ühises tekstis eespool nimetatud 21 päeva jooksul, peab komisjon esitama uue eelarveprojekti. Kui lepituskomitee jõuab selle aja jooksul ühise teksti heakskiitmiseks 14 päeva alates kokkuleppe kuupäevast. Järgmises tabelis esitatakse võimalikud tulemused nende 14 päeva möödumisel.

Ühise teksti heakskiitmise protsess Lepituskomitees

Seisukohad ühise teksti suhtes	Parlament	Nõukogu	Hääletuse tulemus
+ : vastu võetud	+	+	Ühine tekst võetakse vastu
		-	Võimalik tagasipöördumine EP seisukoha juurde ⁽¹⁾
- : tagasi lükatud	puudub	puudub	Ühine tekst võetakse vastu
		+	Ühine tekst võetakse vastu
puudub : otsust ei tehtud	-	-	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		puudub	Ühine tekst võetakse vastu
		+	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		-	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		puudub	Komisjon koostab uue eelarveprojekti

⁽¹⁾ See toimub juhul, kui parlament kinnitab parlamendiliikmete hääletenamusega ja kolme viiendikuga antud hääletest mõned või kõik eelmised muudatusettepanekud. Kui parlament ei saavuta nõutavat hääletenamust, võetakse vastu ühises tekstis kokku lepitud seisukoht.

Menetluse eduka lõppemise korral kuulutab EP president eelarve lõplikult vastuvõetuks. Kui eelarveaasta alguseks kokkulepet ei saavutata, võetakse kuni kokkuleppe saavutamiseni kasutusele ajutiste kahesteistkümnendike süsteem. Sellisel juhul tohib igal kuul mis tahes eelarvepeatükis kulutada summa, mis ei ületa eelmise eelarveaasta eelarve assigneeringutest ühte kahesteistkümnendikku. Kõnealune summa ei tohi siiski ületada üht kahesteistkümnendikku eelarveprojekti samas peatükis kavandatud assigneeringutest. ELi toimimise lepingu artiklis 315 sätestatakse siiski, et nõukogu võib komisjoni ettepaneku alusel lubada rohkem kui ühe kahesteistkümnendiku suuruseid kulusid (vastavalt finantseeskirjade artiklile 16), kui EP ei otsusta 30 päeva jooksul nõukogu poolt heaks kiidetud kulusid vähendada.

5. Lisaelarve ja paranduseelarve

Vältimatute, erandlike või ettenägematute asjaolude korral võib komisjon teha ettepanekuid paranduseelarvete kohta, millega muudetakse jooksvaks aastaks vastu võetud eelarvet. Paranduseelarvete suhtes kohaldatakse samu eeskirju mis üldeelarve suhtes.

Euroopa Parlamendi roll

A. ELi toimimise lepingu artikliga 314 (varem EÜ asutamislepingu artikliga 272) antud volitused

Aastal 1970 sai Euroopa Parlament õiguse teha lõpliku otsuse mittekohustuslike kulude osas. Mittekohustuslike kulude osakaal suurenes 1970. aasta eelarve 8%-lt 63%-le aastaks 2010, mis oli kulude eristamise viimane aasta. Nüüd, mil kohustuslike kulude ja mittekohustuslike kulude eristamine on kaotatud, teeb EP nõukoguga võrdsetel alustel otsuse kõigi eelarvekulude kohta. EP positsiooni võib tegelikult pidada isegi tugevamaks kui nõukogu oma, sest nõukogu ei või kunagi kiita eelarvet heaks EP tahte vastaselt, samas võib EP teha teatud asjaoludel lõpliku otsuse ja kiita eelarve heaks nõukogu tahte vastaselt (vt eespool toodud punkti B.4.). See on siiski üsna tavatu ja asjakohasem oleks öelda, et uus eelarvemenetlus tugineb enamalt jaolt tõelisele (kuigi spetsiifilisele) kaasotsustamisele EP ja nõukogu vahel, mis toimub võrdsetel alustel ja hõlmab kõiki liidu kulusid.

EP on pärast vastavate volituste saamist 1975. aastal lükanud eelarve tervikuna tagasi kahel korral (1979. aasta detsembris ja 1984. aasta detsembris). Lissaboni lepingu kohaste uute eeskirjade kohaselt ei ole lepituskomiteel kahel korral õnnestunud kokkuleppele jõuda (2011. ja 2013. aasta eelarvete osas). Mõlemal juhul võeti lõplikult vastu komisjoni esitatud uus eelarveprojekt, mis kajastas kompromissi, milleni lepituskoosolekul peaaegu jõuti. 2013. aasta eelarve kiitis EP aga heaks alles seejärel, kui kõik kolm institutsiooni olid allkirjastanud makseid puudutavad ühisavaldused.

B. Institutsioonidevahelised kokkulepped eelarvedistsipliini kohta (institutsioonidevaheline kokkulepe, mitmeaastased finantsraamistikud) (1.5.2.)

Pärast korduva vaidlusi eelarve täitmise õigusliku aluse üle võtsid institutsioonid 1982. aastal vastu ühisavalduse, millega sätestati ka meetmed eelarvemenetluse sujuvama lõpuleviimise tagamiseks. Sellele järgnesid mitmed institutsioonidevahelised kokkulepped, mis hõlmasid ajavahemikke 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 ja 2007–2013. Praegu on käimas arutelud uut institutsioonidevahelist kokkulepet käsitleva ettepaneku üle, mis peaks hakkama kehtima 2014. aastal. Nende järjestikuste kokkulepetega loodi institutsioonidevaheline võrdlusraamistik iga-aastaste eelarvemenetluste jaoks ja parandati märkimisväärselt eelarvemenetluse toimimist,

- kehtestades mitmeaastased finantsraamistikud, milles määratakse kindlaks assigneeringute ülemmäärad kulukategooriate kaupa;
- vormistades institutsioonidevahelise koostöö kolmepoolsete läbirääkimiste ja lepituskohutuste kaudu eelarvemenetluse eri etappides;
- nähes ette erisätteid teatavates vaidlusalustes valdkondades, nagu kulude liigitamine, finantsätete lisamine õigusaktidesse, õiguslikud alused, katseprojektid ja ettevalmistavad meetmed

(algatused, millel ei ole õigusliku alust), kalanduskokkulepetega seotud kulud ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika rahastamine;

- piirates maksimaalse kasvumäära eeskirja osakaalu;
- luues otsustamismehhanismid lisavahenditele, nagu paindlikkusinstrument, hädaabireserv, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond, Euroopa Solidaarsusfond ja mitmeaastase finantsraamistiku ülemäärade läbivaatamine.

Kuigi mitmeaastane finantsraamistik iga-aastast eelarvemenetlust ei asenda, on institutsioonidevaheliste kokkulepetega kehtestatud eelarve kaasotsustamismenetluse vorm, mis võimaldab EP-l kasutada täiel määral oma rolli täielikult väljakujunenud eelarvapäeva institutsioonina, kindlustada oma usaldusväärsust institutsioonina ja suunata eelarvet vastavalt oma poliitilistele prioriteetidele. Lissaboni lepingus ja finantseeskirjades sätestatakse ühtlasi, et aastaelarves tuleb kinni pidada mitmeaastases finantsraamistikus kehtestatud ülemmäärade, kusjuures raamistikus endas tuleb kinni pidada omavahendeid käsitlevas otsuses kehtestatud ülemmääradest.

C. Euroopa poolaasta:

Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kiitis 7. septembril 2010. aastal heaks Euroopa poolaasta sisseviimise. See on iga-aastane kuue kuu pikkune ajavahemik, mille jooksul tuleb vaadata läbi liikmesriikide eelarve- ja struktuuripoliitikat, et avastada vasturääkivusi ja tekkivat tasakaalustamatust. Eesmärk on tugevdada koordineerimist ajal, mil eelarvet käsitlevad olulised otsused on alles ettevalmistamisel. Lisaks liikmesriikide eelarvete kooskõlastamisele püüab Euroopa Parlament ära kasutada ka koostoimeid ja tugevdada kooskõlastamist liikmesriikide eelarvete ja ELi eelarve vahel.

→ Judith Lackner

1.5. Rahastamine

1.5.1. Liidu tulud ja kulud

Eelarve tulude kohta teeb pärast liikmesriikide parlamentides ratifitseerimist otsuse nõukogu. Eelarve kulud kiidavad nõukogu ja parlament heaks ühiselt.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 310–325 ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artikkel 173 (tulud ja kulud); Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 352 ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artiklid 172 ja 203 (laenud);
- nõukogu 7. juuni 2007. aasta otsus (EÜ, Euratom) nr 436/2007 Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta (ELT L 163, 23.6.2007, lk 17);
- nõukogu 26. jaanuari 2009. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 105/2009, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 2000/597/EÜ, Euratom (ELT L 36, 5.2.2009, lk 36);
- nõukogu 16. novembri 2004. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2028/2004, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 94/728/EÜ, Euratom (ELT L 352, 27.11.2004, lk 1);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1);
- 17. mai 2006. aastal Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline kokkulepe eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta, sealhulgas mitmeaastane finantsraamistik 2007–2013 (ELT C 139, 14.6.2006), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta otsusega nr 2012/5/EL (ELT L 4, 7.1.2012, lk 12), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2009. aasta otsusega nr 2009/1005/EL (ELT L 347, 24.12.2009, lk 26), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. mai 2009. aasta otsusega nr 2009/407/EÜ (ELT L 132, 29.5.2009, lk 8), 18. detsembri 2008. aasta muudatusega (ELT C 326, 20.12.2008, lk 3), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2008. aasta otsusega nr 2008/371/EÜ (ELT L 128, 16.5.2008, lk 8) ja Euroopa Parlamendi ning nõukogu 18. detsembri 2007. aasta otsusega nr 2008/29/EÜ (ELT L 6, 10.1.2008, lk 7).

Eesmärk

Eesmärk on tagada eelarvedistsipliini järgides Euroopa Liidu eelarvealane sõltumatus.

Põhimõte

Kui Euroopa Söe- ja Teraseühendusel olid algusest peale kasutada omavahendid, siis Euroopa Majandusühendust ja Euroopa Aatomienergiaühendust rahastati alguses liikmesriikide maksetest. Omavahendid tekkisid EMÜ-l 21. aprilli 1970. aasta omavahendite otsuse alusel. Praegu moodustavad omavahendid ELi kogurahvatulust kuni 1,23%. Et eelarve peab tasakaalus olema, kehtib sama piirmäär ka kuludele.

Tulud

1. Traditsioonilised omavahendid

Traditsioonilised omavahendid loodi 1970. aasta otsusega ning neid on kogutud sellest ajast saadik. Aastal 2012 moodustasid omavahendid kogutulust umbes 12%. Omavahendid saadakse tollimaksudest, põllumajandusmaksudest ning suhkru- ja isoglükoosimaksudest.

2. Käibemaksupõhised omavahendid

Kuigi käibemaksupõhised omavahendid nähti ette 1970. aasta otsusega, ei hakatud seda kohaldama enne, kui liikmesriikide käibemaksusüsteemid 1979. aastal ühtlustati. Käibemaksupõhiste omavahendite laekumine toimub selliselt, et liikmesriigid kannavad ühendusele üle teatava osa nende kogutava käibemaksu hinnangulisest summast. Aastal 2012 moodustasid käibemaksupõhised omavahendid kogutulust 10,4%.

3. Kogurahvatulul põhinevad vahendid

Neljas omavahendite liik loodi 1988. aasta otsusega ning see kujutab endast liikmesriikide rahvamajanduse kogutoodangul põhinevat makset, mille ühtne protsendimäär fikseeritakse igal aastal eelarvemenetluse raames. Algselt oli seda maksu plaanis koguda vaid siis, kui teised omavahendid kulutusi täielikult ei kata, kuid nüüd rahastatakse sellest suuremat osa ELi eelarvest. Aastal 2012 moodustasid kogurahvatulul põhinevad vahendid ELi tulust umbes 70%.

4. Muu tulu ja eelmisest eelarveaastast üle kantud saldo

Muude tulude hulka kuuluvad ELi töötajate poolt nende palkade pealt makstavad maksud, ELi-väliste riikide maksed teatavatesse ELi programmidesse ja trahvid, mis on määratud ettevõtetele, kes rikuvad konkurentiaalaseid või muid õigusakte. Ülejäägi korral lisatakse eelmise eelarveaasta saldo tuluna järgmise aasta eelarvesse. Muu tulu, saldo ja tehnilised kohandused moodustasid 2012. aastal kogutulust umbes 7,6%.

5. Korrektsioonimehhanismid

Praegusesse omavahendite süsteemi kuulub ka liikmesriikide maksete vahelise eelarvelise tasakaalustamise korrigeerimine. Aastal 1984 lepitati kokku Ühendkuningriigi tagasimakse, mis tähendab seda, et Ühendkuningriigi makset on vähendatud määral, mis vastab kahele kolmandikule erinevusest, mis tekib Ühendkuningriigi osakaalu (välja arvatud traditsioonilised omavahendid) ja eelarvest tagasisaadava summa vahel. Ühendkuningriigi tagasimakset kohandati 2007. aastal, et jätta 2004. aastal või pärast seda ühinenud liikmesriikides tehtavad mittepõllumajanduslikud kulutused arvutamist välja. Korrektsiooni rahastavad kõik liikmesriigid peale Saksamaa, Madalmaade, Austria ja Rootsi, nende puhul vähendatakse Ühendkuningriigi tagasimakse rahastamise määra. Saksamaa, Madalmaade, Austria ja Rootsi puhul vähendatakse käibemaksupõhiste vahendite sissenõudmismäära aastateks 2007–2013, Madalmaade ja Rootsi kogurahvatulu põhiseaduse makset vähendatakse samaks ajavahemikuks. Uue omavahendite otsuse ettepanekud on praegu arutlusel.

Kulud

A. Aluspõhimõtted

Ühenduse eelarve põhineb finantseeskirju käsitleva määruse artiklites 6–35 sätestatud üheksal eelarvepõhimõttel: ühtsus, eelarve õigsus, aastasus, tasakaal, arvestusühik (euro), kõikehõlmavus, sihtotstarbelisus (iga assigneering on eraldatud konkreetse kulu jaoks), usaldusväärne finantsjuhtimine ja läbipaistvus.

Aastase põhimõtte puhul tuleb arvestada ka vajadust hallata mitmeaastaseid meetmeid, mille tähtsus eelarves on suurenenud. Seepärast hõlmab eelarve liigendatud assigneeringuid, mille hulka kuuluvad:

- kulukohustuste assigneeringud, millest rahastatakse jooksva aastal mitu aastat kestvate meetmete jaoks võetud juriidiliste kohustuste kogukulu;
- maksete assigneeringud, millest rahastatakse jooksva või eelmistel aastatel võetud kohustuste täitmiseks seotud kulud.

Ka ühtsuse põhimõtet ei järgita täiel määral, sest Euroopa Arengufondi assigneeringud eelarves ei sisal-

du. Euroopa Parlament on oma resolutsioonides korduvalt nõudnud EAFi integreerimist üldelarvesse.

B. Assigneeringute eesmärgil põhinev eelarvestruktuur

1. Tegevuskulud/halduskulud/konkreetsete meetmete assigneeringud

Üldelarve on jagatud kümneks jaoks – üks iga institutsiooni jaoks. Kui teiste institutsioonide jaod koosnevad peamiselt halduskuludest, siis komisjoni jagu (III jagu) sisaldab tegevuskuludid meetmete ja programmide rahastamiseks ning halduskuludid nende rakendamiseks (tehniline abi, ametid, personal). Komisjon kasutab eelarve liigendust, kus on esitatud vahendid poliitikavaldkondade ja meetmete kaupa, muutes tänu sellele kõigi ühenduse poliitikavaldkondade kulude ja tõhususe hindamise lihtsamaks (tegevuspõhine eelarvestamine).

2. Mitmeaastane finantsraamistik (1.5.2.)

Alates 1988. aastast on ühenduse kulud kajastatud mitmeaastases raamistikus, millega jaotatakse eelarve kulude ülemmäärade rubriikideks ja mis kajastab peamisi vastavaks perioodiks seatud eelarveprioriteete. Esimene programmitöö periood hõlmas 5 aastat, sellele järgnevad ja praegune 7 aastat. Lissaboni lepinguga on ette nähtud vähemalt viieaastane periood, mis vastab komisjoni ametiajale ja parlamendi koosseisu ametiajale. Aastaeelarves tuleb mitmeaastases finantsraamistikus sätestatud piirmääradest kinni pidada.

Laenutehingud

Euratomy asutamisleping annab ühendusele laenulepingute sõlmimiseks selged volitused. Euroopa Liidu toimimise lepingus annab vajaliku pädevuse artikkel 352.

Laenude maht on alates 1978. aastast oluliselt kasvanud ja kasvab veelgi. Mais 2006 sõlmitud eelarvedistsipliini ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe näeb ette niisuguste uute rahastamisvahendite laiendamise kasutamise. Rahastamisvahendid omakapitali või riskikapitali, tagatiste või muude riskijagamise kokkulepete kujul on lisatud mitmesse ELi programmi, et suurendada ELi rahalise abi võimendavat mõju.

Euroopa finantsstabiilsusmehhanism loodi osana nõukogu poolt 9. mail 2010 kokku lepitud meetmete paketist, mis on ette nähtud liikmesriikidele, kes on sattunud raskustesse või kellel on oht sattuda tõsisesse raskustesse, et anda rahalist abi ELi eelarvest tagatud laenu või krediidiliini kujul. Maksebilansi tasakaalustamise vahend võimaldab anda rahalist abi liikmesriikidele, kelle rahaühik ei ole euro. Lisaks võidakse anda makromajanduslikku finantsabi laenu või toetuste kujul ELi-väliste riikidele.

Euroopa Parlamendi roll

A. Tulud

Parlament on mitmes resolutsioonis (nt 11. märtsi 1999. aasta resolutsioonis vajaduse kohta muuta ja reformida Euroopa Liidu omavahendite süsteemi, 8. juuni 2005. aasta resolutsioonis laienuvad liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite (2007–2013) kohta ja 17. mai 2006. aasta resolutsioonis institutsioonidevahelise kokkuleppe kohta eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta) juhtinud tähelepanu tulude ebapiisavusele ning rõhutanud omavahendite süsteemiga seotud probleeme, eelkõige seda, et see on liiga keeruline. Euroopa Parlament on teinud ettepanekuid selle kohta, kuidas tagada liidu rahaline sõltumatus ning kuidas muuta tulude kogumine lihtsamaks, läbipaistvamaks ning demokraatlikumaks.

29. märtsi 2007. aasta resolutsioonis Euroopa Liidu omavahendite tuleviku kohta anti komisjonile suunised esialgu ajavahemikul 2008–2009 toimuma pidanud läbivaatamiseks. Resolutsioonis toodi välja kehtiva rahastamissüsteemi puudused ja toetati kaheastmelist lähenemist, et luua uus omavahendite süsteem.

Lissaboni lepingus märgitakse, et eelarvet tuleks rahastada täielikult omavahenditest, ja antakse nõukogule volitus võtta pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt vastu otsus liidu omavahendite süsteemi kohta, sealhulgas võimalus kehtestada uusi omavahendite kategooriaid ja tühistada mõni olemasolev. Iga selline otsus tuleb liikmesriikide poolt ratifitseerida. Sellise otsuse rakendusmeetmed võib nõukogu nüüd vastu võtta alles pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist. Seda võib pidada sammuks ühenduse meetodi suunas ka liidu omavahendite valdkonnas.

Euroopa Parlament kordas oma 8. juuni 2011. aasta, 13. juuni 2012. aasta, 23. oktoobri 2012. aasta ja 13. märtsi 2013. aasta resolutsioonis Lissaboni lepingu uutele sätetele tuginedes nõudmist põhjaliku reformi läbiviimiseks ja hääletas komisjoni ettepaneku poolt reformida käibemaksupõhiseid omavahendeid. Parlamendi kavandatud reformi eesmärk on saavutada sõltumatu, õiglasem, lihtsam ja läbipaistvam süsteem, mille puhul kogurahvatulul põhinevaid tulusid vähendatakse kuni 40% ja asendatakse ühe või mitme tõelise omavahendiga. Tagasimaksud ja korrektsioonimehhanismid kaotatakse järk-järgult. Reformiga ei suurendataks kodanike üldist maksumoort, vaid pigem vähendatakse riigikassade

koormust. Läbirääkimiste tulemusel mitmeaastase finantsraamistiku üle aastateks 2014–2020 moodustatakse kõrgetasemeline rühm, millesse kuuluvad Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni esindajad, et vaadata koostöös liikmesriikide parlamentidega omavahendite süsteem üldiselt läbi. Rühma tööd võetakse arvesse järgmise mitmeaastase raamistiku kavandatavas läbivaatamises.

B. Kulud

Enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist olid eelarvelkulud jagatud kohustuslikeks (kui need olid seotud aluslepingust või selle alusel vastuvõetud õigusaktidest tulenevate kohustustega) või mittekohustuslikeks. Euroopa Parlamendil oli lõplik otsustamisõigus mittekohustuslike kulude ja nõukogu kohustuslike kulude osas. Euroopa Parlament oli sellise jaotuse vastu, sest see piiras parlamendi pädevust. Lissaboni lepinguga kohustuslike ja mittekohustuslike kulude vahel vahetegemine lõpetati ning Euroopa Parlamendile anti kogu eelarve üle otsustamisel nõukoga võrdne pädevus.

C. Laenuhingud

Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon hakkas vastavalt Euroopa Investeeringuspanga 2006. aasta aastaaruannet käsitlevale Euroopa Parlamendi 22. aprilli 2008. aasta resolutsioonile koos EIPga EIP finantsalase tegevuse kontrollimiseks kord aastast koosolekuid pidama. Kuna rahastamisvahendid võivad olla oluliseks vahendiks liidu fondide mõju suurendamisel, on parlament on rõhutanud, et neid tuleb kasutada rangetel tingimustel, vältides eelarvega seotud ohtusid. Selleks on üksikasjalikud eeskirjad rahastamisvahendite kasutuse kohta hõlmatud finantseeskirju käsitlevasse määrusesse.

Euroopa Parlament võttis 7. juulil 2010. aastal vastu resolutsiooni, milles nõuab hinnangut selle kohta, milline on Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi mõju ELi eelarvele, muudele ELi rahastamisvahenditele ja EIP laenudele. Parlament on ka nõudnud, et kõik kulud ja tulud, mis tulenevad otsustest, mis on vastu võetud ELi institutsioonide poolt või nende nimel ning mis hõlmavad muu hulgas laenude võtmise, laenude andmise ja laenude tagamise tehinguid, tuleb koondada dokumenti, mis lisatakse igal aastal eelarveprojektile ning milles antakse üldine ülevaade liidu tegevuse finants- ja eelarvealastest tagajärgedest.

→ [Annemieke Beugeling](#)

1.5.2. Mitmeaastane finantsraamistik

Eelarvemenetluse osas on seni olnud neli institutsioonidevahelist kokkulepet, mis sisaldasid mitmeaastast finantsraamistikku: Delors'i I pakett (1988–1992), Delors'i II pakett (1993–1999), Agenda 2000 (2000–2006) ja mitmeaastane finantsraamistik (2007–2013). Lissaboni lepinguga sai mitmeaastasest finantsraamistikust õiguslikult siduv akt. Pärast Euroopa Parlamendilt 19. novembril 2013. aastal nõusoleku saamist, võttis nõukogu 2. detsembril 2013 vastu mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 määruse.

Õiguslik alus

Enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist võeti mitmeaastane finantsraamistik, mida tuntakse ka finantsperspektiivina, vastu osana Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni institutsioonidevahelistest eelarvekokkulepetest. Eelmine mitmeaastane finantsraamistik võeti vastu eelarvedistsipliini ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva 17. mai 2006. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe (ELT C 139, 14.6.2006) I lisana. 1. detsembril 2009. aastal jõustunud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklis 312 on sätestatud, et mitmeaastane finantsraamistik määratakse kindlaks määruse vastuvõtmise teel. Euroopa Parlament lükkas mitmeaastase finantsraamistiku määruse eelnõu ning eelarvealast koostööd ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva uue institutsioonidevahelise kokkuleppe nõukogu muudatustega eelnõu 6. juulil 2011 tagasi. Parlamendi ja komisjoni president ning nõukogu esistuja saavutasid aastate 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku määruse ning uue institutsioonidevahelise kokkuleppe osas 27. juunil 2013 poliitilise kokkuleppe, mille parlament kiitis ametlikult heaks 2013. aasta novembri osaistungjärgul.

Taust

1980ndatel tekkis institutsioonidevahelistes suhetes konflikt, mis oli põhjustatud järjest suurenevast lõhest ressursside ja nõudmiste vahel. Mitmeaastase finantsperspektiivi kontseptsioon töötati välja selleks, et konflikti leevendada, tugevdada eelarvedistsipliini ja parandada eelarve täitmist tänu paremale kavandamisele. Esimene institutsioonidevaheline kokkulepe sõlmiti 1988. aastal. See hõlmas aastate 1988–1992 finantsperspektiivi, mida tuntakse ka Delors'i I paketina, ja selle eesmärk oli tagada vajalikud vahendid ühtse Euroopa akti eelarve täitmiseks. Järgmine institutsioonidevaheline kokkulepe sõlmiti 29. oktoobril 1993. aastal koos aastate 1993–1999 finantsperspektiiviga (Delors'i II pakett), mis võimaldas kahekordistada struktuurifondide mahu ning suurendada omavahendite (1.5.1) ülemmäära. Kolmas institutsioonidevaheline kokkulepe, mis käsitles aastate 2000–2006 finantsperspektiivi, mida tuntakse ka Agenda 2000 nime all, allkirjastati 6. mail 1999. aastal ning üks selle peamisi ülesandeid oli tagada laienemise (6.3.1) rahastamiseks vajalikud vahen-

did. Neljas institutsioonidevaheline kokkulepe, mis hõlmab ajavahemikku 2007–2013, sõlmiti 17. mail 2006. aastal.

Mitmeaastane finantsraamistik on nüüdseks lisatud Lissaboni lepingusse. ELTL artiklis 312 on sätestatud, et mitmeaastane finantsraamistik, mis „kehtestatakse vähemalt viieaastaseks perioodiks“, „tagab liidu kulude korrapärase kujunemise selle omavahendite piires“, ning et „liidu aastaelarve vastab mitmeaastasele finantsraamistikule“, pannes sellega nurgakivi finantsdistsipliinile.

Euroopa Liidu toimimise lepingus on sätestatud, et finantsraamistikuga määratakse kindlaks „kulukohustuste assigneeringute iga-aastased piirmäärad iga kululiigi kohta ning maksete assigneeringute iga-aastane piirmäär“ ning kehtestatakse „kõik muud sätted, mida on vaja iga-aastase eelarvemenetluse sujuvaks toimimiseks“. Uue mitmeaastase finantsraamistikuga kaasneb uus eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe.

Mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2007–2013

Eelmise mitmeaastase finantsraamistikuga määrati aastateks 2007–2013 kindlaks kulukohustuste assigneeringute iga-aastased piirmäärad (rubriikide ja alamrubriikide kaupa) ning maksete assigneeringute iga-aastane piirmäär.

Ajavahemikuks 2007–2013 on kulukohustuste assigneeringute piirmäär 976 miljardit eurot (1,12% ELI kogurahvatulust) ning maksete assigneeringute piirmäär 926 miljardit eurot (1,06% ELI kogurahvatulust) jooksevhindades.

Institutsioonidevaheline kokkulepe, millele mitmeaastane finantsraamistik on lisatud, on jagatud kolme ossa.

a. I osa sisaldab finantsraamistiku määratlust ja rakendussätteid. See osa sisaldab rida instrumente, mis tagavad suurema paindlikkuse (Euroopa Liidu Solidaarsusfond, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond, hädaabireserv ja paindlikkusinstrument), ning sätestatakse ka võimalus „ettenägematute asjaolude korral“ mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid muuta (artikkel 21).

- b. II osa on seotud eelarvemenetluse käigus toimuva institutsioonidevahelise koostöö parandamisega.
- c. III osa (mis lisati Euroopa Parlamendi nõudmisel) sisaldab ELi vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise seaduse seotud sätteid.

Mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020^[1]

Oma 6. juuli 2012. aasta muudetud ettepanekus pakkus komisjon välja suurendada ajavahemikuks 2014–2020 kulukohustuste assigneeringute piirmäär 1 033 miljardi euroni (1,08% ELi kogurahvatulust) ning maksete assigneeringute piirmäär 988 miljardi euroni (1,03% ELi kogurahvatulust). Praegust majandusolukorda arvesse võttes saavutasid komisjoni ja parlamendi president ning nõukogu eesistuja 27. juunil 2013 mitmeaastase finantsraamistiku paketi kohta poliitilise kokkuleppe, millega vähendati üldist kulukohustuste assigneeringute

piirmäär 960 miljardi euroni (1,00% ELi kogurahvatulust) ning maksete assigneeringute piirmäär 908 miljardi euroni (0,95% ELi kogurahvatulust).

Oma 3. juuli 2013. aasta resolutsioonis mitmeaastast finantsraamistikku (2014–2020) käsitleva poliitilise kokkuleppe kohta tuletas parlament meelde, et mitmeaastast finantsraamistikku käsitleva määruse ja uue institutsioonidevahelise kokkuleppe vastuvõtmine on seotud eelarveaastaks 2013 täiendavate maksete assigneeringute eraldamiseks vajalike paranduseelarvete vastuvõtmisega, poliitilise kokkuleppega asjaomaste õiguslike aluste kohta, eelkõige punktide kohta, mis on kajastatud ka mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevas määruses, ja kõrgetasemelise omavahendite tööühma moodustamisega.

Need kolm tingimust täideti õigeaegselt, nii et parlamendil oli võimalik mitmeaastast finantsraamistikku käsitleva nõukogu määruse eelnõu kohta 2013. aasta novembri osaistungjärgul nõusolek anda, pärast mida võttis nõukogu 2. detsembril 2013 mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 määruse vastu.

^[1] Kõik käesoleva jaotise arvnäitajad on 2011. aasta hindades.

Mitmeaastane finantsraamistik (miljonit eurot 2011. aasta hindades)

KULUKOHUSTUSTE ASSIGNEERINGUD	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Kokku 2014-2020
1. Arukas ja kaasav majanduskasv	60 283	61 725	62 771	64 238	62 528	67 214	69 004	450 763
1a: Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 709	125 614
1b: Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
2. Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
millest turuga seotud kulud ja otsetoetused	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3. Julgeolek ja kodakondsus	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. Globaalne Euroopa	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Haldus	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
millest: institutsioonide halduskulud	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
6. Kompensatsioonid	27	0	0	0	0	0	0	27
KULUKOHUSTUSTE ASSIGNEERINGUD KOKKU	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
Protsendina kogurahvatulust	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
MAKSETE ASSIGNEERINGUD KOKKU	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
Protsendina kogurahvatulust	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %
Olemasolev varu	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %	0,28 %
Omavahendite ülemmäär protsendina kogurahvatulust	1,23 %	1,23 %	1,234 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Euroopa Parlamendi roll

A. Mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2007–2013

2004. aasta septembris moodustas parlament poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjoni, kes määras kindlaks parlamendi läbirääkimisprotsessi. Parlament tagas, et üldise kokkuleppega aastate 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku kohta nähti ette ELi eelarve usaldusväärne finantsjuhtimine ning tagati Euroopa Parlamendi seadusandlike ja eelarvepädevuste kaitse – näiteks eelarvemenetluses suurema paindlikkuse, hädaolukordades parema ja kiirema tegutsemise, liikmesriikide selgemate kohustuste, parema finantsplaneerimise ja uute ametite loomise üle parema kontrolli kaudu. Sealpeale on parlament etendanud olulist rolli mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamisel, et tagada piisavad eelarvevahendid Galileo, Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi, Euroopa majanduse elavdamise kava, ITERi (rahvusvaheline katsetermotuumareaktor) ja Horvaatia ELiga ühinemise rahastamiseks.

B. Mitmeaastase finantsraamistiku määrus

Lissaboni lepingu vastuvõtmise järel lükkas parlament ajavahemiku 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku määru eelnõu ning eelarvealast koostööd ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva uue institutsioonidevahelise kokkuleppe nõukogu muudatustega eelnõu 6. juulil 2011 tagasi, kuna need olid tunduvalt vähem paindlikud kui eelmine institutsioonidevaheline kokkulepe ega võtnud piisavalt arvesse Euroopa Parlamendi seisukohta. Seetõttu jäi nimetatud institutsioonidevaheline kokkulepe endiselt jõusse.

C. Mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020

2010. aasta juulis moodustas parlament 2013. aasta järgse jätkusuutliku Euroopa Liidu poliitiliste väljakutsete ja eelarvevahendite erikomisjoni (SURE), mille ülesanne oli koostada raport järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta enne, kui komisjon esitab oma ettepanekud. SURE raporti põhjal võttis parlament 8. juunil 2011 vastu resolutsiooni tulevikku investeerimise ning uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta konkurentsivõimelise, jätkusuutliku ja kaasava Euroopa nimel.

Parlament on kinnitanud SURE raportis esitatud lähenemisviisi veel kolmes hilisemas mitmeaastast finantsraamistikku ja omavahendeid käsitlevas resolutsioonis:

- Euroopa Parlamendi 13. juuni 2012. aasta resolutsioon mitmeaastase finantsraamistiku ja omavahendite kohta;
- Euroopa Parlamendi 23. oktoobri 2012. aasta resolutsioon mitmeaastase finantsraamistiku

2014–2020 heakskiitmise menetluse positiivse lõpptulemuse saavutamise huvides;

- Euroopa Parlamendi 13. märtsi 2013. aasta resolutsioon 7.–8. veebruaril kokku tulnud Euroopa Ülemkogu järelduste kohta mitmeaastase finantsraamistiku kohta.

Oma 3. juuli 2013. aasta resolutsioonis, st enne 19. novembril 2013 mitmeaastase finantsraamistiku paketi õiguslikku heakskiitmist, andis parlament poliitilise kinnituse parlamendi presidendi, nõukogu eesistuja ja komisjoni presidendi saavutatud kokkuleppele aastate 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku kohta, olles eelnevalt pidanud terve rea intensiivseid läbirääkimisi, mille käigus Euroopa Parlament kindlustas:

- paindlikkuse kulukohustuste ja maksete osas rubriikide vahel ja aastate lõikes, et saaks kasutada kogu aastateks 2014–2020 ette nähtud summat;
- suurema paindlikkuse noorte töötuse vähendamiseks ja teadusuuringute tõhustamiseks ilma muude programmide vahendeid vähendamata ;
- suurema paindlikkuse Solidaarsusfondi kaudu abi osutamiseks katastroofide korral;
- kohustusliku läbivaatamise klausli, mis võimaldab ümber hinnata eelarvelised vajadused mitmeaastase finantsraamistiku perioodi jooksul ning neid vajaduse korral kohandada, et vastavalt Euroopa Parlament saaks täita oma rolli, ning kohustuse vaadata läbi tulevaste mitmeaastaste finantsraamistike kestus, et leida õige tasakaal institutsioonide poliitiliste töösüklike kestuse ning programmitöö tsüklike stabiilsuse ja investeringute prognoositavuse vahel;
- suuremahuliste projektide ITER, GALILEO ja COPERNICUS vahendite lahushoidmise, et kaitsa teisi programme ülekulude korral;
- selge arusaama asjakohase viisi ja ajakava kohta Euroopa Liidu jaoks tõelise omavahendite süsteemi loomiseks;
- eelarve ühtsuse ja läbipaistvuse, mis tagab kodanikele täieliku teabe kõigi ELi kodanike poolt või nende nimel tehtud otsustest tulenevate kulude ja tulude kohta ja piisava parlamentaarse kontrolli;
- institutsioonidevahelise eelarvealase koostöö parandamise, eelkõige seoses kalanduskokkulepete, ÜVJP, EAFi ja ametitega, ning eelarvemenetluses, sealhulgas soolisest võrdõiguslikkusest lähtuva eelarvestamise;
- tõhustatud finantsjuhtimise, eelkõige seoses rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu ja liikmesriikide poolt kulutatud ELi vahenditega, ning ELi kulutuste hindamise.

→ Fabia Jones
11/2013

1.5.3. Eelarve täitmine

Komisjon täidab eelarvet omal vastutusel ja koostöös liikmesriikidega Euroopa Parlamendi poliitilise kontrolli all.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 290–291, 317–319 ja 321–323 ning Euratomi asutamislepingu artikkel 179;
- finantsmäärus, s.t Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002^[1];
- finantsmääruse rakenduseeskirjad, s.t komisjoni 29. oktoobri 2012. aasta delegeeritud määrus, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju) kohaldamise eeskirju^[2];
- 17. mai 2006. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta, sh mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2007–2013^[3], mida on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. mai 2009. aasta otsusega nr 407/2009^[4].

Eesmärk

Komisjon täidab eelarve tulusid ja kulusid vastavalt aluslepingutele ning kooskõlas finantsmääruse sätete ja juhistega omal vastutusel ning määratud assigneeringute piires (1.5.2.).

Liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada assigneeringute kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise, s.t säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtete kohaselt.

Kirjeldus

A. Põhimehanism

Eelarve täitmine koosneb kahest peamisest tegevusest – kulukohustuste võtmisest ja maksete tegemisest. Kulukohustuste assigneeringute puhul tehakse otsus kasutada teatav summa kindlalt eelarverealt konkreetse tegevuse rahastamiseks. Sellele järgneb pärast vastavate juriidiliste kohustuste (näiteks lepingud) võtmist ja lepingulise teenuse, töö või tarne

osutamist kulutuseks loa andmine ning tasuta olevate summade maksmine.

B. Eelarve täitmise viisid

Nagu on täpsustatud finantsmääruse artiklis 58, võib komisjon eelarvet täita ühel järgmistest viisidest:

- otseselt („otsene eelarve täitmine”) komisjoni osakondade või täitevasutuste kaudu,
- koostöös liikmesriikidega („koostöös liikmesriikidega toimuv eelarve täitmine”),
- kaudselt, („kaudne eelarve täitmine”), usaldades eelarve täitmise ülesanded üksustele ja isikutele (nt kolmandad riigid, rahvusvahelised organisatsioonid jt).

Praktikas kasutatakse ligikaudu 76% eelarvest **koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise** abil (liikmesriigid jaotavad vahendeid ja haldavad kulusid), 22% **otsese eelarve täitmise** abil komisjoni poolt ja ülejäänud 2% **kaudse eelarve täitmise** abil^[5].

ELi toimimise lepingu artiklis 317 täpsustatakse, et komisjon täidab eelarvet koostöös liikmesriikidega, ja selles lisatakse, et ELi toimimise lepingu artikli 317 põhjal koostatud määrustes sätestatakse liikmesriikide kontrolli- ja auditikohustused eelarve täitmisel ning sellest tulenev vastutus.

ELi õiguse rakendamise laiemas kontekstis nähakse lisaks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 290 ja 291 ette sätteid, millega reguleeritakse komisjonile delegeeritud õigusi ja rakendamisolulisi, ning eelkõige liikmesriikide, nõukogu ja Euroopa Parlamendi poolt komisjoni suhtes selles osas teostatavat kontrolli.

ELi toimimise lepingu artikli 290 kohaselt võidakse seadusandliku aktiga komisjonile delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis täiendavad „seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi”. Euroopa Parlament või nõukogu võib komisjonile volituste delegeerimise tagasi võtta või esitada selle suhtes vastuväiteid, hoides seeläbi ära delegeeritud õigusakti jõustumise.

Artikli 291 reguleeritakse komisjonile antud rakendamisolulisi. Kui ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikes 1 sätestatakse, et liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks, siis ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikes 2 sätestatakse, et nende õigusaktide alusel antakse rakendamis-

^[1] ELT L 298, 26.10.2012, lk 1–96.

^[2] ELT L 362, 31.12.2012, lk 1–111.

^[3] ELT C 139, 14.6.2006, lk 1–17.

^[4] ELT L 132/8, 29.5.2009, lk 8–9.

^[5] Komisjoni eelarve peadirektoraadi andmed.

volitused komisjonile või ELi lepingu artiklite 24 ja 26 puhul nõukogule, „**kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi**”. ELi toimimise lepingu artikli 291 lõike 3 kohaselt sätestavad Euroopa Parlament ja nõukogu määruste abil eeskirjad, mis käsitlevad kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes.

ELi toimimise lepingu artiklit 291 täiendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes^[1]. Kontrolli teostatakse komiteede kaudu, kuhu kuuluvad liikmesriikide esindajad ja mida juhatab komisjoni esindaja. Määrusega nähakse ette kaks uut menetluse liiki, mida kohaldatakse asjaomase akti kohaldamisalast sõltuvalt. Kontrollimenetluse kohaselt ei saa komisjon meedet vastu võtta juhul, kui komitee esitab negatiivse arvamuse. Nõuandemenetluse kohaselt on komisjon kohustatud võtma võimalikult suurel määral arvesse komitee järeldusi, kuid asjaomane arvamus ei ole tema jaoks siduv.

Kui liikmesriigid täidavad eelarvet puudulikult, karistatakse neid raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise ning abikõlblikkuse kontrolli raames, millega korrigeeritakse ELi eelarvest riikide valitsustele makstavaid summasid, nõudes komisjoni ja kontrollikoja teostatud kontrollide tulemusel sisse alusetult makstud summad. Komisjon teeb selliseid korrektsioone puudutavad otsused eespool nimetatud rakendamisevolituste kasutamist käsitleva korra kohaselt (1.5.4.).

Kontrollikoda on sageli kritiseerinud eelarve täitmist teatavates valdkondades (1.3.10.).

C. Rakenduseeskirjad

Finantsmääruses on sätestatud kõik eelarve täitmist reguleerivad põhimõtted ja eeskirjad. See on oma laadilt horisontaalne, olles kohaldatav kõigi kuluja tuluvadkondade suhtes. Muid eelarve täitmise suhtes kohaldatavaid eeskirju leiab sektoripõhistest määrustest, mis hõlmavad konkreetseid ELi poliitika- valdkondi.

Komisjoni peamine vahend eelarve täitmisel ja täitmise järelevalvel on arvutipõhine raamatupidamisüsteem ABAC (tekkepõhine raamatupidamine). Komisjon on võtnud meetmeid, et täita kõige rangemaid rahvusvahelisi raamatupidamisstandardeid, eelkõige rahvusvahelise auditorite liidu (IFAC) rahvusvahelisi avaliku sektori raamatupidamise standardeid. Liikmesriikide vastutust ELi eelarve ühisel haldamisel on suurendatud, eelkõige uue finantsmääruse artikliga 59.

Eelarve täitmise oluline aspekt on avaliku sektori hangete (tarned, tööd ja teenused, 3.4.1.) lepingute suhtes kohaldatavate ELi õigusaktide täitmine.

Euroopa Parlamendi roll

Esiteks mõjutab Euroopa Parlament ühena kahest eelarvepädevast institutsioonist ELi eelarve täitmist juba eelnevalt vahendite eraldamist käsitlevate muudatusettepanekute ja otsuste kaudu, mis võetakse vastu eelarvemenetluse (1.4.3.) käigus. Euroopa Parlament võib teha otsuse kasutada eelarve reservimehhanismi: kui tal on kahtlusi kulutuste õigustatuse või komisjoni suutlikkuse suhtes neid kulutusi rakendada, võib Euroopa Parlament otsustada paigutada sellised rahalised vahendid reservi, kuni komisjon esitab asjakohased tõendid. Nimetatud tõendid esitatakse koos taotlusega paigutada rahalised vahendid reservist ümber. Assigneerungute ümberpaigutamise ettepanekud peavad heaks kiitma nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu. Assigneerunguid ei ole võimalik kasutada, kuni need ei ole paigutatud reservist ümber asjaomasele eelarvereele.

Teiseks võimaldab eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlus (1.5.4.) Euroopa Parlamendil kontrollida jooksva aasta eelarve täitmist. Kuigi enamus tõstatatud küsimusi puudutavad perioodi, mille eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitletakse, viitavad paljud eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus komisjonile esitatavad Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni küsimused jooksva aasta eelarve täitmisele. Resolutsioon eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, mis on vastava otsuse lahutamatu osa, sisaldab mitmeid komisjonile ja muudele eelarve täitmisel osalevatele organitele suunatud kohustusi ja soovitusi.

Lissaboni lepingu kohaselt vastutab Euroopa Parlament koos nõukoguga selle eest, et võetaks vastu „**finantseeskirjad, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise kord**” (ELi toimimise lepingu artikli 322 lõige 1). Selliste eeskirjade kehtestamise peamised eesmärgid on parandada eelarve täitmist, suurendada liidu rahastamise läbipaistvust ja liidu rahastamisest kodanikele sündivat kasu ning saavutada parem tasakaal finantshuvide kaitsmise, halduskulude proportsionaalsuse ja kasutajasõbralike menetluste vahel.

Lisaks mõjutab Euroopa Parlament praktiliselt kõikides poliitika- valdkondades eelarve täitmist õigusloome- ja muu tegevuse kaudu, nt raportite ja resolutsioonidega või lihtsalt komisjonile suuliselt või kirjalikult vastatavaid küsimusi esitades.

Viimastel aastatel on Euroopa Parlament tugevdanud poliitilist kontrolli komisjoni üle selliste vahendite kasutuselevõtmisega, mis võimaldavad teabe vahetamist vahendite kasutamise ja täitmata kulukohustuste summa kohta (s.t juriidiliste kohustuste kohta, mida ei ole veel välja makstud). Täitmata kulu-

^[1] ELT C 55, 28.2.2011, lk 13–18.

kohustused võivad muutuda probleemiks, kui need pika aja vältel kogunevad, mistõttu ergutab Euroopa Parlament komisjoni neid kontrolli all hoidma.

Samuti arendatakse uusi vahendeid, mis peaksid võimaldama eelarve täitmise protsessi paremat jälgimist ja parandama ELi programmide puhul kulu- tustele vastava tulu saamist. Sel eesmärgil nõuab Euroopa Parlament kõrgetasemelisi tegevusaruandeid (mille komisjon valmistab ette üldeelarve esialgse projekti töödokumentides) ja ELi programmide kulusuvuse analüüside korrapärasest esitamist.

Komiteemenetluse otsus^[1] juba tugevdas Euroopa Parlamendi kontrollialased volitusi läbi nn **kontrolli- ga regulatiivmenetluse**. Kuid ELi toimimise lepingu

artiklitega 290 ja 291 kehtestatakse uued eeskirjad volituste delegeerimise ja rakendusaktide kohta, mis lähevad **kontrolliga regulatiivmenetlusest** kaugemale.

Euroopa Parlamendi põhiseaduskomisjoni liikme József Szájeri sõnul on Lissaboni lepingu jõustumine muutnud vana komiteemenetluse süsteemi täiesti uueks õigusraamistikuks, mis hõlmab delegeeritud õigusakte ja rakendusakte. Uue normihierarhia kehtestamisega tugevdab uus leping liidu demokraatlikku iseloomu ja muudab tema õiguskorra ratsionaalsemaks.

→ [Alexandre Mathis](#)

^[1] Nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsus 2006/512/EÜ, millega muudetakse nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsust 1999/468/EÜ, ELT L 200, 22.7.2006, lk 11.

1.5.4. Eelarvekontroll

Eelarvekontrolli teostatakse igas ELi institutsioonis ja liikmesriikide tasandil. Tähtsat kontrolliülesannet täidavad eri tasanditel kontrollikoda ja Euroopa Parlament. Euroopa Parlament uurib igal aastal eelarve täitmist, et anda heakskiit Euroopa Komisjoni tegevusele.

Õiguslik alus

- ELi toimimise lepingu artiklid 317, 318, 319, 322 ja 325;
- finantsmääruse esimese osa VII jaotise 1. ja 2. peatükk (nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust ja mida on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusega (EL, Euratom) nr 1081;
- 17. mai 2006. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta, lõige 44;
- Euroopa Parlamendi kodukorra II osa 7. peatüki artiklid 76, 77 ja 78; IV osa 2. peatüki artikkel 112; VI lisa.

Eesmärgid

Eelarvetoimingute ja finantskontrollisüsteemide seaduslikkuse, õigsuse ning majandusliku usaldatavuse ja Euroopa Liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise (säätlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse) tagamine.

Saavutused

A. Kontroll riiklikul tasandil

Tulude ja kulude esmast kontrolli teostavad osaliselt riiklikud ametiasutused. Nad on säilitanud oma volitused, eelkõige traditsiooniliste omavahendite osas (*1.5.1), kus neil on välja töötatud vajalik kord summade kogumiseks ja kontrollimiseks. Liikmesriigid jätavad nn kogumistasuna oma käsutusse 25% traditsioonilistest omavahenditest. Sellele vaatamata on traditsiooniliste omavahendite kogumine ELi institutsioonide jaoks suure tähtsusega. Just sellega seoses lõi Euroopa Parlament transiidi uurimiskomisjoni (vt allpool). Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF), Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) ja struktuurifondide tegevuskuludid kontrollitakse samuti esmalt liikmesriikide ametiasutustes, kellele tuleb sageli kanda osa selle sekkumistegevusega seotud kuludest.

B. Kontroll ühenduse tasandil

1. Sisekontroll

Igas institutsioonis teostavad kontrolli eelarvevahendite käsutajad ja raamatupidajad, seejärel institutsiooni siseaudiitor.

2. Väliskontroll: kontrollikoda (1.3.11)

Väliskontrolli teostab Euroopa Kontrollikoda, esitades igal aastal vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 287 eelarvepädevatele institutsioonidele üksikasjalikud aruanded. Need dokumendid on järgmised:

- kinnitav avaldus, millega kinnitatakse raamatupidamisaruannete usaldatavust ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust (tuntud kui DAS);
- üldeelarve täitmisega seotud aastaaruanne, mis hõlmab kõigi institutsioonide ja allasutuste eelarveid;
- eriaruanded eriküsimustes;
- iga-aastased eriaruanded ELi ametite ja asutuste kohta.

Kontrollikoda koostab aruandeid ka laenutegevuse ja Euroopa Arengufondi kohta.

3. Kontroll poliitilisel tasandil: Euroopa Parlament

Euroopa Parlamendis vastutab eelarvekontrollikomisjon Euroopa Parlamendi seisukoha koostamise ja eelkõige järgmise eest:

- ELi ja Euroopa Arengufondi eelarve täitmise kontroll;
- Euroopa Liidu, selle institutsioonide ja muude ELi rahastatavate asutuste kontode ja bilansside sulgemine, aruandlus ning auditeerimine;
- Euroopa Investeerimispanka (1.3.14.) finantstegevuse kontroll;
- mitmesuguste ühenduse rahastamisvormide kulutõhususe kontrollimine ELi poliitika rakendamisel;
- ELi eelarve täitmisel esinevate pettuste ja eeskirjade eiramise juhtumite uurimine, meetmed selliste juhtumite ennetamiseks ja nende eest karistamiseks ning ELi finantshuvide üldine kaitsmine.

Parlament koostab ka eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevad otsused.

Heakskiidu andmise menetlus

Kord aastas annab Euroopa Parlament nõukogu soovitusel alusel heakskiidu komisjoni tegevusele eelarveaasta n-2 eelarve täitmisel, olles eelnevalt vaadanud läbi kontrollikoja aastaaruande ja komisjonilt ning muudelt institutsioonidelt kontrollikoja küsimustele laekunud vastused (ELi toimimise lepingu artikkel 319). Komisjon ja muud institutsioonid on kohustatud järgima parlamendi resolutsioonides eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta esitatud tähelepanekuid (finantsmääruse artikkel 147). Euroopa Parlament annab igal aastal heakskiidu teiste institutsioonide ja ka ametite tegevusele eelarve täitmisel. Parlament annab eraldi heakskiidu komisjoni tegevusele Euroopa Arengufondide eelarve täitmisel, kuna need ei ole veel üldeelarvega liidetud. Euroopa Parlamendi otsus ja resolutsioon Euroopa Liidu üldeelarve I jao – Euroopa Parlament – täitmisele heakskiidu andmise kohta adresseeritakse parlamendi presidendile.

Euroopa Parlament arutab eelarve täitmisele heakskiidu andmise raporteid täiskogul enne 15. maid (finantsmääruse artikkel 145). Hääletamine eelarve täitmisele heakskiidu andmise üle toimub seega mai osaistungjärgul ning, juhul kui hääletamine edasi lükatakse, oktoobri osaistungjärgul. Kui heakskiidu andmise ettepanek ei kogu hääleteenamust või kui parlament otsustab otsuse tegemise edasi lükata, teavitab parlament asjaomaseid institutsioone või ameteid heakskiidu andmise otsuse edasilükkamise põhjustest. Nad peavad võtma viivitamata meetmeid, et kõrvaldada takistused heakskiidu andmise otsuse tegemiselt. Seejärel esitab eelarvekontrollikomisjon kuue kuu jooksul uue raporti koos uue ettepanekuga heakskiidu andmise või sellest keeldumise kohta.

4. Pettusevastased meetmed: OLAF

Euroopa Pettustevastane Amet (tuntud kui OLAF) loodi 1999. aastal (komisjoni otsus nr 1999/352). Tema pädevuses on viia komisjonist sõltumatult läbi uurimisi. Ameti ülesanne on kaitsta ELi finantshuve ja vastutada ELi rahaliste vahenditega seotud pettuse vastase võitluse eest kõikides institutsioonides ja kooskõlastada tegevust liikmesriikide vastutavate asutustega. OLAFi uurimisi käsitlevate määruste nr 1073/1999 ja nr 1074/1999 raames kirjutasi Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon 25. mail 1999. aastal alla institutsioonidevahelisele kokkuleppele sisejuurdluste kohta. Selle kokkuleppega sätestati, et iga institutsioon peaks kehtestama ühised sise-eeskirjad OLAFi uurimiste sujuva läbiviimise tagamiseks. Nende eeskirjade üks osa, mis on nüüdseks lisatud ELi institutsioonide personalieeskirjadesse, kohustab töötajaid OLAFiga koostööd tegema ja sisaldab teatavat kaitset töötajatele, kes avaldavad teavet võimaliku pettuse või korruptsiooni kohta. See on tuntud ka kui informaatrite kaitse.

OLAFi reformimise vajadust on arutatud alates 2003. aastast^[1]. Euroopa Parlament väljendas 20. novembril 2008. aastal oma esimese lugemise seisukohta, esitades sadakond muudatusettepanekut komisjoni 2006. aasta teisele ettepanekule^[2]. Esitatud seisukohas toonitas parlament, et vajalik on „OLAFi juurdluste tõhususe ja kvaliteedi oluline parandamine, kuna tugevdatakse menetluslikke tagatisi, järelevalvekomitee rolli, süütuse presumptsiooni, uurimise all olevate isikute kaitseõigust ja informaatrite õigusi, võetakse vastu selged ja läbipaistvad uurimiseeskirjad ning parandatakse koostööd pädevate siseriiklike asutuste ja ELi institutsioonidega” ning kutsus nõukogu üles alustama läbirääkimisi ELi pettustevastase õigusaktide uuesti sõnastamiseks. Toimik aga seisis blokeerituna nõukogus, kuni komisjon võttis 17. märtsil 2011. aastal vastu uue ettepaneku^[3]. Alates 2011. aasta septembrist on Euroopa Parlamendi delegatsioonile antud volitused pidada nõukoguga muudatuste üle läbirääkimisi, lähtudes parlamendi 20. novembri 2008. aasta esimese lugemise seisukohast. Põhilised tundlikud küsimused, mille üle nendel kolmepoolsetel läbirääkimistel arutati, käsitlesid vajadust:

- lihtsustada ja konsolideerida pettustevastaseid õigusakte;
- määratleda selgelt mõiste „liidu finantshuvid”;
- sõltumatult kontrollida käimasolevate juurdluste seaduslikkust;
- täpsustada järelevalvekomitee rolli;
- täpsustada OLAFi peadirektori ja peadirektori asetäitja(te)na tegutseva(te) direktori(te) rolli.

Praeguses staadiumis – jaanuaris 2012 – on raske ennustada kindlat ajakava, mille jooksul see toimik suletakse. See sõltub kolmepoolsetel läbirääkimistel osalevate eri poolte suhtumisest mõistliku kompromissi saavutamisse, millega suudetaks kindlustada olafi tõhusus, tulemuslikkus ja vastutus, tagades samal ajal ameti sõltumatus juurdluste teostamisel.

ELi toimimise lepingu artiklis 325 nõutakse liikmesriikide ja komisjoni tihedat ja korrapärast koostööd, samuti nõukogu erimeetmete võimaldamist ELi finantshuvide võrdväärse ja tõhusa kaitse tagamiseks liikmesriikides.

^[1] Vt komisjoni 2. aprilli 2003. aasta aruanne „Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) tegevuse hinnang”, COM(2003)0154 (lõplik).

^[2] Komisjon esitas esimese ettepaneku veebruaris 2004 (vt COM(2004) 103 lõplik, 10. veebruar 2004) ja võttis selle tagasi märtsis 2007. Teine ettepanek esitati mais 2006 (vt COM(2006) 244 lõplik, 24. mai 2006).

^[3] Vt COM(2011) 135 lõplik, 17. märts 2011 – Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1073/1999 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta ja tunnistatakse kehtetuks määrus (Euratom) nr 1074/1999.

Euroopa Parlamendi roll

A. Volituste areng

Ajavahemikus 1958–1970 Euroopa Parlamenti lihtsalt teavitati nõukogu otsustest anda heakskiit komisjoni tegevusele eelarve täitmisel. 1971. aastal sai parlament õiguse anda eelarve täitmisele heakskiit koos nõukoguga. Alates 1. juunist 1977, kui 22. juuli 1975. aasta leping jõustus, on ainult parlamendil volitused pärast nõukogult soovitusel saamist anda raamatupidamisaruannetele heakskiit. Siinkohal tuleks ka märkida, et Euroopa Parlament teostab pädevate komisjonide kaudu volinikukandidaatide kuulamisi ja eelarvekontrollikomisjon kuulab kontrollikoja liikmekandidaate ning ka valikunimekirja kantud kandidaate OLAFi direktori kohale. Neid ametikohti ei ole parlamendis toimuvate kuulamisteta võimalik täita.

B. Heakskiidu andmise kasutamine

Euroopa Parlament võib otsustada heakskiidu andmise edasi lükata, kui ta ei ole rahul teatavate aspektidega eelarve haldamisel komisjoni poolt. Heakskiidu andmisest keeldumist võib lugeda samaväärseks komisjoni tagasiastumise nõudmisega. See oht realiseerus 1998. aasta detsembris: täiskogu istungil toimunud hääletuse järel, kus heakskiidu andmise ettepanek tagasi lükati, loodi viiest sõltumatust eksperdist koosnenud rühm, kes andis teada komisjoni vastu esitatud pettuse, juhtimisvigade ja onupoliitika seotud süüdistustest; seejärel astus komisjon 16. märtsil 1999 täies koosseisus tagasi. Eelarvekontrollikomisjoni liikmed valmistavad ette Euroopa Parlamendi vastuse kontrollikoja eriaruannetele, sageli töödokumentide kujul, millest üldraportöör heakskiidu andmise menetluse käigus juhendub.

Kuigi aluslepingus viidatakse ainult komisjoni eelarve täitmisele heakskiidu andmisele, annab Euroopa Parlament läbipaistvuse ja demokraatliku kontrolli eesmärgil eraldi heakskiidu ka muude institutsioonide ning asutuste ja iga agentuuri või sarnase üksuse eelarve täitmisele (Euroopa Parlamendi kodukorra VI lisa). 2009. aasta aprillis Euroopa Parlamendi osistungjärgul 2007. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus lükkas parlament edasi heakskiidu andmise Euroopa Liidu Nõukogu eelarve täitmisele, muu hulgas seetõttu, et nõukogu keeldus andmast Euroopa Parlamendile asjakohast teavet, mis oleks võimaldanud parlamendil heakskiidu anda; heakskiit eelarve täitmisele anti lõpuks 2009. aasta novembris, kui nõukogu oli teinud edusamme Euroopa Parlamendi nõudmiste täitmisel. Siiski esines nõukogu 2008. ja 2009. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluste käigus jälle märkimisväärsed raskusi. Seetõttu tehti eelarvekontrollikomisjonis 28. märtsil 2011. aastal ühehäälselt vastu võetud raportis nõukogu 2009. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta taas ettepanek lüka-

ta edasi otsus anda heakskiit nõukogu peasekretäri tegevusele.

Nagu eespool sedastatud, peavad komisjon ning muud institutsioonid ja asutused andma aru meetmetest, mis on võetud seoses eelarve täitmisele heakskiidu andmise resolutsioonis toodud tähelepanekutega. Liikmesriigid peavad teavitama komisjoni meetmetest, mis on võetud Euroopa Parlamendi tähelepanekute juhitudes, ja komisjon peab neid järelmeetmete aruande koostamisel arvesse võtma (finantsmääruse artikkel 147).

C. Muud vahendid

Parlamendi erikomisjonid aitavad samuti kaasa ühenduse vahendite tõhusa kasutamise tagamisele, lähtudes Euroopa maksumaksja huvidest.

Eelarvekontrollikomisjoni liikmed on paljudel juhtudel pidanud arutelusid ka liikmesriikide parlamentide vastavate komisjonide esindajate, riiklike auditaasutuste ja tolliametite esindajatega; liikmed on ka kohapeal teostanud uurimisi, et teha kindlaks teatavate probleemide taga peituvad asjaolud.

1995. aasta detsembris kasutas Euroopa Parlament esmakordselt aluslepinguga antud õigust luua uurimiskomisjon. Kõnealune komisjon esitas aruande ühenduse transiidisüsteemiga seoses esitatud pettuse ja juhtimisvigade süüdistuste kohta. Uurimiskomisjoni 38 soovitus leidsid laia toetuse.

Pärast seda, kui mitmed ELi ametnikud, kes andsid teavet võimaliku pettuse, korrupsiooni või juhtimisvigade kohta, ei saanud asjakohast kaitset eespool nimetatud informaatorite kaitse eeskirja alusel, soovitas eelarvekontrollikomisjon komisjonil eeskirja muuta.

Lissaboni lepinguga tugevdatakse kontrollivahendeid, **mis on suunatud** liidu rahaliste vahenditega teostatud ELi programmidega **saavutatud tulemustele**. ELi toimimise lepingu artikkel 318 kohustab komisjoni esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule ulatusliku hindamisaruande, milles on võetud arvesse eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus esitatud tähelepanekuid.

Ka tunnistatakse Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahelise eelarvedistsipliini ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe lõikes 44, et „on oluline tugevdada sisekontrolli ilma halduskoormust suurendamata” ja taotletakse, et „seoses sellega seatakse prioriteediks usaldusväärne finantsjuhtimine, et saavutada ühiselt hallatavate vahendite puhul positiivne kinnitav avaldus” ning „seega kohustuvad liikmesriigid tegema igal aastal asjakohasel siseriiklikul tasandil kokkuvõtete olemasolevatest audititest ja kinnitustest”.

→ Jean-Jacques Gay / Helmut Werner

KODANIKE EUROOPA

2

Kodanike Euroopa hõlmab eri aspekte ning selle loomine on toimunud astmeliselt. Praeguseks on Euroopa Liidu kodakondsus sätestatud aluslepingutes ning see täiendab riiklikku kodakondsust ilma seda asendamata. ELi põhiõiguste harta muutus Lissaboni lepingu jõustumisega õiguslikult siduvaks ning sellesse on koondatud kõik üksikisikute õigused, mille keskmes on sellised peapõhimõtted nagu inimväärikus, põhivabadused, inimeste võrdsus, solidaarsus, kodanike õigused ja õigusemõistmine. Lisaks liidu piires vabalt liikumise õigusele on igal kodanikul õigus esitada Euroopa Parlamendile ELi pädevusse kuuluva valdkonnaga seotud küsimuses petitsioon. Euroopa kodanikualgatuse kaudu on kodanikel lisaks veel võimalik teatavatel tingimustel paluda, et komisjon esitaks aluslepingute rakendamise seisukohast vajaliku õigusakti ettepaneku.



2 KODANIKE EUROOPA

- 2.1. Kodanike individuaalsed ja kollektiivsed õigused — 103**
 - 2.1.1. Liidu kodanikud ja nende õigused — **103**
 - 2.1.2. Põhiõiguste austamine Euroopa Liidus — **106**
 - 2.1.3. Isikute vaba liikumine — **109**
 - 2.1.4. Petitsiooniõigus — **112**
 - 2.1.5. Euroopa kodanikualgatus — **115**

2.1. Kodanike individuaalsed ja kollektiivsed õigused

2.1.1. Liidu kodanikud ja nende õigused

Aluslepingutega (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 20 ja Euroopa Liidu lepingu artikkel 9) loodud Euroopa Liidu kodakondsus on Euroopa identiteedi kujunemise põhialus. Liidu kodakondsus erineb põhimõtteliselt liikmesriikide kodakondsusest ja täiendab seda, kusjuures sellega kodanikele antavate õigustega ei kaasne kohustusi.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 18–25 ja Euroopa Liidu lepingu artiklid 9–12

Eesmärgid

Lähtuvalt aluslepingutes sätestatud inimeste vaba liikumise põhimõttest, kaaluti täpselt kindlaks määratud õigustega Euroopa kodakondsuse loomist juba 1960. aastatel. Pärast 1970. aastate keskel alustatud ettevalmistustöid võeti 1992. aastal Maastrichtis vastu Euroopa Liidu leping, milles seati liidu eesmärgiks „tugevdada liikmesriikide kodanike õiguste ja huvide kaitset liidu kodakondsuse sisseeadmise kaudu“. EÜ asutamislepingusse lisati uus kodakondsusele pühendatud osa (endised artiklid 17–22).

Nagu riigi kodakondsus, nii väljendab ka Euroopa Liidu kodakondsus suhet kodaniku ja Euroopa Liidu vahel, mille määratlevad kodanike õigused, kohustused ja poliitiline osalemine. Selle abil püütakse ületada lõhet, mis tekib seoses sellega, et ühenduse tegevuse mõju ühenduse kodanikele suureneb, kuid samas jäävad kodanike õigused ja kohustused ning nende osalemine demokraatlikus protsessis endiselt peaaegu eranditult siseriiklikuks küsimuseks. Selle lõplik siht on, et inimesed identifitseeriks ennast üha rohkem Euroopa Liiduga, kujuneks Euroopa avalik arvamus ja poliitiline teadlikkus ning tugevneks Euroopa identiteet.

Lisaks tuleb tugevdada liikmesriikide kodanike õigusi ja huvide kaitset (Euroopa Liidu lepingu endise artikli 2 kolmas taane, uues versioonis artikkel 3).

Saavutused

A. Liidu kodakondsuse määratlus

Euroopa Liidu lepingu artikli 9 ja ELi toimimise lepingu artikli 20 kohaselt on liidu kodanik iga isik, kellel on mõne liikmesriigi õiguse alusel selle riigi kodakondsus. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei

asenda liikmesriikide kodakondsust ning toob lisaks liikmesriigi kodakondsusest tulenevatele õigustele ja kohustustele kaasa eraldi õigusi ja kohustusi.

B. Kodakondsuse sisu

Euroopa Liidu kodakondsus annab kõikidele liidu kodanikele:

- õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (2.1.3);
- õiguse hääletada ja osaleda kandidaadina oma elukohariigis Euroopa Parlamendi valimistel ja kohaliku omavalitsuse valimistel selle riigi kodanikega võrdsetel tingimustel (kohalikel valimistel osalemist puudutavad eeskirjad on sätestatud 19. detsembri 1994. aasta direktiivis 94/80/EÜ ja vastavad Euroopa Parlamendi valimistega seotud eeskirjad 6. detsembri 1993. aasta direktiivis 93/109/EÜ);
- õiguse saada teise liikmesriigi diplomaatilistelt või konsulaarasutustelt kolmanda riigi territooriumil (EL mittekuuluv riik) samas ulatuses kaitset kui kõnesoleva liikmesriigi kodanikud, kui nende endi riigil ei ole seal diplomaatilist esindust;
- õiguse pöörduda petitsooniga Euroopa Parlamendi poole (ELi toimimise lepingu artikli 24 teine lõik) ja õiguse esitada kaebus Euroopa ombudsmanile (ELi toimimise lepingu artikli 24 kolmas lõik) ühenduse institutsioonide ja asutuste haldusomavoli asjus. Need menetlused on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklites 227 ja 228 (1.3.16. ja 2.1.4.);
- õiguse kirjutada ükskõik millisele ühenduse institutsioonile või organile mõne liikmesriigi keeles ja saada vastus samas keeles (ELi toimimise lepingu artikkel 24 neljas lõik);
- õiguse pääseda teatud tingimuste alusel ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (ELi toimimise lepingu artikkel 15 lõige 3).

Euroopa Liidu toimimise lepingus rõhutatakse senisest enam liidu kodanike põhilisi õigusi ning need on loetletud artikli 20 lõikes 2.

C. Ulatus

Lisaks valimisõigusele kujutab liidu kodakondsuse praeguseks kokku lepitud sisu endast suures ulatuses olemasolevate õiguste (eelkõige puudutab see vaba liikumist, elamisõigust ja petitsiooniõigust) süstematiseerimist. Need õigused on tänaseks poliitilise tahte väljendusena sätestatud liidu esimeses õiguses.

Erinevalt Euroopa riikide riigiõiguslikest põhimõtetest, mis on kujunenud pärast Prantsusmaa 1789. aasta inim- ja kodanikuõiguste deklaratsiooni, ei kaasne liidu kodakondsusega põhiõiguste tagamine. Euroopa Liidu lepingu artikkel 6 Lissaboni lepinguga muudetud kujul sätestab küll, et Euroopa Liit tunnustab põhiõiguste hartas loetletud õigusi ja järgib Euroopa inimõiguste konventsiooni, kuid ei täpsusta sellega seoses liidu kodakondsuse juriidilist staatust (põhiõiguste kaitse Euroopa Liidus, 1.1.6).

Hetkel ei sea liidu kodakondsus – vaatamata vastavale viitele ELi toimimise lepingu artikli 20 lõikes 2 – kodanikele kohustusi, mis on ka selle peamine erinevus liikmesriikide kodakondsusega võrreldes.

EÜ asutamislepingu artikli 22 teise lõigu ja Euroopa Liidu lepingu artikliga 48 anti võimalus arendada liidu kodakondsust järk-järgult ja tugevdada sel viisil liidu kodanike õiguslikku seisundit Euroopa tasandil. Vastavad sätted (ELi toimimise lepingu artikkel 25 ja Euroopa Liidu lepingu artikkel 48) on alles ka Lissaboni lepinguga muudetud Euroopa Liidu lepingus, mis lisaks neile annab artikli 11 lõike 4 järgi Euroopa Liidu kodanikele uue õiguse, mille kohaselt „vähemalt miljon kodanikku märkimisväärsest arvust liikmesriikidest võivad kutsuda Euroopa Komisjoni üles esitama talle antud volituste piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes kodanike arvates on vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt“. Sellise kodanikualgatuse esitamise ja vastuvõetavuse tingimusi käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 211/2011 kodanikualgatuse kohta. Määrus sätestab eelkõige, et:

- kodanikualgatuse allkirjastajad peavad pärinema vähemalt neljandikust liikmesriikidest ning iga esindatud riigi kohta peab allkirjastajaid olema vähemalt arv, mis vastab liikmesriigist valitud Euroopa Parlamendi liikmete arvu korrutisele 750ga;
- kodanikualgatuse korraldajateks peavad olema vähemalt seitse Euroopa Liidu kodanikku, kellel on õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel ning kes elavad vähemalt seitsmes eri liikmesriigis; nendest koosnev komitee peab määrama ühe esindaja ning tema asendaja, kes suhtlevad Euroopa Komisjoniga;

- kodanikualgatus on vastuvõetav, kui see vastab järgmistele tingimustele: moodustatud on kodanike komitee ja määratud kontaktisikud; kodanikualgatus ei jää ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku, ning see ei ole selgelt vastuolus liidu väärtustega (vt ELi lepingu artikkel 2); kodanikualgatus ei ole ebaõiglane, põhjendamatu ega pahatahtlik;
- Euroopa Komisjon peab kõik vastuvõetavuse kriteeriumid täitnud kodanikualgatused registreerima kahe kuu jooksul nende vastu võtmisest.

Vastu võetud algatus avaldatakse komisjoni veebisaidil, korraldajad kohtuvad komisjoni esindajatega, et tõstatatud küsimusi selgitada, ning komisjon esitab omapoolsed õiguslikud ja poliitilised järeldused kolme kuu jooksul.

Menetluse lihtsustamiseks on määruse tekstis ka toetusavalduse vorm (mis sisaldab liikmesriikidele allkirjade kontrollimiseks vajalikke andmeid) ning on täpsustatud toetusavalduse vormide kogumise kord ja tingimused. Kodanikualgatuse korraldajad peavad täitma isikuandmete kaitse kohustust, nad on vastutavad kodanikualgatuse korraldamise käigus tekitatud kahju eest ja neile kohaldatakse määruse rikkumise korral sanktsioone.

Euroopa Parlamendi roll

Kodanikud saavad valida otsestel valimistel Euroopa Parlamenti ning kasutada sel viisil ühte Euroopa Liidu kodaniku põhiõigust ehk osaleda demokraatlikult Euroopa Liidu poliitiliste otsuste tegemises. Euroopa Parlament on parlamendiliikmete valimise meetodika osas alati kutsunud üles rakendama kõigis liikmesriikides ühtset valimissüsteemi. ELi toimimise lepingu artikkel 223 näeb ette, et Euroopa Parlament koostab vastava ettepaneku (vajalikud sätted oma liikmete otsesteks ja üldisteks valimisteks ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel). Seejärel võtab nõukogu vastava sättele vastu (ühehäälselt ja pärast seda, kui Euroopa Parlamendi liikmete enamus on andnud sellele heakskiidu) ning need jõustuvad pärast kinnitamist liikmesriikide poolt vastavalt iga riigi riigiõiguses ette nähtud korrale.

Euroopa Parlament on alati soovinud, et liidu kodakondsus annaks laialtlevikuid õigusi. Nii on parlament propageerinud liidu kodakondsuse määratlemist ühendusekesksena, et ELi kodanikel oleks eraldi staatus. Lisaks on parlament algusest peale soovinud, et põhi- ja inimõigused lisataks esimesesse õigusesse, ning nõudnud, et ELi kodanikel oleks õigus pöörduda Euroopa Kohtusse, kui mõni ELi institutsioon või liikmesriik neid õigusi rikub (21. novembri 1991. aasta resolutsioon).

Amsterdami lepingu läbirääkimiste ajal nõudis Euroopa Parlament veel kord ELi kodakondsusega seotud õiguste laiendamist ja kritiseeris asjaolu, et

asutamislepingusse ei tehtud parandusi, mis oleksid tähendanud olulist edasiminekut ELi kodakondsuse sisus individuaalsete või kollektiivsete õiguste alal. Üks parlamendi nõudmisi, mis endiselt kehtib, on võtta kvalifitseeritud häälteenamuse alusel meetmeid võrdse kohtlemise põhimõtete rakendamiseks ja diskrimineerimise kaotamiseks (11. juuni 1997. aasta resolutsioon). Tuleb siiski märkida, et alates Amsterdami lepingust kohaldatakse meetmete suhtes, mille eesmärk on lihtsustada liidu kodakondsusega seotud õiguste kasutamist, kaasotsustamismenetlust (artikli 18 lõige 2).

Kooskõlas Euroopa Parlamendi nõudmisega on ELi toimimise lepingus (artikli 263 lõige 4) sätestatud, et iga füüsiline või juriidiline isik võib samadel tin-

gimustel esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava õiguse üksikakti vastu ning õiguse üldakti vastu, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid.

Juurdepääsu parandamiseks dokumentidele võttis Euroopa Parlament 2009. aasta 17. detsembril vastu resolutsiooni dokumentidele juurdepääsu käsitleva õigusliku raamistiku vajaliku edasiarendamise kohta seoses Lissaboni lepingu jõustumisega. Resolutsioonis rõhutati eriti vajadust laiendada määruse (EÜ) nr 1049/2001 reguleerimisala, nii et see hõlmaks kõiki esialgsest tekstist kõrvale jäänud institutsioone ja asutusi.

→ [Claire Genta](#)

2.1.2. Põhiõiguste austamine Euroopa Liidus

Euroopa Liidu tasandil on põhiõiguste õigusliku alusena pikka aega kasutatud eelkõige aluslepingutes olevat viidet Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile. Inimõiguste austamisele Euroopa Liidus on aja jooksul suure panuse andnud ka Euroopa Kohtu kohtupraktika. Lissaboni lepingu jõustumisest saadik laiendab nimetatud õiguslikku alust õiguslikult siduvaks muutunud põhiõiguste harta.

Õiguslik alus

Põhiõiguste tagamine on üks Euroopa Liidu õigustiku osi. Aluslepingutest puudus pikka aega selliste õiguste kirjalik loetelu. Neis viidati üksnes Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile. Samuti viidati aluslepingutes põhiõigustele, mis tulenevad liikmesriikidele ühistest põhiseaduslikest tavadest ning on ühenduse õiguse üldpõhimõtted. Samal ajal aitas põhiõiguste arengule ja nendega arvestamisele suurel määral kaasa Euroopa Liidu Kohu kohtupraktika.

Lissaboni lepingu vastuvõtmisega 2009. aasta lõpus arenes olukord märkimisväärselt edasi, kuna Euroopa Liidul on nüüd õiguslikult siduv põhiõiguste harta. Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 on märgitud, et „liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusrükk ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine“.

Sama lepingu artiklis 6 on täpsustatud, et:

1. „Liit tunnustab (...) Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (...) sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid, millel on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.“
2. „Liit ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.“
3. „Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted.“

Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 korratakse juba eelnevas Nice'i lepingus kehtinud sätet, millega luuakse korraka nii ennetamise mehhanism, kui on ilmne oht, „et mõni liikmesriik rikub oluliselt“ artiklis 2 osutatud väärtusi, kui ka sanktsioonimehhanism juhuks, kui mõni liikmesriik „rikub oluliselt ja jätkuvalt“ nimetatud väärtusi. Euroopa Parlamendil on ühtaegu õigus nimetatud mehhanisme algatada ning õigus teostada demokraatlikku kontrolli, kuna mehhanismide kasutamiseks on vaja Euroopa Parlamendi nõusolekut.

Inimõigustele ja põhivabadustele viidatakse taas ka liidu välistegevust käsitlevates sätetes (Euroopa Liidu lepingu artikkel 21). Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 67 on omakorda sätestatud, et „liit moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajane-

va ala, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone“.

Leping sisaldab teatavate õiguste kohta erisätteid. Nii käsitletakse näiteks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 8 meeste ja naiste võrdõiguslikkust ning artiklis 10 diskrimineerimise vastu võitlemist.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 15 korratakse eelneva Nice'i lepingu sätet, mille kohaselt on igal liikmesriigi füüsilisel või juriidilisel isikul õigus pääseda ligi liidu institutsioonide, organite ja asutuste dokumentidele. Sama kehtib ka artikli 16 kohta, milles käsitletakse õigust isikuandmete kaitsele.

Eesmärgid

Eesmärk on tagada põhiõiguste kaitse ühenduse õiguse loomisel, rakendamisel ja tõlgendamisel. Ühenduse põhiõigused on klassikalised kaitseõigused, millega kaitstakse üksikisikut ühenduse institutsioonide kui avaliku võimu kandjate sekkumise eest.

Saavutused

A. Euroopa Kohtu kohtupraktika

Euroopa Kohus on pikka aega rõhutanud vajadust austada kõigi inimeste põhiõigusi. Euroopa Kohtu olulise kohtupraktika käigus kehtestatakse kaitse normid, tuginedes paljudele õigusallikatele: aluslepingute sätted, sealhulgas Euroopa Liidu põhiõiguste harta; rahvusvahelised konventsioonid, millele viidatakse aluslepingutes (eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning 1951. aastal Genfis allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon); liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused; rahvusvahelised õigusaktid, mille osalised on liikmesriigid või Euroopa Liit.

Euroopa Kohus kontrollib ühtaegu nii liidu õigusaktide kui ka liikmesriikide poolt liidu õigust kohaldades või liidu õiguse raames riigi tasandil võetud meetmete kooskõla põhiõigustega.

Euroopa Kohtu kohtupraktika on välja kujunenud eelkõige eelotsuste tegemise raames (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 267).

B. Põhiõiguste harta

Euroopa Komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament kuulutasid harta välja 7. detsembril 2000. aastal

Euroopa Ülemkogu Nice'i kohtumisel. Need õigused ei ole midagi uut – harta koostati kehtiva õiguse põhjal. See tähendab, et hartasse on koondatud põhiõigused, mida on juba tunnustatud ühenduse aluslepingutes, liikmesriikide ühistes põhiseaduslikes põhimõtetes, Euroopa inimõiguste konventsioonis ning Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu sotsiaalhartades. Tekstis pööratakse aga isikuandmete kaitse ja bioetikaga seotud õiguste puhul erilist tähelepanu praegusest ja tulevases info- või geenitehnoloogia arengust tulenevatele probleemidele. Harta vastab ka tänapäeva nõuetele ühenduse halduse toimimise läbipaistvuse ja erapooletuse kohta, sisaldades õigust tutvuda haldusdokumentidega, ning võtab seega kokku Euroopa Kohtu selle valdkonna kohtupraktika.

Harta koondab ühte teksti kõik isikute õigused, rakendades sel viisil põhiõiguste jagamatuse põhimõtet. Põhiõiguste hartas kaob seni Euroopa ja rahvusvahelistes tekstides tehtud eristus ühelt poolt kodaniku- ja poliitiliste õiguste ning teiselt poolt majanduslike ja sotsiaalsete õiguste vahel ning kõik õigused koondatakse mõningate aluspõhimõtete ümber, milleks on inimväärikus, põhivabadused, inimeste võrdsus, solidaarsus, kodanike õigused ja õigusemõistmine.

Hartas on üksnes ette nähtud inimeste põhiõiguste kaitse nende õigusaktide puhul, mille on vastu võtnud liidu institutsioonid ning liikmesriigid liidu aluslepingute kohaldamise korral.

Nüüdsest viidatakse Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 1 põhiõiguste hartale, mida ei ole lepingu enda tekstis, kuid mis muudab selle õiguslikult siduvaks. Ühendkuningriigi ja Poola suhtes on protokolliaga kehtestatud erandmeetmed.

C. Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga

Euroopa Nõukogu poolt 1950. aastal vastu võetud ja mitme protokolliga muudetud konventsioon on peamine põhiõigusi käsitlev dokument. Konventsioon jaguneb kaheks osaks: õigusi ja vabadusi käsitlev esimene osa, mis sisaldab 17 artiklit, ning teine osa, milles kirjeldatakse Strasbourgis asuva Euroopa Inimõiguste Kohtu toimimise ja pädevusala üksikasju. Kohus on loonud olulise kohtupraktika, milles täpsustatakse konventsioonis sisalduvaid erinevaid õigusi. Nende hulgas on õigus elule (artikkel 2), piinamise keeld (artikkel 3) ning orjuse ja sunniviisilise töö keeld (artikkel 4).

Euroopa Liit ei ole Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni osaline. Seevastu on selle osalised aga kõik liidu liikmesriigid. Lissaboni lepingu artikli 6 lõikega 2 tehakse Euroopa Liidule kohustuseks liituda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Konventsiooniga liitumise tagajärjel hakkab põhiõiguste austamist Euroopa Liidus kontrollima – nagu praegu liikmesrii-

kides – põhiõiguste kaitsele spetsialiseerunud liiduväline kohus – Euroopa Inimõiguste Kohus. Selline liitumine võimaldab Euroopa kodanikel, aga ka liidu territooriumil asuvatel kolmandate riikide kodanikel, eelkõige vaidlustada otse kohtus liidu poolt vastu võetud õigusakte Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni sätete alusel samadel tingimustel nagu liidu liikmesriikide õigusakte. Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu peavad praegu sel teemal läbirääkimisi.

D. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet

Eli Põhiõiguste Amet on 1977. aastal loodud Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskuse õigusjärglane. Keskuse peamine eesmärk oli anda Euroopa Liidule ja selle liikmesriikidele Euroopa tasandil objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat teavet rassismi, ksenofoobia ning antisemitismi ilmingute esinemise kohta, et aidata neil võtta meetmeid ning töötada välja sobivad tegevuskavad. Amet loodi nõukogu 2007. aasta veebruari määrusega^[1]. Amet alustas tööd 2007. aasta märtsis ning asub Viinis. Ameti eesmärk on anda Euroopa Liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele põhiõiguste alast abi ning eksperdiarvamusi. Amet ei tegele individuaalsete kaebustega ega oma otsustuspädevust õigusliku reguleerimise alal, samuti ei tegele amet põhiõiguste olukorra järelevalveta liikmesriikides Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 nimetatud eesmärkidel. Ameti tegevusvaldkonnad on kindlaks määratud viieaastase raamistikuga. Ameti ülesannete hulka kuuluvad eelkõige asjakohase teabe ja andmete kogumine, analüüsimine, levitamine ja hindamine, teadusuuringute ja vaatluste, ettevalmistavate uuringute ning teostatavusuuringute läbiviimine, põhiõiguste aastaruande ning temaatiliste aruannete avaldamine.

Euroopa Parlamendi roll

A. Üldine hoiak

Euroopa Parlament on põhiõiguste austamist Euroopa Liidus alati väga tähtsaks pidanud. Alates 1993. aastast korraldab parlament igal aastal sellel teemal arutelu ning võtab kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raporti alusel vastu resolutsiooni.

B. Eritoimingud

Euroopa Parlament on eeskätt soovinud kõnesolevate õiguste koondamist õigusjõudu omavasse dokumenti. Tema algatusel võtsid Euroopa Liidu kolm poliitilist institutsiooni (komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament) 5. aprillil 1977 vastu põhiõiguste määratlemise põhimõtete deklaratsiooni, mida laiendati 1989. aastal. Aastal 1994 töötas parlament välja Euroopa Liidu tagatavate põhiõiguste nimekirja.

^[1] Määrus (EÜ) nr 168/2007, 15. veebruar 2007, ELT L 53, 22.2.2007.

Parlament pidas harta väljatöötamist väga oluliseks: ta nimetas seda „ühaks oma konstitutsioonilise tähtsusega prioriteetidest“ ning esitas täpseid nõudmisi, soovides eelkõige, et dokument:

- oleks lisatud Euroopa Liidu lepingusse ja oleks seeläbi õiguslikult täiel määral siduv („harta, mis oleks pelgalt mittesiduv deklaratsioon ja piirduks olemasolevate õiguste nimetamisega, peetakse kodanike õiguspäraseid ootusi“); seetõttu palus parlament toona lisada harta Nice'i lepingusse ning palub nüüd lisada see uude põhiseaduse lepingusse;
- tunnustaks põhiõiguste jagamatust ning selle reguleerimisala peaks laienema kõikidele liidu

institutsioonidele ja organitele ning kõikidele selle poliitikavaldkondadele, kaasa arvatud neile, mis kuuluvad teise ja kolmanda samba alla, parlamendile aluslepingutega antud volituste ja ülesannete raames.

Parlament on pidevalt taotlenud ka Euroopa Liidu liitumist Euroopa inimõiguste konventsiooniga, rõhutades, et see liitumine ei dubleeriks kuidagi siduvat ühenduse hartat. Parlament on samuti palunud korduvalt põhiõiguste ameti loomist.

→ [Jean-Louis Antoine-Grégoire](#)

2.1.3. Isikute vaba liikumine

ELi piires isikute liikumise ja liidus elamise vabadus on 1992. aastal Maastrichti lepinguga loodud liidu kodakondsuse nurgakivi. Selle praktiline rakendamine ELi õiguses ei olnud siiski lihtne ning esialgu hõlmas see üksnes piiratud arvul liikmesriikide puhul sisepiiride järkjärgulist kaotamist Schengeni lepingute alusel. Praegu reguleeritakse isikute vaba liikumist peamiselt direktiiviga 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Kõnealuse direktiivi rakendamisel ilmneb aga jätkuvalt arvukaid takistusi.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 2 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 21 ning sama lepingu IV jaotis ja V jaotis.

Eesmärgid

Isikute vaba liikumise mõiste tähendus on alates selle tekkest muutunud. Esimesed sellisesulised sätted, mis pärinevad Euroopa Majandusühenduse loomise ajast 1957. aastal (1.1.1, 3.1.3. ja 3.1.4), käsitlesid üksnes majandussubjektidena – kas töötajate või teenuste osutajatena – tegutsevate üksikisikute vaba liikumist, reguleerides seega töötajate vaba liikumist ja asutamisevabadust. Maastrichti lepinguga^[1] kehtestati Euroopa Liidu kodakondsus^[2] kõikidele isikutele, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, millest tuleneb ka nende isikute õigus liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Lissaboni lepingus kinnitati seda õigust, mis sisaldub ka vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldsätetes.

Saavutused

A. Schengeni ala

Kõige märkimisväärsem areng sellise siseturu loomisel, kus ei ole takistusi isikute vabaks liikumiseks, oli kahe Schengeni lepingu sõlmimine, need on 14. juuni 1985. aasta Schengeni leping ning Schengeni lepingu rakendamise konventsioon, mis allkirjastati 19. juunil 1990. aastal ja jõustus 26. märtsil 1995. aastal. Algselt kuulus Schengeni rakenduskonventsioon (mille allkirjastasid üksnes viis liikmesriiki: Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg ja Madalmaad) justitsi- ja siseküsimustes tehtava valitsustevahelise koostöö valdkonda. Amsterdami lepingu protokolliga nähti ette Schengeni *acquis'* (5.12.4) üleviimine aluslepingutesse. Praegu allub see Lissaboni lepingu kohaselt parlamentaarsele ja kohtulikule kontrollile. Kuna suurem osa Schengeni *acquis'*st kuulub nüüd ELi õigustiku hulka, ei ole 1. mail 2004. aastal toimunud ELi laienemisest alates

olnud läbirääkijariikidel enam võimalik nendest sätetest loobuda (Schengeni protokolli artikkel 8).

1. Osalevad riigid

Schengeni konventsioonil on praegu 26 täisliiget, nendest 22 on ELi liikmesriigid ning lisaks Norra, Island, Šveits ja Liechtenstein (millel on assotsieerunud riigi staatus). Iirimaa ja Ühendkuningriik ei ole konventsiooni osalised, kuid nad saavad osaleda Schengeni õigustiku teatavate osade kohaldamises. Taani suhtes kehtivad erisätted. Bulgaaria, Rumeenia ja Küpros on konventsiooni allkirjastanud, kuid ei ole seda veel rakendanud. Horvaatia peab Schengeni alaga liituma hiljemalt 2015. aastaks.

2. Ulatus

Schengeni ala saavutused hõlmavad järgmist:

- inimeste kontrollimise kaotamine sisepiiridel;
- meetmed välispiiri kontrolli tugevdamiseks ja ühtlustamiseks: kõigi ELi kodanike puhul piisab Schengeni alale sisenemiseks üksnes isikutunnistuse või passi näitamisest (5.12.4);
- ühine lühiajalise viisa poliitika: nõukogu määruse (EÜ) nr 539/2001 II lisas on ühine nimekirja miteliikmesriikidest, mille kodanikud vajavad sissesõiduvisat, ning sellesse nimekirja kantud kolmandate riikide kodanikud võivad saada kogu Schengeni alal kehtiva ühtse viisa; liikmesriigid võivad siiski nõuda viisat muude kolmandate riikide puhul;
- politsei- ja õiguslane koostöö: politseijõud abistavad üksteist kuritegude tuvastamisel ja ärahoidmisel ning neil on õigus jälitada põgenevaid kurjategijaid Schengeni alasse kuuluva naaberriigi territooriumil; kiirem väljaandmissüsteem; ja kohtuotsuste täideviimise ülekandmine (5.12.6 ja 5.12.7);
- Schengeni infosüsteemi (SIS) loomine ja arendamine (5.12.4).

B. ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumine

1. Esimesed sammud

Kooskõlas eesmärgiga muuta ühendus tõelise vabaduse ja liikuvuse alaks kõigi selle kodanike jaoks võeti 1990ndatel aastatel vastu järgmised direktiivid, et

^[1] Euroopa Liidu leping, mis jõustus 1. novembril 1993. aastal.

^[2] Vt ELi toimimise lepingu teist osa „Mittediskrimineerimine ja liidu kodakondsus“.

anda elamisõigus ka muudele isikutele peale töötajate: nõukogu direktiiv 90/365/EMÜ kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta, nõukogu direktiiv 90/366/EMÜ õpilaste elamisõiguse kohta ning nõukogu direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (elamisõiguse andmine liikmesriikide kodanikele, kellel puudub see õigus ühenduse õiguse teiste sätete alusel, ning nende pereliikmetele).

2. Direktiiv 2004/38/EÜ

Eesmärgiga võtta arvesse isikute vaba liikumisega seotud ulatuslikku kohtupraktikat võeti 2004. aastal vastu uus ülddirektiiv: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Uue direktiiviga tunnistati kehtetuks eespool mainitud kolm direktiivi (ja ka direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ ja 75/35/EMÜ) ning koondati seda valdkonda seni reguleerinud keerukates õigusnormides ja kohtuotsustes leidunud üksikud meetmed. Selle sätted on ette nähtud selleks, et julgustada liidu kodanikke kasutama oma õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide piires, vähendada halduslikke formaalsusi vaid kõige hädavajalikumateni, määratleda paremini pereliikmete staatust ja piirata sissesõidukeelu või elamisõiguse tühistamise ulatust. Direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt on pereliikmed järgmised isikud: abikaasa; registreeritud partner, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus käsitleb registreeritud kooselu abieluga võrdsena^[1]; alanejad lähisugulased, kes on alla 21 aasta vanused või ülalpeetavad, ning abikaasa või registreeritud partneri alanejad sugulased, kes on alla 21 aasta vanused või ülalpeetavad; ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja abikaasa või registreeritud partneri vahetult ülenejad sugulased.

a. Õigused ja kohustused

- **Kuni kolmekuulise viibimise korral:** ainus liidu kodanikele kehtestatud nõue on kehtiva isikutunnistuse või passi omamine. Vastuvõttev liikmesriik võib nõuda asjaomastelt isikutelt oma riigis viibimise registreerimist mõistliku ja mitte-diskrimineeriva aja jooksul.
- **Üle kolmekuulise viibimise korral:** teises riigis elamise õigus sõltub teatavatest tingimustest. ELi kodanikel ja nende pereliikmetel peavad olema piisavad vahendid ja ravikindlustus tagamaks, et nad ei muutu riigis viibimise ajal koormaks vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabi-süsteemile. Liidu kodanike puhul on elamisload kaotatud; liikmesriigid võivad aga nõuda, et nad registreeriks end pädevas asutuses. Liidu ko-

danike pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, peavad taotlema viieaastast elamislubu.

- **Alaline riigis elamise õigus:** direktiiviga antakse liidu kodanikele, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, uus alaline elamisõigus tingimusel, et nende suhtes ei ole tehtud väljasaatmisotsust. Alalise elamisõiguse suhtes ei kohaldata enam mingeid muid tingimusi. Samasugune kord kehtib ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kes on elanud viis aastat koos liidu kodanikuga. Alaline elamisõigus kaotatakse ainult juhul, kui vastuvõtvas liikmesriigist viibitakse eemal kaks järjestikust aastat.
- **Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud:** liidu kodanikke või nende pereliikmeid on võimalik vastuvõtvas liikmesriigist välja saata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Mitte mingil juhul ei tohi väljasaatmise otsust langetada majanduslikel kaalutlustel. Liikumis- ja elamisvabadust mõjutavad meetmed peavad olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Niisugune käitumine peab kujutama piisavalt tõsist ja tõelist ohtu, mis kahjustab riigi põhihuve. Varasemad süüdimõistvad kohtuotsused väljasaatmist automaatselt ei õigusta. Pelk asjaolu, et asjaomase isiku sisenemisdokumendid on aegunud, ei anna alust niisuguse meetme võtmiseks. Kui liidu kodanik on elanud vastuvõtvas liikmesriigis kümme aastat või kui ta on alaealine, võib tema suhtes väljasaatmise otsuse teha üksnes erandkorras avaliku julgeolekuga seotud olulistel kaalutlustel.

Ühelgi juhul ei saa väljastada elukestvaid väljasaatmisotsuseid. Väljasaatmisotsusest mõjutatud isikud võivad taotleda olukorra läbivaatamist pärast kolme aasta möödumist. Direktiivis sätestatakse samuti rida menetluslikke tagatisi. Elkõige peab asjaomastel isikutel olema võimalik taotleda vastuvõtvas liikmesriigis kohtulikku ja vajaduse korral halduslikku läbivaatamist. Õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks fiktiivabielude puhul võivad liikmesriigid võtta vajalikke meetmeid käesolevast direktiivist tulenevate õiguste lõpetamiseks, kehtetuks tunnistamiseks või nendest keeldumiseks.

b. Direktiivi 2004/38/EÜ rakendamine

Selle direktiivi pidid kõik liikmesriigid siseriiklikusse õigusesse üle võtma ja rakendama 30. aprilliks 2006. aastal. 10. detsembril 2008. aastal esitas komisjon nõukogule ja Euroopa Parlamendile aruande kõnealuse direktiivi kohaldamise kohta, milles juhti tähelepanu mitmete tõsiste ülevõtusätetega seotud probleemidele^[2]. 2009. aastal esitas komis-

^[1] See hõlmab samasooliste registreeritud kooselu või abielu, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus käsitleb samasooliste registreeritud kooselu või samasooliste abielu abieluga võrdsena.

^[2] COM (2008)0840.

jon teatise suuniste kohta direktiivi ülevõtmise ja kohaldamise parandamiseks^[1]. Aluslepingute täitmise järelevalvajana on komisjonil kohustus tagada, et kõik liikmesriigid rakendaksid direktiivi täielikult ja tulemuslikult. Komisjon rõhutas ka oma 29. septembri 2010. aasta seisukohas, et liikmesriigid on vastutavad oma territooriumil avaliku turvalisuse ja avaliku korra kaitsmise eest ning neil on õigus võtta sellealaseid meetmeid ja seejuures peavad nad järgima vaba liikumist käsitlevas 2004. aasta direktiivis kehtestatud eeskirju, liidu kodanike põhiõigusi ja vältima diskrimineerimist, eelkõige kodakondsuse või etnilise vähemuse hulka kuulumise alusel. Komisjon teatas, et ta analüüsivat kõikide muude ELi liikmesriikide olukorda liikumisvabadust käsitleva direktiivi alusel, et hinnata, kas oleks vajadust algatada rikkumismenetlusi.

c. Üleminekuperiood ELi uutest liikmesriikidest pärit töötajatele

Ühinemisleping, mis allkirjastati 16. aprillil 2003. aastal, võimaldab 15 ELi nn vanal liikmesriigil kohaldada nn üleminekukorda 2004. aastal ELiga ühinenud liikmesriikide kodanike suhtes. See tähendab, et nn uute liikmesriikide kodanike suhtes võidakse isikute vaba liikumise osas kehtestada teatavad piirangud kuni 7aastasel üleminekuperioodil alates nende ühinemiskuupäevast (mis Bulgaaria ja Rumeenia puhul oli 1. jaanuar 2007).

d. Kolmandate riikide kodanikud

Sätetega, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei ole ELi kodaniku pereliikmed, saab tutvuda infolehes 5.12.3.

e. Käesolev ettepanek

Aprillis 2013 esitas komisjon määruse ettepaneku, mis käsitleb määrust kodanike ja ettevõtjate vaba liikumise edendamise kohta teatavate avalike dokumentide aktsepteerimise lihtsustamise kaudu Euroopa Liidus. Selle määruse eesmärk on lihtsustada teatavate avalike dokumentide ringlust kõikide legaleerimisnõuete või sellega sarnaste formaalsuste tühistamise teel, et liikmesriikidel oleks võimalik tunnustada teises liikmesriigis välja antud dokumente.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on kaasotsustamismenetluse kaudu andnud olulise panuse isikute vaba liikumise põhimõtte tulemuslikku rakendamisse ja kõnealust vabadust omavate isikute arvu suurendamisse. Euroopa Parlament korraldab korrapäraselt ka erinevaid üritusi, mis on pühendatud ELi kodanike jaoks olulistele teemadele ning millesse on kaasatud ka riikide parlamendid ja kodanikuühiskonna esindajad, et ergutada poliitilist arutelu isikute vaba liikumise üle. Möödunud aastatel on parlament avaldanud ka mitmesuguseid uuringuid, milles käsitletakse ELi kodanike vaba liikumist ja erinevaid takistusi, mida nad kogevad oma vaba liikumise õiguse kasutamisel.

→ Vesna Naglič

^[1] COM (2009)0313.

2.1.4. Petitsiooniõigus

Alates Maastrichti lepingu jõustumisest on igal Euroopa Liidu kodanikul õigus esitada Euroopa Parlamendile kas kaebuse või nõude vormis petitsioon Euroopa Liidu pädevusse kuuluvas küsimuses. Petitsioonid vaatab läbi Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon, kes teeb otsuse nende vastuvõetavuse kohta ja vastutab nende käsitlemise eest koostöös Euroopa Komisjoniga.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 227.

Eesmärgid

Petitsiooniõiguse eesmärk on anda Euroopa kodanikele ja ELi elanikele lihtne võimalus võtta ELi institutsioonidega ühendust taotluste või kaebuste esitamiseks.

Saavutused

A. Põhimõtted (ELi toimimise lepingu artikkel 227)

1. Kellel on õigus pöörduda petitsiooniga parlamendi poole

Igal Euroopa Liidu kodanikul ning igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on ELi liikmesriigis, on õigus kas üksikult või koos teistega pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole.

2. Kohaldamisala

Et petitsioon oleks vastuvõetav, peab see käsitlema Euroopa Liidu tegevusvaldkondadega seotud teemat ja puudutama petitsiooni esitajat otseselt. Viimast tingimust tõlgendatakse väga laialt.

B. Menetlus

Petitsioonide menetluskord on sätestatud parlamendi kodukorra artiklites 201–203, millega antakse petitsioonidega tegelemise volitused asjaomasele parlamendikomisjonile, milleks praegu on petitsioonikomisjon.

1. Vormiline nõuetele vastavus

Petitsioonis peab olema kirjas iga esitaja nimi, kodakondsus ja alaline elu- või asukoht ning see peab olema koostatud ühes Euroopa Liidu ametlikus keeles.

2. Sisuline nõuetele vastavus

Neile tingimustele vastavad petitsioonid edastatakse petitsioonikomisjonile, kes otsustab kõigepealt, kas petitsioon on vastuvõetav, kontrollides, kas selle teema on seotud Euroopa Liidu tegevusvaldkondadega. Kui see nii ei ole, siis tunnistab komisjon petitsiooni nõuetele mittevastavaks ja teavitab sellest

petitsiooni esitajaid, esitades keeldumise põhjused ja sageli ka soovitudes, milliste muude riiklike või rahvusvaheliste organite poole pöörduda. Petitsioonide statistikat analüüsides selgub, et vastuvõetamatuks tunnistatakse petitsioonid enamasti seetõttu, et petitsioonide esitajad ajavad endiselt segi liikmesriikide ja Euroopa Liidu pädevused, samuti ELi institutsioonide ja Euroopa Nõukogu või Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevused.

3. Petitsioonide läbivaatamine

Seejärel palub petitsioonikomisjon tavaliselt Euroopa Komisjonilt asjakohast teavet või viimase arvamust petitsioonis tõstatatud küsimuste kohta. Vahel konsulteerib petitsioonikomisjon ka teiste parlamendikomisjonidega, eriti petitsioonide puhul, milles taotletakse kehtivate õigusaktide muutmist. Petitsioonikomisjon võib korraldada ka arutelusid või saata oma liikmeid andmete kogumiseks lähetusse (näiteks 2008. aastal toimus neli teabekogumissiooni – Prantsusmaale (Fos-sur-mer), Küprosele, Bulgaariasse ja Rumeeniasse). Kui on kogutud piisavalt andmeid, kantakse petitsioon komisjoni koosoleku päevakorda. Koosolekule kutsutakse ka Euroopa Komisjoni esindaja. Viimane esitab koosolekul suulise avalduse ja kommenteerib Euroopa Komisjoni kirjalikku vastust petitsioonis tõstatatud küsimustele. Petitsioonikomisjoni liikmetel on võimalus esitada Euroopa Komisjoni esindajale küsimusi.

4. Edasised sammud

Edasine sõltub konkreetsest juhtumist.

- Kui petitsiooni puhul on tegemist individuaalset käsitlemist nõudva erijuhtumiga, võib Euroopa Komisjon võtta ühendust pädevate asutustega või vastava liikmesriigi alalise esindajaga, mis võib aidata probleemi lahendada. Mõnel juhul palub petitsioonikomisjon parlamendi presidendil võtta ühendust riigiasutustega.
- Kui petitsioonis käsitletakse üldise huviga seonduvat teemat, näiteks kui Euroopa Komisjon leiab, et ühenduse õigusakte on rikutud, võib ta algatada kohustuste rikkumise menetluse, mis võib lõppeda Euroopa Kohtu otsusega, millele petitsiooni esitaja võib viidata.
- Petitsiooni põhjal võib parlament või Euroopa Komisjon esitada poliitilise algatuse.

Igal juhul saab petitsiooni esitaja vastuse, milles kirjeldatakse astunud samme ning nende tulemusi.

C. Mõned näited

1. Equitable Life'i juhtum Ühendkuningriigis

Equitable Life Assurance Society kindlustusvõtjad esitasid kaks petitsiooni seoses kahjuga, mida nad kannatasid, kui kindlustusselts sattus majandusraskustesse. Petitsioonide esitajad väitsid, et Ühendkuningriik ei olnud kindlustusseltsi käsitlevat Euroopa õigust kohaselt rakendanud. Euroopa Parlament moodustas petitsioonidega tegelemiseks uurimiskomisjoni.

2. Lyoni–Torino raudteetunnel

Susa oru elanikud esitasid kohalike võimude toetusel petitsiooni, milles väljendasid muret rajatava Lyoni–Torino kiirraudtee mõju pärast keskkonnale ja inimeste tervisele. Kohal käis petitsioonikomisjoni delegatsioon ning parlamendiliikmed soovitasid koostada sõltumatu ja põhjalikuma keskkonnamõju hinnangu. Hinnangu tulemusi arutati petitsioonikomisjoni ning transpordi- ja turismikomisjoni ühisel koosolekul, millest võtsid osa ka volinik Barrot ning petitsiooni esitajad. Järeldused ja seisukohad saadeti seejärel Itaalia valitsusele. Teemat ei ole siiani lõpetatud ja petitsioonikomisjoni töö jätkub koostöös transpordi- ja turismikomisjoni ning keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoniga.

3. Hispaanias Valencia piirkonnas vastu võetud linnaarendusalane õigusakt ja teatavate õiguste rikkumised

Üle 15 000 inimese kirjutas alla petitsioonidele Valencia autonoomses piirkonnas vastuvõetud linnaarendusalase õigusakti vastu, mis rikkus nende arvates nende kui kinnisvaraomanike õigusi. Petitsioonikomisjon korraldas andmete kogumiseks kaks lähetust. Petitsioonikomisjoni tegevus veenis Valencia ametiasutusi õigusakti muutma ja Euroopa Parlamendilt paluti koguni asjakohaseid soovitusi. Soovitused on kirjas 2005. aasta detsembri resolutsioonis. Seejärel esitati 2006. aastal Euroopa Parlamendile petitsioon, milles väideti, et Alicante ametiasutused ei arvesta nimetatud linnaarenduse seaduse peatse tühistamisega ning on võtnud vastu linnaarenduskava, mis ei vasta keskkonda ja riigihankeid käsitlevatele Euroopa õigusaktidele. Petitsioonikomisjon korraldas teabekogumismissiooni, mille tulemusena võttis Euroopa Parlament 2007. aasta juunis vastu resolutsiooni. Kohalikud asjaomased ametiasutused ei kuulunud soovitusi mitu kuud. Lõpuks otsustas Euroopa Komisjon algatada Euroopa Kohtus menetluse Hispaania ametiasutuste vastu riigihankeid käsitleva direktiivi mitterakendamise tõttu. Petitsioonikomisjoni nõudmisel algatati ka uurimine seoses

enam kui 250 linnaplaneerimisprojektiga, mis olid vastuolus ELi veepoliitika raamdirektiivi sätetega. Märtsis 2009 võttis Euroopa Parlament Margrete Aukeni (Verts/ALE, Taani) raporti alusel vastu resolutsiooni Hispaania ulatusliku linnaehituse mõju kohta Euroopa kodanike õigustele, keskkonnale ja ELi õiguse kohaldamisele, milles kutsutakse Hispaania valitsust ja piirkondlikke ametiasutusi üles eraomandi omanike õigusi käsitlevaid õigusakte põhjalikult läbi vaatama ja neid ühenduse eeskirjadega kooskõlastama. Nimetatud meetmete ja menetluste tõttu tühistasid Alicante ametiasutused lõpuks Parcenti küla ümbruse jaoks ette nähtud linnaplaneerimiskavad.

4. Madridi M30-kiirtee projekt, Hispaania

Juunis 2006 korraldati andmekogumismissioon Madridi, kuna Madridi läbiva kiirtee M30 pikenduse projekti kohta oli esitatud mitu petitsiooni. Petitsioonide esitajate põhimureks oli asjaolu, et projektiga seoses ei olnud uuritud keskkonnamõju, mida peaks sellise mahu, iseloomu ja asukohaga projekti puhul kindlasti tegema. Keskkonnamõju uurimist nõuab nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta. Euroopa Komisjoni teenistuste põhjaliku uurimise käigus selgus, et projekti rakendamisel ei olnud arvestatud ühenduse eeskirjadega keskkonnamõju hindamise kohta.

5. Petitsioon European City Guide'i vastu: resolutsioon eksitavate ärikataloogide kohta

Resolutsioonis, mis võeti vastu 2008. aasta detsembris Simon Busuttli (PPE-DE, Malta) raporti alusel, väljendas Euroopa Parlament pahameelt psühholoogilise ja rahalise kahju üle, mida petitsioone esitanud väikesed ettevõtted on pidanud kannatama (esitatud oli 400 petitsiooni). Parlament oli eelkõige seisukohal, et ühenduse institutsioonid peaksid leidma ohvrite probleemide asjakohase lahenduse, nii et eksitava reklaami põhjal sõlmitud lepingute kehtivust saaks edukalt vaidlustada, need tühistada või lõpetada ning ohvritel oleks võimalik saada makstud raha tagasi. Parlament nõudis tungival, et ohvrid annaksid ärikelmuse juhtumitest teada riiklikele ametivõimudele, ning kutsus liikmesriike üles jagama VKEdele vajalikku oskusteavet, mis võimaldaks neil esitada kaebusi riiklikele ja valitsusvälistele asutustele.

D. Iga-aastane tegevusaruanne

2011. aasta aruande koostas Giles Chichester (ECR, Ühendkuningriik) ja see võeti vastu 17. juuli 2012. aasta täiskogu istungil.

Parlamendile aastas laekuvate petitsioonide arv

Aasta *	Kokku	Nõuetele vastavad	Nõuetele mittevastavad
2001	1132	812	320
2002	1601	1186	415
2003	1315	858	457
2004	1002	623	379
2005	1032	628	318
2006	1021	667	354
2007	1506	980	526
2008	1849	—	—
2009	1924	1108	818
2010	1655	972	653
2011	1414	998	416

* Märkus: Aastatel 2008 ja 2009 laekus kõige enam petitsioone Saksamaalt ja Hispaaniast, neile järgnesid Itaalia, Rumeenia ning Poola ja Ühendkuningriik. Järjekord jäi samaks ka 2011. aastal.

Kümme 2010. aastal laekunud petitsioonides enim esinenud teemat

Keskkond	245 (12,2%)
Põhiõigused	152 (7,6%)
Siseturg	131 (6,5%)
Õigusemõistmine	125 (6,2%)
Transport	101 (5%)
Tervishoid	83 (4,1%)
Sotsiaalküsimused	76 (3,8%)
Haridus ja kultuur	72 (3,6%)
Vara ja vara tagastamine	70 (3,5%)
Tööhõive	62 (3,1%)

Kümme 2011. aastal laekunud petitsioonides enim esinenud teemat

Keskkond	227 (16,1%)
Põhiõigused	123 (8,7%)
Siseturg	98 (6,9%)
Transport	69 (4,9%)
Tarbijate õigused	55 (3,9%)
Majandus ja rahandus	53 (3,7%)
Õigusemõistmine	45 (3,2%)
Tööhõive	45 (3,2%)
Kultuur	42 (3%)
Tervishoid	28 (2%)

→ Claire Genta

2.1.5. Euroopa kodanikualgatus

Euroopa kodanikualgatus on Euroopa Liidu osalusdemokraatia tähtis instrument. Tänu sellele meetmele saab üks miljon ELi kodanikku vähemalt ühest neljandikust liikmesriikidest taotleda, et komisjon esitaks õigusakti ettepaneku, mis on nende hinnangul vajalik ELi aluslepingute rakendamiseks. Euroopa kodanikualgatusega antakse ELi kodanikele Euroopa parlamendi ja nõukogu algatusõigusega sarnane õigus. Alates kodanikualgatuse üksikasjalikud menetlused ja tingimused määratlenud määruse (EL) nr 211/2011 kohaldamisest on üritatud teha kaks tosinat algatust, millest kaks kolmandikku on edukalt registreeritud ja millele kogutakse toetusavaldusi.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõige 4
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 24 lõige 1
- Määrus (EL) nr 211/2011
- Euroopa Parlamendi kodukorra artikkel 197a

Taust

Kodanikualgatus on kodanikele kättesaadav enamikus liikmesriikides, olgu riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil, kuid meetme ulatus ja menetlus erineb märkimisväärselt. ELi kodakondsuse kontseptsioon, millest on tuletatud Euroopa kodanikualgatus, võeti esmakordselt kasutusele Maastrichti lepinguga (1.3.1). Juba 1996. aastal, enne Amsterdamil valitsustevahelist konverentsi, tegid Austria ja Itaalia välisministrid ettepaneku, et Euroopa Parlamendile petitsioonide esitamise õiguse kõrvale loodaks selliste algatuste esitamise õigus, kuid konverentsil ettepanekut ei käsitletud. Praegusele süsteemile väga sarnased kodanikualgatused sätted olid algselt kirjas põhiseaduse lepingu eelnõus (artikli 47 lõige 4). Ehkki konvendi presiidium keeldus neid sätteid lõppteksti lisamast, tõid kodanikuühiskonna organisatsioonide ühised kooskõlastatud jõupingutused kaasa võimaluse need alles jätta. Kui põhiseaduse lepingu ratifitseerimine ebaõnnestus, lisati sarnased sätted uuesti Lissaboni lepingu väljatöötamise käigus.

Täna on kodanikualgatus sätestatud ELi lepingu II jaotises (sätted demokraatia põhimõtete kohta). ELi lepingu artikli 11 lõikes 4 on sätestatud selle õiguse põhiraamistik ning ELi toimimise lepingu artikli 24 esimeses lõigus üldpõhimõtted määruse kohta, mis sätestab konkreetse korra ja üksikasjalikud tingimused. Määruse ettepanek oli komisjoni roheline raamatu (COM(2009)0622) raames läbiviidud ulatusliku konsulteerimise tulemus. Läbirääkimised määruse lõppteksti üle ning selles kokkuleppele jõudmine kestsid mitu kuud – määruse eelnõu esitati Euroopa Parlamendile ja nõukogule 31. märtsil 2010 ning poliitilisele kokkuleppele jõuti 15. detsembril 2010, Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid teksti ametlikult vastu 16. veebruaril 2011. Määruse-

na (EL) nr 211/2011 jõustus see 1. aprillil 2011. Kuna liikmesriikide tasandil tuli sujuva kontrolliprotsessi loomiseks teha mitmeid tehnilisi kohandusi, hakati kodanikualgatusse määrust tegelikult kohaldama alles aasta hiljem. 1. aprilliks 2015 ning seejärel samaks kuupäevaks igal järgneval kolmandal aastal peab komisjon esitama aruande kodanikualgatusse määruse kohaldamise kohta, eesmärgiga teha kindlaks selle muutmise vajadus.

Kodanikualgatusse esitamise õigus tuleks selgelt lahus hoida petitsiooni esitamise õigusest, sest need meetmed erinevad mitmes olulisel aspektis. Petitsiooni võivad esitada ELi kodanikud, füüsilised või juriidilised isikud, kelle elukoht on ELis (2.1.4) ning petitsioon peab puudutama küsimust, mis kuulub ELi tegevusvaldkonda ja puudutab otseselt petitsiooni esitajat. Petitsioonid saadetakse Euroopa Parlamendile, mis esindab kodanikke otseselt ELi tasandil. Kodanikualgatus on otsene nõue võtta vastu konkreetne ELi õigusakt, see peab kvalifitseerumiseks vastama teatavatele eeskirjadele ning lõpuks adresseeritakse see komisjonile, kellel on ainuõigus esitada õigusakti ettepanekuid. Selles mõttes on kodanikualgatus oma olemuselt sarnane Euroopa Parlamendile (ELi toimimise lepingu artikliga 225) ja nõukogule (ELi toimimise lepingu artikliga 241) antud algatusõigusega.

Menetlus

A. Kodanike komitee

Kuna niivõrd suure algatusse jaoks on vaja teatavat organisatsioonilist struktuuri, on esimene samm kodanikualgatusse tegemisel korralduskomitee ehk „kodanike komitee“ loomine. Komitee peab koosnema vähemalt seitsmest isikust, kelle hulgas on vähemalt seitsme liikmesriigi elanikke (kuid nad ei pea olema tingimata erineva kodakondsusega), kes on Euroopa Parlamendi valimisteks kehtestatud valimisõiguslikus vanuses. Euroopa Parlamendi liikmed võivad selles osaleda, ent neid ei saa arvata komitee moodustamiseks vajaliku kodanike miinimumarvu hulka. Komitee peab nimetama esindaja ja tema asendaja, kes tegutsevad asjaomase kodanikualgatusse kontaktisikutena.

B. Registreerimine

Enne kui komitee hakkab kodanikelt koguma toetusavaldusi, peab ta registreerima algatuse komisjonis. Selleks peab ta esitama dokumendi, mis sisaldab algatuse nime, teemakokkuvõtet ja lühikirjeldust, samuti viidet õigusakti õiguslikule alusele ning teavet komitee liikmete ja algatuse kõikide toetus- ja rahastamisallikate kohta. Korraldajad võivad lisas esitada täiendavalt üksikasjalikku teavet või muud materjali, näiteks kavandatava õigusakti eelnõu.

Komisjon teeb kahe kuu jooksul otsuse, kas ta registreerib kavandatava algatuse või mitte. Algatust ei registreerita juhul, kui menetlusnõuded on jäetud täitmata või kui algatus ületab komisjoni volitusi esitada õigusakti ettepanekuid aluslepingute rakendamiseks. Registreerimisest keeldutakse ka siis, kui kodanikualgatus on ilmselgelt põhjendamatu, ebaõiglane või pahatahtlik või vastuolus ELi väärtustega, mis on sätestatud ELi lepingu artiklis 2. Komisjoni otsust saab kohtusse või ka kohtuväliselt edasi kaevata. Registreeritud algatused avaldatakse komisjoni veebilehel.

C. Toetusavalduste kogumine

Kui algatus on registreeritud, võivad korraldajad alustada toetusavalduste kogumist. Selleks on neil aega 12 kuud. Toetusavaldusi võib koguda paberil või elektrooniliselt. Kui toetusavaldused kogutakse elektrooniliselt, peavad asjaomased riiklikud ametiasutused kõigepealt sertifitseerima veebipõhise kogumise süsteemi. Üksikasjalikud eeskirjad veebipõhise toetusavalduse kogumise süsteemide tehniliste nõuete kohta võeti vastu komisjoni rakendusmäärusega (määrus (EL) nr 1179/2011).

Hoolimata sellest, kas toetusavaldusi kogutakse paberil või elektrooniliselt, kehtivad kontrollimisel ühesugused eeskirjad. Liikmesriikide tasandil määratletud nõudmised on sätestatud määruse (EL) nr 211/2011 III lisas. Mõned liikmesriigid (Belgia, Taani, Saksamaa, Eesti, Soome, Iirimaa, Holland, Slovakkia ja Ühendkuningriik) ei nõua kodanikualgatusele alla kirjutavatelt isikutelt isikukoodi või isikut tõendava dokumendi numbri esitamist. Kõikides teistes liikmesriikides nõutakse isiku tõendamist. Lisas sätestatakse eraldi iga liikmesriigi kohta, kus isiku tõendamist nõutakse, millist isikut tõendavat dokumenti võib kasutada.

Et komisjon kodanikualgatusi käsitleks, peab see koguma 12 kuu jooksul miljon toetusavaldust. Igast liikmesriigist pärit allkirjutanute miinimumarvu arvutamiseks tuleb sellest liikmesriigist pärit Euroopa Parlamendi liikmete arv korrutada kordajaga 750. Sel moel järgib allkirjastatud toetusavalduste miinimumarv sama kahanevat proportsionaalsust, mille alusel jaotatakse liikmesriikide vahel kohad Euroopa Parlamendis.

D. Kontrollimine ja sertifitseerimine

Pärast vajaliku arvu toetusavalduste kogumist nõutavas hulgas liikmesriikides peavad korraldajad edastama need pädevatele riiklikele ametiasutustele^[1], millele tehakse ülesandeks komisjoni poolt (liikmesriikidest saabunud teabe alusel) kokku kogutud toetusavalduste ja vastava nimekirja sertifitseerimine. Need asutused on enamasti siseministeerium, valimiskomisjon või elanike register. Riiklikel pädevatel asutustel on toetusavalduste sertifitseerimiseks aega kolm kuud, ent nad ei pea autentima allkirju.

E. Esitamine ja läbivaatamine

Selles etapis peavad korraldajad esitama riiklikelt ametiasutustelt saadud sertifikaadid, mis sisaldavad toetusavalduste arvu, samuti teabe mis tahes allikast saadud rahastamise kohta, mis ületab Euroopa tasandi erakondi reguleerivaid määrusi ja nende rahastamise eeskirju käsitlevas määruses (määrus (EÜ) nr 2004/2003) sätestatud summasid. Reeglina tuleb deklareerida kõik rohkem kui 500 euro suured summad.

Kui komisjon on esitatud algatuse kätte saanud, on ta kohustatud viivitamata avaldama selle registris ning võtma korraldajad sobival tasandil vastu, et nad saaksid oma algatuse kohta täpsemaid selgitusi anda. Pärast arvamuste vahetust komisjoniga saavad korraldajad võimaluse tutvustada oma algatust avalikul kuulamisel Euroopa Parlamendis. Kuulamise korraldab kodanikualgatuse teema eest vastutav parlamendikomisjon (parlamendi kodukorra artikkel 197a).

Praegused algatused

Mitu organisatsiooni üritas teha Euroopa kodanikualgatusega sarnanevaid algatusi, enne kui see vahend oli õigusaktides sätestatud ja menetluse üksikasjad paika pandud. Aastal 2007 käivitas Euroopa puuetega inimeste foorum ühe esimese sellise pilootalgatuse, mis väidetavalt kogus 1,2 miljonit toetusallkirja. Pärast kodanikualgatuse määruse vastuvõtmist 2010. aastal, kuid enne selle kohaldamist, väitis Greenpeace, et kogus miljon allkirja geneetiliselt muundatud põllukultuuride keelustamiseks. Ent selliseid algatusi ei saa lugeda kodanikualgatusteks. Alates 1. aprillist 2012 on tehtud umbes kaks tosinat kodanikualgatusi. Praegu on registreeritud üheksa algatusi ja kõik need on esialgu veel kogumise etapis. Viis kodanikualgatusi suleti 2013. aasta novembris. Nendest vähemalt kahe algatuse korraldajad väitsid, et jõudsid ühe aasta jooksul vajaliku miljoni toetusavalduseni. Esiteks „Õigus veele“ algatuse soovitakse, et komisjon esitaks õigusakti ettepaneku, millega rakendatakse ÜRO tunnustatud inimõi-

[1] Pädevate riiklike ametiasutuste nimekiri asub: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification>

gust veele ja kanalisatsioonile ning edendatakse vee ja kanalisatsiooni kui hädavajaliku avaliku teenuse pakkumist kõigile. Teiseks algatuses „Üks meist“, mis on ka väidetavalt saavutanud eesmärgi koguda miljon allkirja, soovitakse, et EL ei rahastaks enam meetmeid, millega kaasneb inimembrüote hävitamine, eelkõige teadusuuringute, arenguabi ja rahvatervise valdkonnas. Täna on komisjon keeldunud registreerimisest 15 algatuse puhul, enamasti põhjusel, et nõutav õigusakti ettepanek ei kuulu komisjoni pädevusse. Kuna kogumine on lõppenud, esitatakse toetusavaldused riiklikele ametiasutustele kontrollimiseks enne nende esitamist komisjonile.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa kodanikualgatus on Euroopa Parlamendile suurt huvi pakkunud. Enne Lissaboni lepingu jõustumist, 7. mail 2009 võttis parlament vastu resolutsiooni^[1], mis sisaldab üksikasjalikku ettepanekut ko-

danikualgatuse rakendamise kohta. Pärast lepingu jõustumist on parlament oma nelja raportööri (Zita Gurmai ja Alain Lamassoure põhiseaduskomisjonist ning Diana Wallis ja Gerald Häfner petitsioonikomisjonist) vahendusel osalenud aktiivselt kodanikualgatuse määruse läbirääkimistes. Parlament on aidanud edukalt kaasa sellele, et teha kodanikualgatusel ligipääsetavam ja kasutajasõbralikum osalusdemokraatia vahend. Muuhulgas vähendati Parlamendi nõudmisel toetusavalduste nõutavate liikmesriikide arvu algse ettepaneku ühelt kolmandikult ühele neljandikule; parlament nõudis, et vastuvõetavuse kontroll viidaks läbi eelregistreerimisetapis; ning samuti nõudis parlament tungivalt sätteid, mis annaksid ELi kodanikele ja elanikele kodakondsusest sõltumata õiguse kodanikualgatusel alla kirjutada.

→ Petr Novak
11/2013

^[1] ELT C 212E, 5.8.2010, lk 99.

SISETURG

3

ELi suurim saavutus on ühtne turg. Selle näol on tegemist sisepiirideta alaga, kus on põhimõtteliselt tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine. Siseturu väljakujundamiseks võtsid ELi seaduseandjad vastu sadu direktiive, et kõrvaldada liidus tehnilised, regulatiivsed, õiguslikud ja kultuurilised tõkked. Ühtse turu loomine ajendas ELi liikmesriike liberaliseerima seni kaitstud monopolistlikke kommunaalteenuste turgusid. Siseriiklike õigusaktide lähendamise abil hakkasid liikmesriigid ühtlustama ELis kehtivaid norme ja standardeid. Seda on tehtud näiteks diplomite vastastikuse tunnustamise, riigihangete, intellektuaalomandi õiguste ja finantsjärelevalve puhul.



3 SISETURG

3.1. Siseturg: üldine raamistik — 121

- 3.1.1. Siseturu üldpõhimõtted — 121
- 3.1.2. Kaupade vaba liikumine — 125
- 3.1.3. Töötajate vaba liikumine — 128
- 3.1.4. Asutamis- ja teenuste osutamise vabadus — 131
- 3.1.5. Diplomite vastastikune tunnustamine — 133
- 3.1.6. Kapitali vaba liikumine — 135

3.2. Rakendamine — 138

- 3.2.1. Konkurentsipoliitika — 138
- 3.2.2. Riigihankelepingud — 141
- 3.2.3. Äriühinguõigus — 144
- 3.2.4. Intellektuaal-, tööstus- ja kaubandusomand — 147
- 3.2.5. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem — 150
- 3.2.6. Finantsteenused: oluline seadusandlik ettepanek — 153

3.1. Siseturg: üldine raamistik

3.1.1. Siseturu üldpõhimõtted

Siseturg on vabaduse ja jõukuse ala, mis teeb 500 miljonile eurooplasele kättesaadavaks kaubad, teenused, töökohad, äri võimalused ja 27 liikmesriigi kultuurilise rikkuse. See on sisepiirideta ala, kus on tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine. Euroopa institutsioonid taaskäivitasid praeguse siseturu teemalise arutelu teatisega strateegia „Euroopa 2020“ kohta, Euroopa Komisjoni aruandega „Ühtse turu uus strateegia Euroopa majanduse ja ühiskonna teenistuses“, teatisega „Ühtse turu akt – kaksteist vahendit majanduskasvu edendamiseks ja usalduse suurendamiseks“, teatisega „Ühtse turu akt II. Üheskoos uue majanduskasvu eest“ ning mitmete Euroopa Parlamendi resolutsioonidega (näiteks digitaalse ühtse turu rajamise lõpuleviimise kohta^[1], e-valitsuse kui konkurentsivõimelise digitaalse ühtse turu juhtiva jõu kohta^[2]). Üks kõige paljutootavamaid ja põnevamaid arenguvaldkondi on digitaalne ühtne turg. See loob uusi võimalusi majanduskasvuks (nt e-kaubanduse näol), vähendades samas halduskoormust (nt e-valitsuse kaudu). Selles torkavad silma valdkonnad, kus praegused eeskirjad ja äritavad ei suuda info- ja kommunikatsioonitehnoloogiast tulenevate võimalustega kaasas käia.

^[1] Euroopa Parlamendi 11. detsembri 2012. aasta resolutsioon. Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0468.

^[2] Euroopa Parlamendi 20. aprilli 2012. aasta resolutsioon. Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0140.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt a ning artiklid 26, 27, 114 ja 115.

Eesmärgid

Aastal 1958 Rooma lepinguga loodud **ühisturg** pidi kaotama liikmesriikide vahelised kaubandustõkked, et suurendada majanduslikku õitsengut ning aida, et Euroopa rahvaid üha tihedamalt ühte liita. Ühtse Euroopa aktiga aastast 1986 lisati EMÜ asutamislepingusse eesmärk luua **siseturg**, mida määratleti kui „**sisepiirideta ala, kus on tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine**“. Nüüd, kus kogu siseturu õiguslik raamistik on välja töötatud, keskendub arutelu ELi õigusaktide mõjule ja tulemuslikkusele. See nõuab lähenemisi, mille puhul keskendutakse **siseturu eeskirjade täielikule ülevõtmisele, rakendamisele ja jõustamisele**, võttes sihiks selle, mida võiks nimetada **siseturu juhtimiseks ning ELi institutsioonide ja liikmesriikide ametiasutuste vaheliseks partnerluseks**.

Saavutused

A. 1958. aasta ühisturg

Rooma lepingu põhieesmärk oli ühisturg, mis pidi liikmesriikide majandused võimalikult tihedalt kokku liitma järgmiste abinõudega: tolliliit ja ühised tollitariifid, kaupade, isikute, teenuste ja teatud

määril ka kapitali vaba liikumine ning koguseliste piirangute (kvootide) ja muude samaväärse toimega meetmete kaotamine. Juba enne üleminekuaja lõppu (1. jaanuar 1970) loodi 1. juulil 1968. aastal tolliliit, kaotati kvoodid, võimaldati kõigi kodanike ja töötajate vaba liikumine ning ühtlustati mõningal määral makse, kehtestades 1970. aastal üldise käibemaksu. Samas aga piirasid kaupade ja teenustega vaba kauplemist ning asutamisvabadust ametiasutuste jätkuv konkurentsivaenulik tegevus, koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmed ja toodete riiklikud tehnilised eeskirjad. 1980. aastate keskpaigaks ei olnud veel täielikult saavutatud ka teenuste vaba liikumist ega asutamisvabadust (v.a teatud ametite, näiteks arstide puhul).

B. Siseturu loomine 1980. aastatel ja ühtne Euroopa akt

Paigalseis ühisturu lõpliku realiseerimise osas pandi suurel määral liigpõhjaliku õigusaktide ühtlustamise meetodi ja nõukogu otsuste tegemisel kehtinud ühehäälsuse nõude süüks. Märtsis 1988 esitatud Cecchini aruande („**Euroopavastasuse hind**“) kohaselt tekitas see suurt majanduslikku kahju (hinnanguliselt 4,25–6,5% SKPst). Poliitilise arutelu tulemusena hakati EMÜs 1980. aastate keskpaiku kaaluma põhjalikumalt lähenemisi kaubandustõkete kõrvaldamisele ehk **siseturgu**. Sellele projektile anti roheline tee 1985. aastal, kui Euroopa Ülemkogu seadis siseturu lõpliku väljakujundamise tähtjaks 1992. aasta lõpu ning palus komisjonil koostada

vastava programmi koos vastuvõetavate õigusaktide loetelu ja nende rakendamise ajakavaga. Komisjon võttis 1985. aastal vastu valge raamatu, milles oli loetletud enamik kavandatud seadusandlikest meetmetest (ühtekokku umbes 300), mis jagunesid kolme keskse eesmärgi vahel: kaotada füüsilised piirid, kaotada tehnilised piirid ning kaotada maksunduslikud piirid.

1. juulil 1987. aastal jõustunud ühtse Euroopa aktiga määrati siseturu lõpliku väljakujundamise tähtajaks 31. detsember 1992. Ühtse Euroopa aktiga tugevdati ka siseturu otsuste tegemise mehhanisme, võttes kasutusele otsustamise kvalifitseeritud hääleteenamusega sellistes küsimustes nagu ühised tollimaksuäärad, teenuste osutamise vabadus, kapitali vaba liikumine ja liikmesriikide seaduste ühtlustamine. Tähtajaks oli rohkem kui 90% 1985. aasta valges raamatus loetletud õigusaktidest vastu võetud, enamasti kvalifitseeritud hääleteenamusega.

C. Jagatud vastutus siseturu väljakujundamise eest

Siseturg on 500 miljonit tarbijat hõlmav maailma suurim ühine majandusruum. See on märkimisväärselt suurendanud Euroopa majanduse jõukust ja sidusust. Siseturg on suurendanud liidusisest kaubavahetust kümne aasta jooksul keskmiselt 15% aastas; see on tõstnud tootlikkust ja vähendanud kulusid tänu tolliformaalsuste kaotamisele, tehniliste eeskirjade ühtlustamisele või vastastikusele tunnustamisele ja konkurentsist tingitud hinnalangusele; see on viimase kümnendi jooksul tekitanud 1,8% täiendavat majanduskasvu ning loonud umbes 2,5 miljonit täiendavat töökohta, vähendades samal ajal liikmesriikide sissetulekute taseme erinevusi.

Uues siseturu strateegias aastateks 2003–2010 keskenduti vajadusele hõlbustada kaupade vaba liikumist, ühendada teenusteturud, vähendada maksutõkete mõju ja lihtsustada õiguskeskkonda. Olulist edu saavutati transpordi, telekommunikatsiooni, elektri- ja gaasisektori ja postiteenuste turu avamisel. Ülevõtmise määr, mida mõeldakse ülevõtmise vajakuga (nende direktiivide osakaal, mida ei ole kõigis liikmesriikides üle võetud), vähenes 2010. aastal 0,9% tasemele, kuid tõusis 2011. aasta septembris 1,2%-le^[1] (vahe-eesmärk oli 1%). Komisjoni siseturu 2012. aasta tulemustabelis märgiti, et kuigi nende ühtse turu õigusaktide keskmine määr, mida ei ole kõigis liikmesriikides üle võetud, jäi alla eesmärgiks seatud 1%, ei suuda mõned liikmesriigid oma suurt mahajäämust tasa teha, kui ei võeta otsustavaid meetmeid. Oma teatises „Ühtse turu parem juhtimine“^[2] nõudis komisjon, et liikmesriigid saavutaksid direktiivide hilinenud või mittenouetekohase ülevõtmise sihtmäära 0%. Samuti nõudis komisjon,

et lühendataks rikkumismenetluste kestust ning et Euroopa Kohtu otsuste täitmist tagataks karistusmaksemenetluse abil.

Komisjon tegi ettepaneku võtta horisontaalseid meetmeid, nt asetada rõhk lihtsale, kergesti rakendatavale uuele korrale, kasutada paremini olemasolevaid IT-vahendeid, et aidata osalistel kasutada oma ühtse turu õigusi, ning asutada riiklikud keskused, mis teostaksid järelevalvet ühisturu toimimise üle. Järelevalve on iga-aastaste ühtse turu integreerimisarannete lahutamatu osa Euroopa poolaasta protsessi raames. 2013. aasta aruandes^[3] märgiti, et ainult üks liikmesriik (Taani) oli saavutanud ülevõtmise puudujäägi uue sihttaseme 0% ja et SOLVITI veebipõhist probleemide lahendamise võrgustikku ei kasutata piisavalt.

D. Siseturu elavdamine 2010. aastal ja 20. aastapäevaks valmistumine

Arvestades, et siseturu potentsiaali ei ole täielikult ära kasutatud ning et pärast ühtsele turule aluse panemist on Euroopa taasühinemise, laienemise ja tihedama integreerimise mõjul muutunud, on Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon viimasel ajal teinud jõupingutusi siseturu taaselavdamiseks eesmärgiga anda uus impulss ühtsele Euroopa turule ning seada ühtse turu poliitika keskmesse kodanikud, tarbijad ning väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd). Komisjoni teatises „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia“^[4] esitatakse seitse juhtalगतust, mille kaudu nii EL kui ka liikmesriigid võtavad endale kohustuse aidata Euroopal kriisist väljuda ning muuta EL aruka, jätkusuutliku ja kaasava majandusega liiduks, kus on kõrge tööhõive, tootlikkuse ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tase. Komisjon käsitleb oma aruandes ka 21. sajandi ühtse turu tugevdamise tähtsust.

Lisaks strateegiale „Euroopa 2020“ avaldas komisjon 2010. aasta mais aruande pealkirjaga „Ühtse turu uus strateegia Euroopa majanduse ja ühiskonna teenistuses“. Aruande eesmärk oli esitada kõiki asjassepuutuvaid poliitikaaldkondi (konkurents-, tarbija-, digitaalvaldkonna, maksu- jm poliitikat) hõlmav ühtse turu strateegia. Samuti pakuti selles mitmeid algatusi, mille eesmärk oli säilunud tõkete kõrvaldamisega tugevdada ühtset turgu. Nimetatud komisjoni teatiste ning Euroopa Parlamendi 20. mai 2010. aasta resolutsiooniga ühtse turu loomise kohta tarbijatele ja kodanikele^[5] valmistati ette pinda komisjoni teatisele „Ühtse turu akt“^[6], milles komisjon esitas rea ettepanekuid Euroopa majanduse tõusule pööramiseks ja töökohtade loomiseks, võttes nii omaks auahnema ühtse turu poliitika. Pärast 11. jaanuari 2012. aasta teatist „Ühtne raamistik usalduse loomi-

^[3] COM(2012)0752.

^[4] COM(2010)2020.

^[5] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2010)0186.

^[6] COM(2010)0608.

^[1] Euroopa Komisjoni siseturu tulemustabel nr 23, september 2011.

^[2] COM(2012)0259.

seks digitaalse ühtse turu vastu seoses e-kaubanduse ja internetipõhiste teenustega^[1] avaldas komisjon 2012. aasta juunis teatise pealkirjaga „Ühtse turu parem juhtimine“^[2]. Selles tehti ettepanek keskenduda neile sektoritele, millel on 2012. ja 2013. aastal suurim kasvupotentsiaal, s.o võrgutööstusele (nt energeetika ja telekommunikatsioon) ja tähtsamatele teenindussektoritele (kaubandus, äriteenused, finantsvahendus ja transport).

2012. aasta oktoobris esitas komisjon teise ettepanekute paketi „Ühtse turu akt II“, et ühtset turgu edasi arendada ning kasutada ära selle täielikku potentsiaali majanduskasvu mootorina. II ühtse turu aktis määratakse kindlaks 12 põhimeedet, mis ELi institutsioonidel tuleb kiiresti vastu võtta. Need meetmed keskenduvad neljale põhilisele majanduskasvu ja tööhõive suurendamise ning ühtse turu usaldusväärsuse tugevdamise kasvumootorile: integreeritud võrgustikud, kodanike ja ettevõtjate piirülene liikuvus, digitaalmajandus ja meetmed ühtekuuluvuse ja tarbijausalduse tugevdamiseks. Ühtse turu akt II jätkab komisjoni esitatud algse meetmete paketi (ühtse turu akt I) alustatud ning sisaldab järgmisi meetmeid, mille eesmärgiks on põhjalikum ja integreeritud ühtne turu:

- **ettevõtluse liikuvus** (nt meetmed pikaajaliste investeeringute edendamiseks, maksejõuetuseeskirjade ajakohastamiseks ning sellise keskkonna loomiseks, mis annaks ebaõnnestunud ettevõtjatele uue võimaluse);
- **digitaalrajandus** (digitaalse ühtse turu loomise lõpuleviimiseks 2015. aastaks teeb komisjon ettepaneku edendada ELis e-kaubandust, muutes makseteenused kergemini kasutatavateks, usaldusväärsemaks ja konkurentsivõimelisemaks; samuti tuleb lahendada probleemid, mis on seotud puudulike investeeringutega kiiretesse lairibaühendustes, ning muuta e-arvete esitamine riigihangete puhul peamiseks arvelusviisiks);
- **tarbijausaldus** (nt meetmed laialdase juurdepääsu võimaldamiseks pangakonto avamisele, pangakontotasude läbipaistvuse ja võrreldavuse tagamiseks ning pangakonto vahetamise lihtsustamiseks).

Komisjonil on kavas esitada kõik põhilised II ühtse turu aktiga seotud seadusandlikud ettepanekud 2013. aasta kevadeks ning muud kui seadusandlikud aktid 2013. aasta lõpuks. Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatakse palve võtta seadusandlikud ettepanekud eelisjärjekorras vastu 2014. aasta kevadeks.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament oli üks siseturu loomiseni viinud protsessi liikumapanevaid jõude. Eelkõige toetas parlament mõtet muuta siseturg 2002. aastaks täielikult ühendatud koduturuks (20. novembri 1997. aasta resolutsioon). Mitmetes 2006. aasta resolutsioonides (nt 12. veebruari, 14. veebruari, 16. mai ja 6. juuli resolutsioon) toetas parlament mõtet, et siseturg on paljude ELi poliitikaandade ühine raamistik ja lähtekoht, ning nõudis arutelu, mis läheks nelja vabadust, põhiõigusi ja konkurentsi käsitlevatest ühisestkirjadest kaugemale.

Parlament osales aktiivselt ka siseturu hiljutisel **taaselavdamisel**. Oma 20. mai 2010. aasta resolutsioonis ühtse turu loomise kohta tarbijatele ja kodanikele^[3] rõhutas Euroopa Parlament, et tuleb süvendada integratsiooni ja kaotada säilinud õiguslikud tühikud ning tuleb võtta meetmeid ühtsel turul toimivate tarbijate ja VKEda tulemuslikumaks teavitusseks ja nende võimaluste suurendamiseks, samuti kodanike usalduse tõstmiseks. Lisaks võttis Euroopa Parlament 6. aprillil 2011 seoses ühtse turu aktiga vastu järgmised kolm resolutsiooni: juhtimise ja partnerluse kohta ühtsel turul^[4], ühtse turu kohta Euroopa kodanikele^[5] ja ühtse turu kohta ettevõtluse ja majanduskasvu edendamiseks^[6]. Kõigis oma 2010. ja 2011. aasta siseturuga seotud resolutsioonides nõudis Euroopa Parlament ühtse turu valitsemise tugevdamist ning ühtse turu õigusaktide ülevõtmise ja jõustamise parandamist. Euroopa Parlamendi 20. aprillil 2012. aasta resolutsioonis e-valitsuse kui konkurentsivõimelise digitaalse ühtse turu juhtiva jõu kohta^[7] juhiti tähelepanu, et kogu ELi hõlmavate piiriüleste e-valitsusteenuste tagamiseks on vaja selgepiirilist ja ühtset ELi õigusraamistikku e-autentimise, e-identifitseerimise ja digitaalallkirjade vastastikuseks tunnustamiseks. Sellele järgnesid Euroopa Parlamendi 22. mai 2012. aasta resolutsioon siseturu tulemustabeli kohta^[8] ning kaks komisjoni teatist e-hangete strateegia^[9] ning lastele parema interneti loomise Euroopa strateegia kohta^[10].

Ühtlasi võttis Euroopa Parlament 11. detsembril 2012 vastu kaks õigusloomega mitteseotud resolutsiooni, ühe digitaalse ühtse turu rajamise lõpuleviimise kohta^[11] ja teise digitaalse vabaduse strateegia kohta ELi välispoliitikas^[12], milles Euroopa Parlament rõhutas, et ta toetab igati võrgu neutraalsuse

[3] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2010)0186.

[4] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2011)0144.

[5] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2011)0145.

[6] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2011)0146.

[7] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0140.

[8] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0211.

[9] COM(2012)0179.

[10] COM(2012)0196.

[11] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0468.

[12] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0470.

[1] COM(2011)0942.

[2] COM(2012)0259.

põhimõtet, mille kohaselt internetiteenuste pakkujad ei blokeeri, diskrimineeri, riku ega halvenda, muu hulgas hinna kaudu, ühegi isiku võimalusi kasutada teenust, mis annab juurdepääsu mis tahes sisule, rakendusele või teenusele ning võimaldab seda kasutada, saata, postitada, vastu võtta või pakkuda algallikast või sihtkohast sõltumatult. Samas resolutsioonis kutsus parlament komisjoni ja nõukogu ka üles edendama ja säilitama ELis digitaalse vabaduse kõrgeid standardeid. Nende resolutsioonide eesmärk oli töötada välja poliitika ja tegutsemisviis tõelise digitaalse ühtse turu rajamiseks ELis, mis arvestaks 27 erineva eeskirjade kogumikuga olulistes valdkondades, sh käibemaks, postiteenused ja intellektuaalomandi õigused. Üks soovitus komisjonile ja nõukogule seoses digitaaltöete kõrvaldamisega liikmesriikide vahelt on ühendada VKEd digitaalresolutsiooniga tõelise, hästi väljakujundatud üle-euroopalise e-kaubanduse abil.

Lisaks võttis Euroopa Parlament 7. veebruaril 2013 vastu resolutsiooni soovitustega komisjonile ühtse turu juhtimise kohta^[1], milles on ühtse turu juhtimise tsükkel määratletud Euroopa poolaasta ühe konkreetse sambana. Resolutsiooni lisa koosneb kaheksast põhjalikust soovitusel komisjonile seadusandliku ettepaneku sisu kohta ning selles on esitatud tingimused konkreetsete edusammude tegemiseks ühtse turu eeskirjade kohaldamisel. Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni digitaalse ühtse turu tööühm tegeleb jätkuvalt võimaluste otsimisega Euroopa digitaalmajanduse edendamiseks, keskendades oma jõupingutused asjakohase regulatiivse keskkonna loomisele, sobiva taristu rajamisele ja tarbijausalduse suurendamisele.

→ [Mariusz Maciejewski / Jana Roginska](#)

^[1] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2013)0054.

3.1.2. Kaupade vaba liikumine

Kaupade vaba liikumine, mis on siseturu neljast põhivabadusest esimene, on tagatud tollimaksude ja koguseliste piirangute kaotamise ning tollimaksude ja koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keelustamise teel. Siseturu väljakujundamise jätkamiseks on lisandunud vastastikuse tunnustamise põhimõte, füüsiliste ja tehniliste tõkete kõrvaldamine ja standardimise edendamine. Koos uue õigusliku raamistiku vastuvõtmisega 2008. aastal tugevdati olulisel määral toodete turustamise eeskirju, kaupade vaba liikumist, ELi turujärelevalvesüsteemi ja CE-märgist. Lisaks sellele kindlustati ka vastastikuse tunnustamise põhimõtet, millega hõlmatakse mitmesuguseid muid tooteid, mis ei kuulu ELi tasandil ühtlustamisele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 26 ja 28–37.

Eesmärgid

Liikmesriikidest pärit toodete ja liikmesriikides vabas ringluses olevate kolmandatest riikidest toodud toodete vaba liikumise õigus on üks aluslepingu aluspõhimõtetest (ELi toimimise lepingu artikkel 28). Algselt käsitati kaupade vaba liikumist osana liikmesriikidevahelisest tolliliidust, mis hõlmas tollimaksude, kauplemise koguseliste piirangute ja samaväärse toimega meetmete kaotamist ning ühenduse ühise välistollitariifistiku kehtestamist. Hiljem asetati rõhk kõigi ülejäänud kaupade vaba liikumise takistuste kaotamisele eesmärgiga luua siseturg – sisepiirideta ala, kus kaubad saaksid liikuda sama vabalt kui sise-riiklikul turul.

Saavutused

Liikmesriikidevaheliste tollimaksude ja koguseliste piirangute (kvootide) kaotamine teostati 1. juuliks 1968, st poolteist aastat enne tähtaega. Seevastu jäid täiendavad eesmärgid – samaväärse toimega meetmete keelustamine ja asjakohaste riiklike õigusaktide ühtlustamine – selleks tähtjaks täitmata. Nendele eesmärkidele anti keskne tähtsus kaupade vaba liikumise saavutamiseks edasi kestnud püüdlustes.

A. Tollimaksudega samaväärse toimega maksude keelustamine: ELi toimimise lepingu artikli 28 lõige 1 ja artikkel 30

Kuna aluslepingus ei ole eelmainitud mõistet määratletud, tuli seda teha kohtupraktikas. Euroopa Liidu Kohus on seisukohal, et iga **maksu** (ükskõik kuidas seda nimetatakse või kohaldatakse), kui sellel on mõnest liikmesriigist imporditud toote suhtes kehtestatuna, ilma et samasugust maksu kohaldataks samalaadse kodumaise toote suhtes, toote hinna muutmise tõttu **samasugune mõju toodete vabale liikumisele nagu tollimaksul, võib pidada samaväärse toimega maksuks**, olenemata selle laadist või vormist (14. detsembri 1962. aasta koh-

tuasjad 2/62 ja 3/62 ning 25. septembri 1979. aasta kohtuasi 232/78).

B. Koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keelustamine: ELi toimimise lepingu artiklid 34 ja 35

Koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme **mõiste** on ebamäärane. Euroopa Kohus võttis **Dassonville'i otsuses** seisukoha, et kõiki liikmesriigi kehtestatud kaubanduseeskirju, mis võivad ühendusesisest kaubavahetust otseselt või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada, tuleb pidada koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeteks (11. juuli 1974. aasta kohtuasi 8/74 ja 15. novembri 2005. aasta kohtuasi C-320/03 punktid 63–67). Kohtu põhjendusi arendati edasi nn **Cassis de Dijoni** (20. veebruari 1979. aasta kohtuasi 120/78) kohtupraktikas, millega kehtestati põhimõte, et **iga toode, mis on liikmesriigis õiglaste ja traditsiooniliste eeskirjade ning selle riigi tootmisprotsesside kohaselt seaduslikult valmistatud ja turustatud, tuleb lubada iga muu liikmesriigi turule**. See oli peamine põhjendus, mis ajendas arutama **vastastikuse tunnustamise** põhimõtte kindlaksmääramist, seda ka ühtlustamise puudumisel. Selle tulemusena on liikmesriigid kohustatud isegi Euroopa ühtlustamismeetmete (ELi teiseste õigusaktide) puudumisel lubama oma turgudele teistes liikmesriikides seaduslikult toodetud ja turustatud kaupu, kui nende suhtes ei ole kehtestatud kohustuslikke nõudeid. Sellisel juhul tuleb iga võetud meetme puhul kontrollida selle vastavust vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttele.

Oluline on märkida, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 34 kohaldamist piirab Kecki kohtuotsus, mille kohaselt jäävad teatavad müügi korralduse üksikasjad väljapoole selle artikli reguleerimisala, kui need ei ole diskrimineerivad (st neid kohaldatakse kõikide riigi territooriumil tegutsevate asjaomaste ettevõtjate suhtes ning need mõjutavad õiguslikult ja faktiliselt ühtmoodi kodumaiste ja teistest liikmesriikidest pärit toodete turustamist) (24. novembri 1993. aasta liidetud kohtuasjad C-267/91 and C-268/91).

C. Koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keelustamise erandid

ELi toimimise lepingu artiklis 36 lubatakse liikmesriikidel kohaldada koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeid, kui need on õigustatud **üldis- tel, mitterajanduslikel kaalutlustel** (nt kõlblus, avalik kord või avalik julgeolek). Selliseid erandeid üldpõhimõttest tuleb tõlgendada rangelt ja riiklikud meetmed ei tohi kujutada endast suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist. Erandid ei ole enam õigustatud, kui samas valdkonnas on jõustunud liidu õigusaktid, millega need ei ole lubatud. Meetmetel peab olema ka otsene mõju kaitsmist vajavatele avalikele huvidele ja nad ei tohi minna kaugemale vajalikust tasemest (proportsionaalsuse põhimõte).

Lisaks on Euroopa Kohus tunnistanud oma kohtupraktikas („Cassis de Dijon”), et liikmesriigid võivad teha erandeid samaväärse toimega meetmete keelust **kohustuslike nõuete** alusel (mis on muu hulgas seotud maksujärelevalve tõhususe, äritehingute aususe, tarbija- ja keskkonnakaitsega). Liikmesriigid peavad sellistest meetmetest komisjoni teavitama. Nimetatud siseriiklike eranditega seotud meetmete järelevalve hõlbustamiseks kehtestati **teabevahetamise kord ja järelevalvemehhanism** (vastavalt ELi toimimise lepingu artiklitele 114 ja 117, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 1995. aasta otsusele 3052/95/EÜ ning nõukogu 7. detsembri 1998. aasta määrusele (EÜ) nr 2679/98). See vormistati hiljem ametlikult vastastikust tunnustamist käsitleva määrusega (EÜ) nr 764/2008, mis võeti vastu 2008. aastal osana nn uue õigusliku raamistiku õigusaktidest.

D. Siseriiklike õigusaktide ühtlustamine

Alates 1970. aastate lõpust on siseriiklike õigusaktide ühtlustamiseks tehtud märkimisväärseid jõupingutusi. Ühtlustatud õigusaktide vastuvõtmine on võimaldanud kaotada siseriiklike sätetega loodud tõkked, muutes need kohaldamatuks, ja kehtestada ühised eeskirjad, mille eesmärk on tagada nii kaupade ja toodete vaba ringlus kui ka muude EÜ aluslepingu eesmärkide, nagu keskkonna- ja tarbijakaitse, konkurentsi jne austamine.

Ühtlustamist on täiendavalt hõlbustatud **kvalifitseeritud häälteenamuse** kehtestamisega, mis on nõutav enamiku ühtse turu väljakujundamise direktiivide puhul (EÜ asutamislepingu artikkel 95, muudetud Maastrichti lepinguga), ja 1985. aasta juunis komisjoni valges raamatus kavandatud **uue lähenemisviisi** vastuvõtmisega, mille eesmärk on vältida koormavat ja üksikasjalikku ühtlustamist. Uues lähenemisviisis, mis põhines nõukogu 7. mai 1985. aasta resolutsioonil (mida kinnitati nõukogu 21. detsembri 1989. aasta resolutsioonis ja nõukogu otsuses 93/465/EMÜ) **on juhtpõhimõtteks riiklike eeskirjade vastastikune tunnustamine**. Ühtlustamine peab piirduma peamiste nõuetega ja on

õigustatud, kui riiklikke eeskirju ei saa pidada sama-väärseteks ja need tekitavad piiranguid. Sellise uue lähenemisviisi kohaselt vastu võetud direktiividel on kahesugune eesmärk: kindlustada kaupade vaba liikumine kogu sektori tehnilise ühtlustamise abil ja tagada ELi toimimise lepingu artikli 114 lõikes 3 nimetatud avaliku huvi eesmärkide kaitstuse kõrge tase (nt mänguasjade, ehitusmaterjalide, masinate, gaasiseadmete ja telekommunikatsioonivõrgu lõppseadmete puhul).

E. Siseturu väljakujundamine

Ühtse turu loomiseks oli vaja kaupade vabalt liikumisel kõrvaldada kõik allesjäänud takistused. Komisjoni 1985. aasta juuni valges raamatus toodi välja füüsilised ja tehnilised tõkked, mis tuleb kaotada, ja meetmed, mis ühendus peab selleks võtma. Enamik nendest meetmetest on nüüdseks vastu võetud. Ühtne turg vajab siiski veel põhjalikke reforme, mille abil lahendada tehnoloogia arenguga seotud ülesandeid, mis on esmatähtis selleks, et EList võiks saada kõige konkurentsivõimelisem ja dünaamilisem majandus maailmas.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament toetas siseturu väljakujundamist ja on alati erilisel toetanud kaupade vaba liikumise puhul uut lähenemisviisi, selgitades selle määratlust oma 1987. aasta raportis. Ta on pakkunud ka ühtlustamis-direktiividele suurt seadusandlikku tuge. Parlament andis märkimisväärse panuse uue õigusliku raamistiku paketi, mis võeti vastu 2008. aastal. Läbirääkimistel nõukoguga olid parlamendi jaoks peamisteks teemadeks sellise kokkuleppe tagamine, mille kohaselt kõik asjaomased ettevõtjad vastutaksid veelgi suuremal määral nende toodete nõuetekohasuse ja turvalisuse tagamise eest, mida nad turule viivad, ning CE-märgise edasine tugevdamine, tehes tarbijad sellest paremini teadlikuks. Lisaks muutis parlament turujärelevalve tugevdamiseks tehtavate jõupingutuste raames üldise tooteohutuse direktiivi, et kohustada riiklikke asutusi võtma asjakohaseid meetmeid tõsist ohtu kujutavate tarbekaupade vastu.

Parlament kutsus oma 8. märtsi 2011. aasta resolutsioonis komisjoni üles looma ühtse turujärelevalve-süsteemi kõigi (nii ühtlustatud kui ka ühtlustamata) toodete jaoks ning võtma seejuures aluseks ühe õigusakti, mis hõlmaks nii üldist tooteohutuse direktiivi kui ka turujärelevalve määrust nr 765/2008, sest nii saavutatakse tooteohutuse ja turujärelevalve kõrge tase ning muudetakse õiguslikku alust selgemaks. Komisjon esitas 13. veebruaril 2013 parlamendi taotlusel tooteohutuse ja turujärelevalve paketi, mille eesmärk on parandada liikmesriikides turujärelevalvesüsteeme. Paketti kuuluvad kaupade siseturu uued rakenduseeskirjad, mille abil riiklikud turujärelevalveasutused saavad õigusnorme jõustada ning näha ette paremaid ja ulatuslikumaid tarbijakaitse-

vahendeid. Asutustel on eelkõige võimalik ohtlike tooteid paremini tuvastada ja samas lihtsustatakse tarbekaupade ohutuse eeskirju, mis on koondatud ühtsesse õigusakti.

Paketi kolm peamist osa on:

1. ettepanek uue tooteohutuse määruse kohta;
2. ettepanek ühte toodete turujärelevalve määruse kohta, millega ühtlustatakse ja lihtsustatakse olemasolevaid killustatud õigusakte;
3. komisjoni poolt kolme järgneva aasta jooksul võetava 20 üksikmeetme turujärelevalve mitmeaastane kava.

Vastastikuse tunnustamise põhimõtte kõrval on siseturu nõuetekohaseks toimimiseks keskse tähtsusega ka **standardimine**. Ühtlustatud Euroopa standardid aitavad tagada kaupade vaba liikumist siseturul ja võimaldavad ELis tegutsevatel ettevõtetel muutuda konkurentsivõimelisemaks. Need standardid aitavad kaitsta Euroopa tarbijate tervist ja ohutust ning toetavad ka keskkonnakaitset. Soovides mõjutada standardimise reformi sisu, võttis parlament 21. oktoobril 2010 vastu resolutsiooni^[1], milles ta nõudis standardimissüsteemi mitmete edukate elementide säilitamist ja parandamist ning sobiva tasakaalu leid-

mist siseriikliku, Euroopa ja rahvusvahelise mõõtme vahel. Lisaks väitis parlament, et väga tähtis on lisada asjakohase esindatuse põhimõtte, sest kui asjaga on seotud avalik huvi, on ülimalt tähtis asjakohaselt arvestada kõikide sidusrühmade seisukohti, eelkõige selliste standardite väljatöötamisel, mille eesmärk on toetada ELi õigusloomet ja poliitikat.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 1025/2012, mis käsitleb Euroopa standardimist, võeti vastu 25. oktoobril 2012. Määruse eesmärk on ajakohastada ja parandada Euroopa standardite kehtestamise mehhanismi, et muuta see kiiremaks ja kaasavamaks.

Parlament toetab vajadust suurema koostöö järele ELi ja liikmesriikide ametiasutuste vahel, et parandada ELi õigusaktide kvaliteeti ja teha kindlaks lihtsustamist või kodifitseerimist vajavad õigusaktid kooskõlas eesmärgiga teha suuremaid jõupingutusi paremaks reguleerimiseks, kiireks ülevõtmiseks ja nõuetekohaseks rakendamiseks. Parlament kutsub samuti teisi institutsioone üles toetama igal võimalusel kaasreguleerimist ja vabatahtlike kokkuleppeid kooskõlas sama parema õigusloome põhimõttega.

→ Mariusz Maciejewski / Jana Roginska

^[1] ELT C 70 E, 8.3.2012, lk 56.

3.1.3. Töötajate vaba liikumine

Üks neljast ELi kodanike vabadusest on töötajate vaba liikumine. See hõlmab töötajate liikumisvabadust ja teises riigis elamise õigust, pereliikmete riiki sisenemise ja seal elamise õigust ning teises ELi liikmesriigis töötamise õigust. Nende õigustega kaasnevad teatavad piirangud, eelkõige mis puudutab riiki sisenemise ja seal elamise õigust ning avalikku teenistusse asumise õigust. Mõnedes riikides kehtivad lisaks piirangud uute liikmesriikide kodanikele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt a ning artiklid 20, 26, 45, 46 ja 47.

15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 (muudetud määrustega (EMÜ) nr 312/76 ja (EÜ) nr 2434/92) ning direktiiv 2004/38/EÜ, direktiiv 2005/36/EÜ ja Euroopa Liidu Kohtu pretsedendiõigus.

Eesmärgid

Töötajate liikumisvabadus on üks ELi aluspõhimõtetest, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 45 ja on töötajate põhiõigus. Sellega püütakse kaotada liikmesriikide töötajate kodakondsusel põhinevat diskrimineerimist nii töölevõtmisel, töö taastamisel kui ka muude töötingimuste puhul.

Saavutused

Eurostati andmetel elas 2008. aastal 2,3% ELi kodanikest (11,3 miljonit inimest) muus liikmesriigis kui see, mille kodakondsus neil on. Hiljutise Eurobaromeetri uuringu andmetel vastas 10% ELis küsitletud isikutest, et nad on varem mõnda aega elanud ja töötanud mõnes teises riigis, ning 17% kavatses vaba liikumise õigust kunagi edaspidi kasutada.

A. Liikumisevabaduse praegune üldine kord

Igal liikmesriigi kodanikul on õigus otsida tööd teises liikmesriigis kooskõlas asjaomase liikmesriigi töötajatele kohaldatavate vastavate õigusnormidega. Tal on õigus saada riiklikust tööhõiveametist ilma kodakondsuse alusel diskrimineerimiseta samasugust abi nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanikel, samuti on tal õigus viibida vastuvõtvas liikmesriigis sellise ajavahemiku jooksul, millest piisab töö otsimiseks, tööle kandideerimiseks ja tööle asumiseks. See õigus kehtib võrdsetel kõigile töötajatele teistest liikmesriikidest, olenemata sellest, kas nad on alalise lepinguga töötajad, hooajatoõilised või piiriüleised töötajad või teenusepakkujad.

1. Töötajate liikumisvabadus ja teises riigis elamise õigus

a. Liikumine

Vastavalt direktiivile 2004/38/EÜ, mis käsitleb ELi kodanike õigust elada teises riigis, võib vastuvõttev

liikmesriik nõuda kodanikult riigis viibimise registreerimist mõistliku ja mittediskrimineeriva aja jooksul. Olenevalt riigis viibimise kestusest võib nõuda ka teiste formaalsuste täitmist. Eelnimetatud direktiiviga loetakse ELi kodakondsus liikmesriikide kodanike põhistaatuseks, kui nad kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust ELi territooriumil.

b. Elamine

Võõrtöötajate õiguse korral elada vastuvõtvas riigis rohkem kui kolm kuud kehtivad endiselt teatud tingimused, mis erinevad sõltuvalt töötaja staatuses (töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja, pensionär, lähetatud töötaja või töö kaotanud töötaja). Liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad alalisele elamisõiguse.

2. Pereliikmete riiki sisenemise ja riigis elamise õigus

Direktiiviga 2004/38/EÜ muudeti määrust 1612/68/EMÜ perekondade taasühinemise osas ning laiendati pereliikme määratlust (mille alla varem kuulusid vaid abikaasa, alla 21 aasta vanused alanejad sugulased või ülalpeetavad lapsed ja ülalpeetavad ülenejad sugulased), nii et see hõlmab ka registreeritud partnerit, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus peab registreeritud kooselu võrdseks abieluga. Neil pereliikmetel on kodakondsusest sõltumata õigus elada töötajaga samas riigis.

3. Töö

a. Töölevõtmine ja kohtlemine töökohal

Seoses töö- ja töölevõttingimustega vastuvõtva liikmesriigi territooriumil ei tohi teise liikmesriigi kodanikest töötajaid nende kodakondsuse tõttu kohelda erinevalt oma riigi kodanikest töötajatest. See kehtib eelkõige töölevõtmise, vallandamise ja tasustamise ning kutse- ja ümberõppe kohta. Liikmesriigi kodanikel, kes töötavad teises riigis, on vastuvõtva liikmesriigi töötajatega samad sotsiaaltoetused ja maksusoodustused ning neil on õigus võrdsele kohtlemisele ametiühinguõiguste kasutamisel.

b. Õigus jääda vastuvõtvasse riiki pärast töötamise lõpetamist

See õigus sätestati määruses (EMÜ) nr 1251/70 ning seda tuleb käsitleda kodanike direktiivi kontekstis.

B. Liikumisvabaduse piirangud

1. Riiki sisenemise õiguse ja teises riigis elamise õiguse piirangud

Asutamislepinguga antakse liikmesriikidele õigus keelduda ELi kodanikule riiki sisenemise ja seal elamise õiguse andmisest seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervisega. Meetmed, mis mõjutavad liikumisvabadust ja teises riigis elamise õigust, peavad põhinema asjaomase isiku käitumisel ning see käitumine peab kujutama piisavalt tõsist ja reaalselt ohtu riigi põhihuvidele. Liikmesriik peab enne väljasaatmisotsuse tegemist iga juhtumi korral hindama mitmeid tegureid. Ühelgi juhul ei saa väljastada eluaegset väljasaatmisotsust. Direktiivis 2004/38/EÜ nähakse ette ka terve rida menetluslikke tagatisi.

2. Avalikus teenistuses töötamise piirangud

ELi toimimise lepingu artikli 45 lõike 4 kohaselt ei kehti töötajate liikumisvabadus avaliku teenistuse kohta. Juurdepääsu avalikule teenistusele võib piirata vastuvõtva liikmesriigi töötajatega. Seda erandit on Euroopa Kohus tõlgendanud siiski väga kitsalt, mistõttu võib oma kodanike jaoks reserveerida vaid need töökohad, mille puhul on tegemist riigivõimu teostamisega ja riigi üldiste huvide kaitsmisega (näiteks riigi sise- või välisjulgeolek). Neid kriteeriume tuleb igal konkreetsel juhul eraldi hinnata, pidades silmas ülesandeid ja vastutust asjaomasel töökohal (otsus kohtuasjas C-66/85: Lawrie-Blum vs. Baden-Württembergi liidumaa).

3. Uute liikmesriikide kodanike liikumisvabaduse piirangud

Pärast uute liikmesriikide ühinemist Euroopa Liiduga võib üleminekuperioodi jooksul kohaldada teatavaid tingimusi, mis piiravad neist riikidest lähtuvat, neisse riikidesse suunduvat ja nende riikide vahelist töötajate liikumisvabadust. Need piirangud puudutavad ainult töö eesmärgil liikumise vabadust ja võivad liikmesriigiti erineda. Pärast seda, kui 1. mail 2004 ühinesid ELiga kümme riiki, kehtestati üleminekuperiood kaheksa riigi töötajatele (erandiks olid Malta ja Küpros). Üleminekuperioodi pikendati mitmel korral ning alates 2011. aasta maikuust on neist liikmesriikidest pärit töötajate kohta kehtinud täielik liikumisvabadus.

Kui 2007. aastal ühinesid ELiga Bulgaaria ja Rumeenia, lepitati kokku samasuguses üleminekuperioodis nende kahe riigi jaoks. Mõnes liikmesriigis piirangud veel kehtivad, need kaotatakse kõige hiljemalt 1. jaanuariks 2014.

C. Meetmed liikumisvabaduse edendamiseks

1. Koolituse vastastikune tunnustamine

Aluspõhimõte on, et iga ELi kodanik peaks saama töötada oma kutsealal igas liikmesriigis. Siiski takistavad sageli selle põhimõtte praktikas rakendamist

riiklikud nõuded vastuvõtvas liikmesriigis teatud kutsealal töötamiseks. Kutsevalifikatsioonide tunnustamise süsteemi on reformitud, et muuta tööturte paindlikumaks ja ergutada kvalifikatsioonide automaatset tunnustamist. Direktiiviga 2005/36/EÜ kutsevalifikatsioonide tunnustamise kohta konsolideeritakse ja ajakohastatakse 15 kehtivat direktiivi, mis hõlmavad peaaegu kõiki tunnustamiseskirju (3.2.3).

2. EURES võrgustik (Euroopa tööturuasutuste võrgustik)

EURES on koostöövõrgustik, milles osalevad Euroopa Komisjon, EMP liikmesriikide tööturuasutused, muud partnerorganisatsioonid ja Šveits (5.10.3).

3. Muu tegevus töötajate liikuvuse parandamiseks

EL on teinud suuri pingutusi, et luua töötajate liikuvust soodustav keskkond, selleks on astutud järgmisi samme:

- oskusi ja liikuvust käsitlev tegevuskava aastateks 2002–2005;
- Euroopa haigekassakaart ja piiriülese tervishoiu direktiiv;
- sotsiaalkindlustuskeemide koordineerimine määruste (EÜ) nr 883/2004 ja (EÜ) nr 987/2009 abil (5.10.4.);
- töötajate liikuvuse Euroopa aasta (2006) eesmärgiga tõsta teadlikkust töötajate liikumisvabaduse õigustest ning liikumisvabaduse edendamiseks kasutusele võetud vahenditest ja võimalustest (EURES);
- ettepanek võtta vastu direktiiv täiendavate pensioniõiguste kaasaskantavuse kohta;
- vahetusprogrammid noortele töötajatele, eelkõige Leonardo da Vinci programm, mis on osa komisjoni elukestva õppe programmist aastateks 2007–2013 (5.13.3.);
- komisjoni ettepanek liikuvuse edendamiseks ja hõlbustamiseks strateegia „Euroopa 2020“ ja eelkõige juhtalgatuse „Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava“ raames;
- juhtalgatus „Noorte liikuvus“ osana strateegiast „Euroopa 2020“;
- komisjon teatis „Töötajate vaba liikumine – õiguste tagamine ja olulisemad muutused“.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendi seisukoht on, et kõik tööhõivega seotud teemad kuuluvad ELi prioriteetide hulka. Parlament on alati rõhutanud, et EL ja liikmesriigid peaksid koordineerima oma pingutusi ning edendama töötajate vaba liikumist, mis on üks toimiva siseturu eesmärkidest. Parlament on alati mänginud dünaamilist rolli siseturu loomisel ja parandamisel

ning toetanud energiliselt komisjoni pingutusi selles valdkonnas.

Parlament pooldab põhimõtet, et teistest liikmesriikidest pärit töötajaid tuleks kohelda samamoodi kui vastuvõtva riigi töötajaid. Seda põhimõtet on Euroopa Kohus käsitlenud mitmes hiljutises kohtuotsuses seoses direktiiviga 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta (kohtuasjad Viking, Laval ja Rüffert ning komisjon vs. Luksemburg), eelkõige mis puudutab asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust. Kohus on oma otsuses püüdnud direktiivi arvesse võttes tasakaalustada majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi.

Juba 2006. aastal oma resolutsioonis töötajate lähetamist käsitleva direktiivi 96/71/EÜ kohaldamise kohta väljendas Euroopa Parlament muret, et direktiivi sätteid sotsiaaldumpingu vältimiseks ei rakendata mõnes liikmesriigis õigesti. Oma 18. detsembri 2008. aasta resolutsioonis Euroopa tööalase liikuvu-

se tegevuskava (2007–2010) kohta kinnitas parlament veel kord oma pühendumust töötajate vaba liikumise edendamisele ning tungivat vajadust liikuvuse pikaajalise strateegia järele. Euroopa Parlament võttis 25. oktoobril 2011. aastal vastu resolutsiooni töötajate liikuvuse edendamise kohta Euroopa Liidus (2010/2273(INI)). Resolutsioon on vastuseks komisjoni samateemalisele teatisele ning selles kinnitatakse töötajate liikuvuse edendamise tähtsust ning käsitletakse selliseid teemasid nagu liikuvust takistavate tõkete eemaldamine, halduslikele ja õiguslikele aspektidele tähelepanu pööramine ning liikuvuse sidumine muude poliitikameetmetega. 15. detsembril 2011. aastal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni töötajate liikumisvabaduse kohta Euroopa Liidu piires, milles ollakse seisukohal, et töötajate liikuvust ELis ei tohiks kunagi pidada ohuks liikmesriikide tööturgudele.

→ [Dr. Marion Schmid-Drüner](#)

3.1.4. Asutamis- ja teenuste osutamise vabadus

Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud ja Euroopa Kohtu kohtupraktikas kaitsitud asutamisevabadus ja teenuste osutamise vabadus tagavad ettevõtjate ja spetsialistide vaba liikumise ELis. Nimetatud kahe vabaduse edasiseks rakendamiseks loodetakse suurt abi 2006. aastal vastu võetud teenuste direktiivist, sest see on siseturu lõplikuks väljakujundamiseks otsustavalt tähtis.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 26 (siseturg), 49–55 (asutamine) ja 56–62 (teenused).

Eesmärgid

Ühes liikmesriigis seaduslikult tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjad ja spetsialistid või juriidilised isikud ELi toimimise lepingu artikli 54 tähenduses võivad: (i) tegelda püsiva ja kestva majandustegevusega teises liikmesriigis (asutamisevabadus, ELi toimimise lepingu artikkel 49); või (ii) pakkuda ja osutada oma teenuseid ajutiselt teistes liikmesriikides, jäädes ise oma päritoluriiki (teenuste osutamise vabadus, ELi toimimise lepingu artikkel 56). See tähendab kodakondsuse alusel diskrimineerimise kaotamist ja juhul, kui neid vabadusi soovitakse tõhusalt kasutada, selliste meetmete võtmist, mis lihtsustavad nende realiseerimist, kaasa arvatud riiklike turulepääsu eeskirjade ühtlustamine ning vastastikune tunnustamine (3.1.5).

Saavutused

A. Liberaliseerimine EÜ asutamislepingus

1. Põhivabadused

Asutamiseõigus on õigus alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtteid püsiva ja kestva majandustegevuse eesmärgil samadel tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle riigi õigus, kus niisugune asutamine toimub.

Teenuste osutamise vabadus kehtib kõigi tavaliselt tasu eest osutatavate teenuste suhtes niivõrd, kui-võrd need ei ole õiguslikult reguleeritud kaupade, kapitali ja isikute vaba liikumist käsitlevate sätetega. Teenust osutav isik võib teenuse osutamise eesmärgil ajutiselt jätkata oma tegevust liikmesriigis, kus seda teenust osutatakse, samadel tingimustel, mille see liikmesriik on seadnud oma kodanikele.

2. Erandid

Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt ei hõlma asutamisevabadus ja teenuste osutamise vabadus avaliku võimu teostamisega seotud tegevust (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 51). Selline väljaarvamine on aga piiritletud kitsendava tõlgen-

dusega: väljajätmine hõlmab ainult avaliku võimu teostamisega seotud spetsiifilist tegevust ja ülesandeid, ning kutseala tervikuna võib välja arvata ainult juhul, kui kogu selle tegevusega teostatakse avaliku võimu või kui tegevuse avaliku võimu teostamisega seotud osa ei ole ülejäänud tegevusest eraldatav. Erandid võimaldavad liikmesriikidel välja arvata sõjavarustuse tootmise või sellega kauplemise (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 346 lõike 1 punkt b) ning säilitada eeskirjad mittekodanikele avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervise valdkonnas (artikli 52 lõige 1).

B. Teenuste direktiiv ja siseturu väljakujundamine

Teenuste direktiiv (12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ) teenuste kohta siseturul), millega tugevdatakse teenuste osutamise vabadust ELi piires, võeti vastu 2006. aastal ja selle rakendamise tähtaeg oli 28. detsember 2009. Direktiiv on väga tähtis siseturu väljakujundamisel, sest sellest võib olla suur kasu tarbijatele ja VKEdele. Eesmärk on luua ELi piires avatud ühtne teenusteturk ja tagada samas liidu tarbijatele osutatavate teenuste kvaliteet. Teenuste direktiivi täielik rakendamine võib suurendada äriteenuste osutamist 45% ja välismaiseid otseinvesteeringuid 25%, mis tooks kaasa SKP 0,5–1,5% kasvu (komisjoni teatis „Euroopa 2020. aastal“). Nimetatud direktiiv aitab kaasa administratiivsele ja regulatiivsele lihtsustamisele ja ajakohastamisele. See saavutatakse lisaks kehtiva seadusandluse läbivaatamisele ning vajalike õigusaktide vastuvõtmisele ja muutmisele ka pikaajaliste projektide abil (ühtsete kontaktpunktide loomine ja administratiivse koostöö tagamine). Direktiivi rakendamine on mitmes liikmesriigis esialgse tähtajaga võrreldes märgatavalt viibinud. Edukaks rakendamiseks on vaja poliitilist otsustavust ja ulatuslikku toetust nii Euroopa Liidu, liikmesriikide, piirkondade kui ka kohalikul tasandil.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on kaasa aidanud füüsilisest isikust ettevõtjate tegevuse liberaliseerimisele. Ta on taganud nende tegevuste range piiritlemise, mida võidakse lubada ainult kodanikele (nt avaliku võimu teostamisega seotud alad). Samuti väärib mainimist Euroopa Parlamendi hagi Euroopa Kohtule seoses nõukogu tegevusetusega transpordipoliitika

valdkonnas. Selles 1983. aasta jaanuaris algatatud kohtuasjas järeldas kohus (22. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas nr 13/83), et nõukogu pole suutnud tagada rahvusvaheliste transporditeenuste vaba osutamist ega kehtestada tingimusi, mis võimaldaksid mitteresidendist veoettevõtjatel liikmesriigis transporditeenuseid osutada. Tegemist oli EÜ asutamislepingu rikkumisega. Sellest tulenevalt oli nõukogu kohustatud vajalikud õigusaktid vastu võtma. EP roll on seoses Maastrichti lepinguga kehtestatud kaotsustamismenetluse ja praegu selle asemel kasutatava seadusandliku tavamenetluse kohaldamisega laienenud enamikule asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse valdkondadele.

Euroopa Parlamendi osa oli oluline ka teenuste direktiivi vastuvõtmisel ja parlament jälgib tähelepanelikult selle direktiivi rakendamist. Samuti

avaldab ta liikmesriikidele survet, et nad täidaksid neile direktiiviga pandud kohustusi ja tagaksid selle nõuetekohase rakendamise. Pärast teenuste direktiivi rakendamist käsitleva komisjoni 8. juuni 2012. aasta teatise avaldamist tegeleb parlamendi siseturu- ja tarbijakaitse komisjon (IMCO) raporti „Teenuste siseturg – hetkeolukord ja järgmised sammud“ (2012/2144/INI) ettevalmistamisega.

Samuti võttis Euroopa Parlament 7. veebruaril 2013. aastal vastu resolutsiooni soovitusetega komisjonile ühtse turu juhtimise kohta (2012/2260(INI)), milles rõhutatakse teenustesektori tähtsust peamise majanduskasvu valdkonnana, teenuste osutamise vabaduse põhjanevat iseloomu ning teenuste direktiivi täieliku rakendamise kasulikkust.

→ [Mariusz Maciejewski](#)

3.1.5. Diplomite vastastikune tunnustamine

Asutamisevabadus ja teenuste osutamise vabadus kuuluvad ühtse turu aluspõhimõtete hulka. Nende rakendamine tagab ettevõtete ja spetsialistide liikuvuse kogu ELi ulatuses. Nende vabaduste rakendamise eelduseks on liikmesriikides välja antud diplomite ja kvalifikatsioonitunnistuste üldine tunnustamine. Nimetatud dokumentide ühtlustamiseks ja vastastikuseks tunnustamiseks on vastu võetud mitmesuguseid meetmeid ja uued sellekohased õigusaktid on ettevalmistamisel.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklid 26 ja 53.

Eesmärgid

Selleks et füüsilisest isikust ettevõtjad ja spetsialistid saaksid tegevust alustada mõnes teises liikmesriigis või seal ajutiselt teenuseid osutada, on vaja, et liikmesriigid eri liikmesriikides väljastatud diplomeid, tunnistusi ja muid kvalifikatsioonitõendeid vastastikku tunnustaksid, samuti tuleb kooskõlastada ja ühtlustada liikmesriikide õigusnorme, millega reguleeritakse pääsu ühele või teisele kutsealale.

Saavutused

ELi toimimise lepingu artikli 53 lõikes 1 sätestatakse, et diplomite ja muude kvalifikatsioonitunnistuste vastastikust tunnustamist, mida iga liikmesriik nõuab reguleeritud kutsealadele juurdepääsuks, saab kasutada asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse soodustamiseks. Samas märgitakse vajadust kooskõlastada liikmesriikide norme füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamise ja jätkamise kohta. Lõikes 2 sätestatakse, et erialadel, kus sellist ühtlustamist on keeruline läbi viia, sõltub piirangute kaotamine nendel aladel töötamise tingimuste kooskõlastamisest eri liikmesriikides. Ühtlustamisprotsessi on edendatud mitmete direktiividega alates 1970. aastate keskpaigast. Nende direktiivide alusel kohandatakse vastastikust tunnustamist käsitlevaid õigusakte vastavalt eri olukordade vajadustele. Rakendamise täielikkus sõltub konkreetsest kutsealast. Viimasel ajal on hakatud kasutama üldisemat lähenemisviisi.

A. Valdkonnapõhine lähenemisviis (kutsealade järgi)

1. Vastastikune tunnustamine pärast ühtlustamist

Ühtlustamine on olnud kiirem tervishoiusektoris – arusaadaval põhjusel, sest kutsenõuded ja eriti väljaõpe ei olnud riigiti väga erinevad (võrreldes teiste kutsealadega), mistõttu selles valdkonnas ei olnud raske tingimusi ühtlustada. See ühtlustamine toimus alates 1970. aastate keskpaigast kuni

1980. aastate keskpaigani mitmete direktiivide abil, millega reguleeriti asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse aspektist paljusid kutsealasid (nt arstid, meditsiiniõed, veterinaararstid, ämmaemandad ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsuvad kaubandusagendid). Kutsekvalifikatsioonide direktiivi 2005/36/EÜ eesmärk on selgitada, lihtsustada ja ajakohastada olemasolevaid direktiive ning hõlmata arstide, hambaarstide, meditsiiniõdede, veterinaararstide, ämmaemandate, farmatseutide ja arhitektide reguleeritud kutsealasid ühe seadusandliku tekstiga. Direktiivis täpsustatakse paljude muude asjade hulgas, kuidas vastuvõtavad liikmesriigid peaksid teises liikmesriigis (päritoluliikmesriigis) saanud kutsekvalifikatsioonide tunnustama. Kutsekvalifikatsioonide tunnustamine hõlmab nii üldist tunnustamissüsteemi kui ka spetsiifilisi süsteeme iga eespool mainitud kutseala jaoks. Tunnustamisel pannakse paljude muude asjaolude hulgas rõhku kvalifikatsiooni tasemele, väljaõppele ja töökogemusele (nii üldises kui ka erialases mõttes). Direktiivi kohaldatakse kutsekvalifikatsioonide suhtes ka transpordi, kindlustuse ja kindlustusvahenduse ning diplomeeritud auditi valdkondades. Neid kutsealasid reguleeriti varem eraldi direktiividega. 22. juunil 2011 võttis komisjon vastu rohelise raamatu „Kutsekvalifikatsioonide direktiivi ajakohastamine“ (COM(2011)0367), milles esitatakse ettepanek seadusandliku algatuse kohta kutsekvalifikatsioonide tunnustamise süsteemide reformimiseks, et hõlbustada töötajate liikuvust ning viia kutseõpe vastavusse tööturu praeguste vajadustega. 19. detsembril 2011 avaldas komisjon mitmesuguste konsultatsioonide tulemustel põhineva ettepaneku võtta vastu direktiiv, millega muudetakse direktiivi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. Ülimalt olulised on selles sisalduvad ettepanekud, mis käsitlevad Euroopa kutsekaardi (**European professional card**) kasutuselevõttu, koolituse miinimumnõuete ühtlustamist ning seitsme kutseala, nimelt arhitekti, hambaarsti, arsti, meditsiiniõe, ämmaemanda, farmatseudi ja loomaarsti kutse automaatset tunnustamist. Eelnõu peaeesmärk on lihtsustada ja soodustada spetsialistide liikuvust ELis ning aidata leevendada tööjõupuudust mõnedes liikmesriikides. Eelnõu on praegu arutusel Euroopa Parlamendis ja nõukogus. Direktiiv võetakse eeldatavasti vastu 2013. aasta teisel poolaastal.

2. Vastastikune tunnustamine ilma ühtlustamiseta

Kuna teiste kutsealade puhul on siseriiklike normide erinevused ühtlustamist takistanud, on vastastikune tunnustamine nende puhul edenenud aeglase-malt. Õigussüsteemide mitmekesisus on takistanud diplomite ja kvalifikatsioonide täielikku vastastikust tunnustamist, mis oleks taganud kohese asutamisevabaduse päritoluriigis omandatud diplomi alusel. Nõukogu 22. märtsi 1977. aasta direktiiviga 77/249/EMÜ anti juristidele juhuteenuste osutamise vabadus; asutamisevabadus vastuvõtvas riigis eeldab aga siiski selle riigi diplomit. Märkimisväärne edasimineku saavutati 15. veebruaril 1998. aasta direktiiviga 98/5/EÜ, milles sätestatakse, et ükskõik millise liikmesriigi diplomiga advokaat võib asuda oma kutsealale teises liikmesriigis eritingimusel, et vastuvõttev riik võib temalt nõuda, et tema klientide esindamisel ja kaitsmisel kohtus assisteeriks teda kohalik advokaat. Pärast kolmeaastast töötamist neil tingimustel tekib advokaadil õigus (soovi korral) teutseda oma kutsealal täies ulatuses, kui ta sooritab vastuvõtva riigi sobivustesti, ilma et ta peaks tegema kvalifikatsiooniksamit. Teiste direktiividega kohaldatakse seda põhimõtet muude kutsealade suhtes, nagu maanteeveo-ettevõtjad, kindlustusagendid ja maaklerid, juuksurid ja arhitektid.

B. Üldine lähenemisviis

Sektorite kaupa vastastikuse tunnustamise õigusaktide väljatöötamine (millega kaasneb mõnikord ulatuslikum siseriiklike eeskirjade ühtlustamine) on alati olnud pikk ja väsitav protsess. Seetõttu tekkis vajadus luua üldine diplomite vastastikuse tunnustamise süsteem kõigi nende reguleeritud kutsealade kohta, mida ei ole konkreetse liidu õigusaktiga hõlmatud. Uus üldine lähenemisviis muutis vaatepunkti. Varem sõltus tunnustamine ühtlustamist sätestavate Euroopa normide olemasolust konkreetse reguleeritud kutseala või tegevuse kohta. Pärast

üldise lähenemisviisi omaksvõtmist muutus kõigi reguleeritud kutsealade vastastikune tunnustamine kehtivate eeskirjade alusel peaaegu automaatselt, ilma et oleks tekkinud vajadust valdkonnapõhiste teiseaste õigusaktide järele. Sellest hetkest kasutatakse ühtlustamist ja vastastikust tunnustamist paralleelselt, mõnel juhul üksteist täiendavana, järgides nii määrust kui ka direktiivi (vt nõukogu 3. detsembri 1992. aasta ja 15. juuli 1996. aasta resolutsioone kvalifikatsioonide ja kutsetunnistuste läbipaistvuse kohta). Vastuvõttev liikmesriik ei tohi keelduda taotlejatele juurdepääsu võimaldamisest vastavale kutsealale, kui neil on oma päritoluriigis nõutav kvalifikatsioon. Kui aga taotleja on läbinud lühema väljaõppe, kui kehtib vastuvõtvas riigis, võib vastuvõttev riik nõuda teatud kestusega erialast töökoost, või olukorras, kui väljaõpe oluliselt erineb, nõuda taotleja valikul kas kohanemisaega või sobivustesti läbimist, välja arvatud juhul, kui kutseala nõuab siseriikliku õiguse tundmist.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament võttis 15. novembril 2011. aastal vastu resolutsiooni kutsekvalifikatsioonide direktiivi (2005/36/EÜ) rakendamise kohta^[1], milles nõudis selle direktiivi ajakohastamist ja parandamist ning soovitas tunnustamise hõlbustamise eesmärgil kõige tõhusamate ja asjakohasemate tehnoloogiate kasutamist – soovitas näiteks kasutusele võtta Euroopa kutsekaardi, millest peaks saama kõigi pädevate asutuste poolt tunnustatud ametlik dokument. 19. detsembril 2011 esitas Euroopa Komisjon ettepaneku võtta vastu direktiiv, millega muudetakse kutsekvalifikatsioonide direktiivi, ning 13. veebruaril 2013 esitas EP siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon sellekohase raporti täiskogu istungi esimesele lugemisele (PE494.470v02-00).

→ [Mariusz Maciejewski](#)

[1] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2011)0490.

3.1.6. Kapitali vaba liikumine

Kapitali vaba liikumine ei ole kõikidest aluslepingutega sätestatud vabadustest mitte ainult noorim, vaid tänu ainulaadsele kolmandate riikide hõlmamisele ka kõige laiema ulatusega. Aluslepingutes ei olnud kapitali täielikult vaba liikumist algselt ette nähtud. Liikmesriigid pidid vaid kõrvaldama kõik ühisturu toimimist takistavad piirangud. Majanduslik ja poliitiline olukord Euroopas ja maailmas aga muutus ja seetõttu kiitis Euroopa Ülemkogu 1988. aastal heaks majandus- ja rahaliidu järkjärgulise elluviimise. See tähendas riikide majandus- ja rahapoliitika endisest suuremat kooskõlastamist. Majandus- ja rahaliidu esimesel etapil viidi sisse kapitalitehingute täielik vabadus, mis esmalt kehtestati nõukogu direktiiviga (88/361/EMÜ) ja hiljem sätestati Maastrichti lepingus. Alates sellest ajast keelatakse aluslepinguga kõik kapitali liikumise ja maksepiirangud nii liikmesriikide kui ka liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. See põhimõte on vahetult kohaldatav, s.t ei vaja mingeid täiendavaid õigusakte ELi ega liikmesriigi tasandil.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 63–66, mida sanktsioonide osas täiendavad ELi toimimise lepingu artiklid 75 ja 215.

Eesmärgid

Kõrvaldada tuleb kõik piirangud, mis takistavad kapitali liikumist liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Kapitali liikumisel liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel on liikmesriikidel siiski: 1)võimalus võtta erandlike asjaolude tõttu tarvitusele kaitsemeetmed; 2)võimalus kohaldada piiranguid, mis kehtisid enne teatavat kuupäeva kolmandate riikide ja teatavate kapitali liikumise liikide suhtes; 3) selliste piirangute kehtestamise alus – kuigi ainult väga spetsiifilistel asjaoludel. Liberaliseerimine peaks muude vabaduste (eelkõige isikute, kaupade ja teenuste vaba liikumise) täiendamiseks aitamaks kaasa ühtse turu loomisele. Samuti peaks liberaliseerimine kapitali tõhusa investeerimise võimaldamise ja euro kui rahvusvahelise maksevahendi kasutamise edendamise kaudu soodustama majanduslikku arengut, toetades nii ELi rolli maailmas. See oli ka hädavajalik majandus- ja rahaliidu loomise ning euro kehtestamise jaoks.

Saavutused

A. Esimesed pürgimused (enne ühtse turu loomist)

Esimeste ühenduse meetmete kohaldamisala oli väga piiratud. Nn esimese, 11. mai 1960. aasta direktiiviga, mida muudeti 1962. aastal, liberaliseeriti tingimusteta otsesed investeringud, lühiajaliste ja keskpika tähtajaga laenude andmine äritehinguteks ning väärtpaberibörsil kaubeldavate väärtpaberite ostmise. Mõned liikmesriigid otsustasid ühenduse otsuseid mitte oodata ja kehtestasid ühepoolset riiklikud meetmed, tühistades peaaegu kõik kapitali

liikumise piirangud (Saksamaa 1961. aastal, Ühendkuningriik 1979. aastal ja Beneluxi riigid (omavahel) 1980. aastal). Järgnes veel üks direktiiv (72/156/EMÜ) rahvusvaheliste kapitalivoogude kohta.

B. Järgmised edusammud ja üldine liberaliseerimine ühtse turu huvides.

Aastatel 1960–1962 alanud areng jätkus alles peaaegu 20 aastat hiljem, kui käivitati ühtne turg. Kahe direktiiviga, aastatest 1985 ja 1986, laiendati tingimusteta liberaliseerimist pikaajaliste laenude andmisele äritehinguteks ning väärtpaberite ostmisele, millega ei kaubelda väärtpaberibörsil. Selleks et viia lõpule ühtne turg (aastaks 1993), minna Euroopa valuutasüsteemilt üle majandus- ja rahaliidule ning võtta kasutusele euro, liberaliseeriti esimeses etapis täielikult kapitaliliikumine nõukogu 24. juuni 1988. aasta **direktiiviga 88/361/EMÜ**, millega kaotati kõik veel kehtivad kapitaliliikumise piirangud liikmesriikide residentide vahel alates 1. juulist 1990. Selle tulemusena laienes liberaliseerimine ka rahaliste ja poolrahaliste tehingutele, mis tõenäoliselt mõjutavad riiklikku rahapoliitikat kõige rohkem, nagu laenud, valuutadeposiidid ja väärtpaberitehingud. Direktiivi lisati ka nn **kaitseklausel**, mis võimaldab liikmesriikidel võtta kaitsemeetmeid, kui lühiajalised erakordselt suuremahulised kapitali ümberpaigutused häirivad tõsiselt rahapoliitika juhtimist. Selliseid meetmeid tohib siiski kohaldada vaid piiratud arvu nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel ning kõige rohkem kuue kuu jooksul (kuid ükski liikmesriik ei ole seda võimalust siiski kasutanud). Direktiiviga lubati ühtlasi mõnel riigil säilitada **ajutised piirangud**, peamiselt lühiajaliste liikumiste puhul, kuid üksnes teatud ajavahemiku vältel: Iirimaa, Portugalil ja Hispaanial kuni 31. detsembrini 1992 ning Kreekal kuni 30. juunini 1994. Kuid näiteks Euroopa Liidu lepingule lisatud protokolliga nr 32 on Taanil lubatud säilitada oma senised õigusaktid, mis piiravad mittekodanikel suvemajade omandamist riigis.

C. Lõplik süsteem

1. Põhimõte

Teises etapis kehtestati Maastrichti lepinguga kapitali vaba liikumine kui aluslepinguga sätestatud vabadus. Praegu on ELi toimimise lepingu artikliga 63 keelatud kõik piirangud kapitali ja maksete vabale liikumisele liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Selle aluslepinguga sätestatud konkreetse vabaduse puhul on tegemist ainulaadse kolmandaid riike hõlmava mõõtmega. Keelatud on kõik tõkked, mitte ainult diskrimineerivad tõkked. Tegu on üleüldise keeluga, mis sisaldab endas enam kui vaid ebavõrdse kohtlemise vältimist kodakondsuse alusel (vt kohtuasi C-367/98, komisjon v Portugal, punkt 44). ELi toimimise lepingu artikli 65 lõige 1 võimaldab erinevat maksukohtlemist mitteresidentide ja välisinvesteeringute puhul, kuid vastavalt artikli 65 lõikele 3 ei tohi see endast kujutada suvalise diskrimineerimise vahendit ega varjatud piirangut. Isegi suhetes kolmandate riikidega on kapitali vaba liikumise põhimõte ülimuslik vastastikkuse ja liikmesriikide võimaluse suhtes säilitada oma läbirääkimispositsioon kolmandate riikide suhtes (vt kohtuasi C-101/05, Skatteverket v A).

Kapitali vaba liikumise õigust **ei mõjuta teatamise kohustus**, s.t piiriülestest tehingutest teavitamine (nt elektroonilised maksed, sularaha ja väärtpaberite liikumine üle teatava piirmäära) välissektori nende statistiliste andmete kogumise eesmärgil, mida kasutatakse tasakaalu saavutamiseks liikmesriikide ning majandus- ja rahaliidu maksete vahel.

2. Erandid ja põhjendatud piirangud

Erandid piirduvad siiski suuresti **kolmandate riikidega seotud kapitali liikumisega** (ELi toimimise lepingu artikkel 64). Lisaks võimalusele säilitada 31. detsembri 1993. aasta seisuga kehtinud riigi või ühenduse meetmed (31. detsember 1999 Bulgaaria, Eesti ja Ungari puhul) otseinvesteeringute ja teatavate muude tehingute suhtes, võib nõukogu ka, olles konsulteerinud Euroopa Parlamendiga, võtta ühehäälselt vastu meetmed, mis kujutavad endast kolmandate riikidega seotud kapitali liikumise liberaliseerimises sammu tagasi. Nõukogu ja Euroopa Parlament võivad võtta vastu õiguslikke meetmeid kolmandate riikidega seotud kapitali liikumise kohta, sealhulgas otseinvesteeringute kehtestamise, finantstehingute osutamise või väärtpaberite kapitaliturgudele lubamise kohta (selle näiteks on ettepanek määruse kohta, millega kehtestatakse üleminekukord liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel sõlmitud investeeringuid käsitlevate kahepoolsete lepingute jaoks (COM(2010)344), ning Euroopa Parlamendi 10. mai 2011. aasta seadusandlik resolutsioon (ELT C 377 E, 7.12.2012, lk 203)). ELi toimimise lepingu artiklis 66 on sätestatud ajutised kaitsemeetmed seoses kolmandate riikidega, kuid mitte kauemaks kui kuueks kuuks.

Ainsad õigustatud kapitali liikumise suhtes kehtivad üldised piirangud (kaasa arvatud liikumine liidu piires), mida liikmesriigid võivad otsustada kohaldada, on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 65 ja on järgmised: i) riigi õiguse rikkumist välistavad meetmed (eelkõige maksustamise ja finantsteenuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve valdkonnas); ii) kapitali liikumise deklareerimise kord haldamiseks vajalike või statistiliste andmete saamiseks; ja iii) meetmed, mis on õigustatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku seisukohalt. Seda artiklit täiendab ELi toimimise lepingu artikkel 75, milles nähakse ette võimalus finantssanktsioonideks isikute, rühmade või mitteriiklike rühmituste vastu terrorismi ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks. Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 215 võib kolmandate riikide või isikute, rühmade ja mitteriiklike rühmituste vastu kehtestada finantssanktsioone ühise välis- ja julgeolekupoliitika raamistikus vastu võetud otsuste alusel.

3. Majandus- ja rahaliidu tagajärjed: kaitseklausli tühistamine

Praegune kaitseklausel on ELi toimimise lepingu artikkel 144 (koos sama lepingu artikliga 143). Need lubavad võtta maksebilansi kaitseks meetmeid, kui tekkinud raskused võivad ohustada siseturu toimimist või kui esineb ootamatu maksebilansi kriis. Alates 1. jaanuarist 1999, st majandus- ja rahaliidu kolmanda etapi algusest, kohaldatakse kaitseklauslit maksebilansi kriisist ülesaamiseks ainult nende liikmesriikide suhtes, kes ei ole (veel) eurot kasutusele võtnud.

D. Rikkumiste käsitlemine ja kohtuotsused

Kui liikmesriik piirab kapitali liikumise vabadust põhjendamatult, kohaldatakse kooskõlas ELi toimimise lepingu artiklitega 258–260 tavalist rikkumismenetlust.

Olulised rikkumisjuhtumid on muu hulgas seotud ametivõimude eriõigustega eraettevõtetes/erasektoris (nt komisjon v Saksamaa (kohtuasi C-112/05 Volkswagen), kohtuasjas C-171/08 Portugali vastu kinnitas Euroopa Kohus 2010. aastal oma varasemaid otsuseid eriõiguste kohta ning rõhutas, et kapitali vaba liikumine hõlmab nii otseinvesteeringuid kui ka portfelliinvesteeringuid, ja kolmandat riiki puudutav kohtuasi (kohtuasi C-452/04 Fidium Finanz).

E. Maksed

Maksete osas sätestab ELi toimimise lepingu artikli 63 lõige 2: „Käesoleva peatüki sätete kohaselt keelatakse kõik maksepiirangud liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel“.

1. Siseriiklike ja piiriüleste maksete sooritamise kulude ühtlustamine eurotsoonis.

19. detsembri 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 2560/2001 ühtlustati siseriiklike ja piiriüleste makse-

te sooritamise kulused eurosoonis. Vahepeal on see määrus kehtetuks muudetud ja asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 924/2009 piiriüleste maksete kohta ühenduses. Edasi täiendati õiguslikku raamistikku Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta määrusega (EL) nr 260/2012, millega kehtestatakse eurodes tehtavatele krediidit- ja otsekorraldustele tehnilised ja ärilised nõuded.

2. Uus makseid reguleeriv õigusraamistik

Makseteenuste direktiiviga 2007/64/EÜ kehtestati õiguslik alus kogu Euroopa Liitu hõlmava ühtse maksete turu loomiseks 2010. aastaks. Kõnealuse direktiivi eesmärk on kehtestada üksikasjalikud eeskirjad, mida kohaldataks ELis kõigi makseteenuste suhtes, et muuta piiriülesed maksed sama lihtsaks, turvaliseks ja odavaks nagu siseriiklikud maksed ning parandada tõhusust ja vähendada kulusid suurema konkurentsi abil, avades maksete turu uutele turule sisenejatele. Makseteenuste direktiiv annab vajaliku õigusraamistiku Euroopa pangandussektori algatusele, mille nimeks on „ühtne euromaksete piirkond“ (SEPA). SEPA vahendid olid 2010. aasta lõpuks küll olemas, kuid neid ei kasutatud eriti. Seetõttu tegi komisjon detsembris 2010 ettepaneku võtta vastu määrus (COM(2010)0775), millega kehtestatakse kogu ELis tähtaeg üleminekuks olemasolevatelt riiklikelt krediidikorraldustelt ja otsearveldustelt uutele SEPA vahenditele, kaotades nii järkjärgult riiklikud krediidikorraldused ja otsearveldused, vastavalt 12 ja 24 kuu jooksul pärast määruse jõustumist. See ettepanek kiideti heaks 2012. aastal (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta määrus (EL) nr 260/2012, millega kehtestatakse eurodes

tehtavatele krediidit- ja otsekorraldustele tehnilised ja ärilised nõuded ning muudetakse määrust (EÜ) nr 924/2009).

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on igati toetanud komisjoni kapitali liikumise liberaliseerimise edendamiseks tehtud jõupingutusi. Parlament on siiski olnud alati arvamusel, et niisugune liberaliseerimine peaks olema ELi-siseselt arenenud kaugemale kui ELi ja ülejäänud maailma vahel, et tagada Euroopa säästude investeerimine eelkõige Euroopasse. Parlament on ka rõhutanud, et lisaks kapitali liberaliseerimisele tuleks täielikult liberaliseerida finantsteenused ja ühtlustada maksumõist, et luua ühtne Euroopa finantsurg. Tänu Euroopa Parlamendi poliitilisele survele sai komisjon võimaluse algatada õigusaktide väljatöötamise siseriiklike ja piiriüleste maksete ühtlustamise kohta (17. juuni 1988. aasta resolutsioon).

Sellela tihedalt seotud valdkonnas toetas parlament oma 7. juuli 2005. aasta õigusloomega mitteseotud resolutsioonis (Euroopa Parlamendi resolutsioon kliiringu ja arvelduse kohta Euroopa Liidus (ELT C 157 E, 6.7.2006, lk 485)) eesmärgi luua tõhus, integreeritud ja turvaline väärtpaberite kliiringu ja arvelduse turg ELis, ning viis läbi väärtpaberioiguse küsimusi käsitleva seminari (vt seminari käsitlevat dokumenti PE 464.428 ja sellega seotud teatist PE 464.416). Ühtlasi eeldab parlament ka, et täiendavaid seadusandlikke ettepanekuid kliiringu ja arvelduse valdkonnas arutatakse seadusandliku tavamenetluse raames.

→ Doris Kolassa

3.2. Rakendamine

3.2.1. Konkurentsipoliitika

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 101–109 reguleeritakse konkurentsi ühisturul. Nende artiklite sätete kohaselt on konkurentsi piiravad kokkulepped ettevõtete vahel keelatud. Turgu valitsevatel ettevõtetel on keelatud oma positsiooni kuritarvitada ja nii liikmesriikidevahelist kaubandust piirata.

Ühenduse seisukohalt olulisi koondumisi ja omandamisi kontrollib Euroopa Komisjon ja need võidakse teatud juhtudel keelustada.

Konkurentsi moonutava riigiabi andmine teatavatele ettevõtetele või toodetele on keelatud, kuid see võib olla teatavatel juhtudel lubatud.

Konkurentsieeskirjad kehtivad ka riigi osalusega äriühingute, avalike teenuste ja üldhuviteenuste suhtes. Kui kehtestatud eesmärkide saavutamine ohustab eelnimetatud ettevõtteid ja teenuseid, võidakse konkurentsieeskirjad tühistada.

Õiguslik alus

- ELi toimimise lepingu artiklid 101–109 ning protokoll nr 27 siseturu ja konkurentsi kohta, milles täpsustatakse, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 3 lõikes 3 määratletud siseturu eesmärk hõlmab kahjustamata konkurentsi.
- Ühinemismäärus (EÜ) nr 139/2004.
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 37, 106 ja 345 riigi osalusega äriühingute kohta, samuti Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 14, 59, 93, 106, 107, 108 ja 114 avalike teenuste, üldhuviteenuste ja üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kohta; Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 36..

Eesmärgid

Liidu konkurentsieeskirjade peamine eesmärk on tagada, et konkurentsi ei moonutata. Tõhus konkurents ei ole aga eesmärk omaette, vaid see on tingimus vaba ja elujõulise siseturu saavutamiseks ja see on üks paljudest üldise majandusliku heaolu edendamise vahenditest. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest ei ole konkurentsi kaitsmine moonutamise eest enam selgesõnaliselt sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 3, vaid seda hõlmab protokollis nr 27 esitatud siseturu mõiste. Tegelikke muudatusi ei ole oodata, sest konkurentsieeskirju ei muudeta. Nende eeskirjade kohaldamise tingimused ja õiguslik mõju on Euroopa Komisjoni pikaajalises haldustegevuses ja Euroopa kohtute praktikas niivõrd juurdunud, et neid peetakse muutumatuks.

Saavutused

A. Konkurentsi piiravate kokkulepete sõlmimise üldine keeld (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 101)

Keelatud ja kehtetud on kõik ettevõtjatevahelised kokkulepped, mille eesmärgiks või tagajärjeks on piirata konkurentsi ning mis võivad kahjustada liidusisest kaubandust (lõige 1). Seda keeldu ei pea kohaldama kokkulepete suhtes, mis aitavad parandada kaupade tootmist või levitamist või edendada tehnilist või majanduslikku arengut tingimusel, et tarbija saab õiglase osa sellest tulenevast kasust, sellega ei kehtestata ebavajalikke piiranguid ning ei kõrvaldata konkurentsi märkimisväärset osa kõnealustest toodetest (lõige 3).

Alates 1. maist 2004 reguleeritakse nõukogu määrusega (EÜ) nr 1/2003 Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 101 ja 102 sätestatud eeskirjade rakendamist. Selle alusel võivad liikmesriikide konkurentsi-asutused ja kohtud ELi toimimise lepingu artikleid 101 ja 102 ise kohaldada. Praktikas on kasulikuks osutunud järgmised vahendid:

- Grupierandid: tegemist on sisuliselt sarnaste, konkurentsi tavaliselt võrreldavalt mõjutavate üksikkokkulepete grupiga. Kui niisuguse kokkulepete grupi suhtes võib oodata, et ELi toimimise lepingu artikli 101 lõike 3 kohased erandi tegemise tingimused korrapäraselt täidetakse, on võimalik grupp määrusega ELi toimimise lepingu artikli 101 lõike 1 keelust vabastada. See menetlusviis peaks vähendama Euroopa Komisjoni halduskoormust.
- Vähetähtsad kokkulepped: teatavaid kokkuleppeid, mis ei kuulu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõikes 3 sätestatud erandite alla, ei

käsitata rikkumisena, kui need on väheolulised ja ei avalda turule mingit mõju (de minimis põhimõte). Niisuguseid kokkuleppeid peetakse sageli väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate vahelisele koostööle kasulikuks.

Teatavat liiki kokkuleppeid käsitatakse alati konkurentsi piiravatena ja seetõttu peetakse neid eranditult keelustatuks, sellised kokkulepped seostuvad eelkõige hindade kindlaksmääramise ja sihtkohaklauslitega.

Kokkuleppemenetlused kartellide puhul: koostoi- mes määrusega (EÜ) nr 622/2008 on määruse (EÜ) nr 773/2004 alusel on võimalik kiirendada menetlust ja saavutada trahvisumma vähendamine 10% võrra, kui asjaomased ettevõtted toetavad Euroopa Komisjoni tööd ning avalikustavad juba menetluse varases etapis osalemise konkurentsi vastastes kokkulepetes.

Õigus nõuda kahju hüvitamist: et tugevdada hoidumist keelatud kokkulepete sõlmimisest ja tarbijakaitse parandamiseks esitas Euroopa Komisjon 2008. aastal valge raamatu kahju hüvitamise nõuete kohta. Euroopa Komisjon esitas 2013. aasta juunis ka ettepaneku võtta vastu direktiiv teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse kahju hüvitamist konkurentsiõiguse rikkumise korral (COM(2013) 404 final) ning mille suhtes viiakse praegu läbi seadusandlikku menetlust. Kartellivastast menetlust iseloomustab siinkohal eelkõige kaks eritunnust: rahatrahvile lisanduks tsiviilõiguslik kahju hüvitamine ja leebema kohtlemise tulemuslikkust ei tohi kahjustada.

B. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 102)

Mõiste „turgu valitsev seisund“ tähendab ettevõtja majanduslikku tugevust, mis võimaldab tal vältida tõhusa konkurentsi alalhoidmist asjaomasel turul ja annab talle võimaluse tegutseda olulises ulatuses sõltumatult oma konkurentidest, klientidest ja tarbijatest (otsus kohtuasjas 27/76, United Brands). Turgu valitsev seisund määratakse kindlaks kogu siseturgu või selle osa valitseva seisundi põhjal. Vastava asjaomase turu ulatus sõltub toote olemusest, alternatiivse toote olemasolust ning ühtlasi tarbijate käitumisest ja valmisolekust minna üle alternatiivsele tootele. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 102 on esitatud üksnes mittetäielik loetelu kuritarvituse esinemise näidetest.

C. Ühinemiste kontrollimise menetlus

Määruses (EÜ) nr 139/2004 on sätestatud, et koondumised, mis võivad märkimisväärselt takistada tõhusat konkurentsi ühisturul või selle olulises osas, eelkõige turgu valitseva seisundi saavutamise või tugevdamisega, loetakse ühisturuga kokkusobima-

tuks (artikli 2 lõige 3). Enne koondumist tuleb sellest Euroopa Komisjoni teavitada. Kontrollimisel lähtutakse võimalusest saavutada kontroll teise äriühingu üle (artikli 3 lõige 19). Koondumist ei tohi viia ellu enne, kui komisjon on andnud selleks loa (artikkel 7). Süsteemset järelkontrolli ega sidusettevõtjate eraldamist ei toimu.

Menetlus võib hõlmata kahte etappi. Enamik menetlusi on võimalik juba pärast esimest etappi (25 tööpäeva) lõpule viia. Keerulisemaid juhtumeid hinnatakse põhjalikumalt teises etapis (90 tööpäeva). Heakskiitmise otsustele võidakse lisada tingimusi ja kohustusi (artikkel 8).

D. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 107 sisalduv riigiabi andmise keeld

Riigiabiks loetakse liikmesriikide poolt otse antav abi ja kõik riigi vahenditest lähtuvad toetused. Riigiabi hõlmab lisaks mittetagastavatele subsideerimistele ka sooduslaene, maksuvabastusi ja laenukäendusi, isegi riigi ametiasutuste osalust ettevõtetes juhul, kui nende kaudu teatavate ettevõtete või tootmisharude soodustamisega kahjustatakse või võidakse kahjustada konkurentsi ning mõjutatakse liikmesriikide vahelist kaubandust.

Abikeeldu ei kohaldata lõikes 2 ammendavalt loetletud juhtude suhtes. Neil juhtudel on abi siseturuga kokkusobiv ja seetõttu automaatselt lubatud. Lõikes 3 osutatud juhtudel on vajalik Euroopa Komisjoni poolne üksikjuhtumi hindamine. Ka abijuhtumite kontrollimisel kohaldatakse de minimis põhimõtet ja alates 2008. aastast üldist grupierandit (määrus (EÜ) nr 800/2008).

Majandus- ja finantskriisi ajal loodi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 3 punkti c alusel ajutiselt kohaldatav õigusraamistik, mis pidi esmalt kehtima 31. detsembrini 2010, kuid mille kehtivust pikendati. Sellesse kuulusid näiteks järgmised eeskirjad:

- ühenduse riigiabi meetmete ajutine raamistik praeguses finants- ja majanduskriisis rahastamisele juurdepääsu toetamiseks (ELT C 83, 7.4.2009, lk 1);
- riigiabi eeskirjade kohaldamine meetmete suhtes, mida on võetud seoses finantsasutustega (ELT C 270, 25.10.2008, lk 8);
- finantsasutuste rekapiitaliseerimine (ELT C 10, 15.1.2009, lk 2).

Kõikide majandusharude jaoks kättesaadava abi eesmärk oli kompenseerida pangalaenude andmise takerdumist ja edendada investeringute tegemist jätkusuutlikusse majanduskasvu. Hetkel on läbivaatamisel kõik abialased eeskirjad ning niisuguste uute eeskirjade kohaldamine, millega asendatakse ka kriisiaja vahendid, peaks algama 2014. aastal.

E. Avalikud teenused, üldhuviteenused ja üldist majandushuvi pakkuvad teenused

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 14 teise lausega antakse Euroopa Liidule esmakordselt jagatud seadusandlik pädevus. Seadusandliku tavamenetlusega antakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 52 ja 114 võrdväärsete kaasseadusandjate roll. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 14 täiendati protokolliga (nr 26) üldhuviteenuste kohta. Nimetatud protokollis rõhutatakse viitega Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 14 veel kord teenuste, nende mitmekesisuse, riiklike, piirkondlike ja kohalike asutuste laiaulatusliku suvaõiguse ja üldise juurdepääsu tähtsust. Erilise tähenduse annab Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 14 ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 36. Ka selles tunnustatakse ELi kodanike õigust juurdepääsuks üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele, eesmärgiga edendada liidu sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust.

Komisjon võttis 20. detsembril 2011. aastal vastu uue üldist majandushuvi pakkuvate teenuste paketi. Kõnealuse paketi eeskirju kohaldatakse alates 31. jaanuarist 2012 ja need koosnevad komisjoni otsusest (ELT L 7, 11.1.2012, lk 3) ning kahest teatisest (ELT C 8, 11.1.2013, lk 14 ja ELT C 8, 11.1.2012, lk 15). Direktiivi 2006/111/EÜ kohaldatakse jätkuvalt.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on konkurentsioigusse peamiselt kaasatud nõuandemenetluse kaudu. Parlamendi mõju on seega komisjoni ja nõukogu mõjuga võrreldes piiratud. Parlament on korduvalt nõudnud seadusandliku tavamenetluse kasutamist ka konkurentsioiguse puhul.

Euroopa Parlamendi tähtsaim ülesanne on kontrollida täidesaatvat organit. Komisjoni konkurentsivolinik astub mitu korda aastas majandus- ja rahanduskomisjoni (ECON) ette, et selgitada oma poliitikat ja arutada üksikotsuseid.

Igal aastal võtab Euroopa Parlament vastu resolutsiooni Euroopa Komisjoni konkurentsipoliitika aastaruande kohta. Alates 2011. aastast ei kujuta see resolutsioon endast enam ainult reaktsiooni komisjoni tulemustele möödunud aruandeperioodil, vaid selles käsitletakse ka konkurentsioiguse ja selle kohaldamise päevakohaseid põhiküsimusi.

Paremat tarbijakaitset silmas pidades võttis Euroopa Parlament 2012. aasta alguses vastu resolutsiooni, milles ta nõuab ühtset õigusraamistikku tarbijate kollektiivhagidele (A7-0012/2012). Eespool mainitud kahju hüvitamise hagnosisid käsitleva direktiivi ettepaneku suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust. Tegemist on seega konkurentsipoliitika valdkonnas harva esineva juhtumiga, mille puhul antakse Euroopa Parlamendile (vastutavaks komisjoniks on majandus- ja rahanduskomisjon) kaasseadusandja roll.

Euroopa Parlament käsitles komisjoni reformipüüdlusi oma 15. novembri 2011. aasta resolutsioonis üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatavate ELi riigiabi eeskirjade uuendamise kohta (P7_TA-PROV(2011)0494). Selles resolutsioonis rõhutab parlament, et vaja on selgitada vahekorda siseturu eeskirjade ja avalike teenuste osutamise vahel ning nõuab uuesti subsidiaarsuspõhimõtte kohaldamist. Parlament juhib tähelepanu riiklike/kohalike ametiasutuste pädevusele ja otsustusõigusele ning viitab sellega seoses Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokollile nr 26.

→ [Stephanie Honnfelder](#)
11/2013

3.2.2. Riigihankelepingud

Riigiasutused sõlmivad tööde teostamise ja teenuste osutamise tagamiseks lepingud. Selliseid lepinguid, mis sõlmitakse tasu eest ühe või mitme ettevõtjaga, nimetatakse riigihankelepinguteks ja need annavad olulise osa ELi sisemajanduse koguproduktist.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 26 ja 34, artikli 53 lõige 1 ning artiklid 56, 57, 62 ja 114.

Eesmärgid

Riigihankelepingutel on liikmesriikide majanduses oluline osa. Hinnanguliselt moodustavad need enam kui 16 % liidu sisemajanduse koguproduktist (SKP). Enne ühenduse õigusaktide rakendamist sõlmiti ainult 2 % riigihankelepingutest välisriikide ettevõtjatega. Teatavates sektorites, näiteks ehituses ja avaliku sektori ehitustöödel, energeetikas, telekommunikatsiooni ja rasketööstuse valdkonnas on neil lepingutel tähtis osa ning nende puhul oli tavaks eelistada seaduste või halduseeskirjade alusel kodumaiseid tarnijaid. Selline avatud ja tõhusa konkurentsi puudumine oli üks takistus ühtse turu väljakujundamisel ning see suurendas avaliku sektori hankijate kulusid ja pärssis teatavate võtmetähtsusega tööstusharude konkurentsivõimet.

Siseturu põhimõtete, eriti teenuste osutamise vabaduse ja vaba konkurentsi põhimõtte kohaldamine nende lepingute suhtes tagab majanduse ressurside parema jaotuse ja avaliku sektori vahendite otstarbekama kasutamise, sest tihedama konkurentsi tingimustes saavad avalikud asutused parima võimaliku kvaliteediga tooteid ja teenuseid parima hinnaga eest. Kõikjal Euroopa turul parimate tulemustega ettevõtjate eelistamine ergutab Euroopa ettevõtjate konkurentsivõimet (kes on seetõttu võimelised kasvama ja oma turge laiendama) ning tugevdab läbipaistvuse, võrdse kohtlemise, tõelise konkurentsi ja tõhususe põhimõtete järgimist, mis omakorda vähendab pettuste ja korruptsiooni ohtu. Tõeliselt avatud ühtset turgu on võimalik saavutada ainult siis, kui kõik ettevõtjad saavad kõnealuste lepingute sõlmimiseks konkureerida võrdsetel tingimustel.

Saavutused

Ühendus on vastu võtnud õigusaktid, mille eesmärk on kooskõlastada siseriiklike eeskirju, millega kehtestatakse pakkumuse esitamise ettepanekute avalikustamise ja pakkumuste hindamise objektiivsete kriteeriumidega seotud kohustused. Riigihankeid käsitlevaid normatiivakte on vastu võetud 1960. aastatest saadik, kuid hiljem otsustas ühendus neid lihtsustada ja kooskõlastada ning võttis vastu neli direktiivi (92/50/EMÜ, 93/36/EMÜ, 93/37/EMÜ ja 93/38/EMÜ).

Vastavalt 27. novembri 1996. aasta rohelises raamatus tehtud ettepanekule liideti kolm nendest direktiividest lihtsustamise ja suurema selguse eesmärgil ehitustööde riigihankelepinguid, asjade riigihankelepinguid ja teenuste riigihankelepinguid käsitlevaks direktiiviks 2004/18/EÜ, mida on muudetud direktiiviga 2005/75/EÜ, ning lisaks võeti vastu vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektorit käsitlev direktiiv 2004/17/EÜ. Mõlema direktiivi mõningaid lisasid muudeti direktiiviga 2005/51/EÜ.

Direktiivi 2004/17/EÜ ei kohaldata ehitustööde ja teenuste nn kontsessioonide suhtes, mis antakse lihtsalt teatava konkreetse tegevuse teostamiseks.

Direktiiviga 2009/81/EÜ kehtestati erieeskirjad kaitsetarbelistele hangetele, mis peaks lihtsustama kaitsetööstusettevõtete pääsu teiste liikmesriikide kaitsetööstuse turgudele.

Mõisted

Riigihankelepingud on lepingud, mis sõlmitakse kirjalikult ühe või mitme ettevõtja ja ühe või mitme avaliku sektori hankija vahel ning mille eesmärk on ehitustööde teostamine, toodete tarnimine või teenuste osutamine tasu eest.

Avaliku sektori hankijad on riigi-, piirkondlikud ja kohalikud asutused ning avaliku õigusega reguleeritud organid ja ühendused, mille on moodustanud üks või mitu sellist asutust või üks või mitu sellist avaliku õigusega reguleeritud organit ning mis on loodud konkreetselt mittetööstuslike ja mitteäriiliste üldhuvide rahuldamiseks, mis on juriidilised isikud ja mida rahastavad või mille juhtimist kontrollivad avaliku sektori hankijad. Need kõik on loetletud lisades.

Kontsessioonid on teenuste riigihankelepingutega sarnased lepingud, välja arvatud asjaolu, et tasuks teenuste osutamise eest antakse kas õigus teenust kasutada või see õigus koos tasuga.

Menetlused

Pakkumuse esitamise ettepanekud peavad vastama kolme liiki menetlustele, mille kasutamisel võetakse aluseks künnisesüsteem koos iga hankelepingu hinnangulise väärtuse arvutamise meetoditega ja kohaldatavate menetluste tunnustega, mis on kohustuslikud või soovitatavad vastavalt direktiivides sätestatud. Künnisesüsteemi ajakohastatakse iga kahe aasta järel. **Avatud menetluse** puhul võib pakkumuse esitada iga huvitatud ettevõtja. **Piiratud menetluse** korral võivad pakkumuse esitada üksnes

kutsutud taotlejad. **Läbirääkimistega menetluse** kasutamisel võivad avaliku sektori hankijad konsulteerida valitud ettevõtjatega ja pidada neist ühe või mitme läbirääkimisi lepingu tingimuste üle. **Võistlev dialoog** on menetlus, mille puhul võib iga ettevõtja taotleda osalemist ja avaliku sektori hankijad võivad pidada menetlusele lubatud taotlejatega dialoogi, eesmärgiga töötada välja oma nõuetele vastavad sobivamad alternatiivid ja kutsuda selle põhjal pakkumust esitama ainult väljavalitud taotlejad. Selline menetlus sobib keerukate lepingute sõlmimiseks direktiivi 2004/18/EÜ raames.

Üldpõhimõttena tuleb kõiki konkreetse pakkumuse suhtes kohaldatavaid eeskirju, mis puudutavad menetlust, pakkumuse vastuvõetavust, arvnäitajaid, enampakkumise protsessi ja tehnilisi kirjeldusi, alltöövõttu, kohustusi, lepingu täitmise tingimusi, majanduslikku, finants- ja tehnilist suutlikkust, kvalifikatsioone ja lepingu sõlmimist, selgitada hankedokumentides ja nendele lisatud kirjeldustes.

Kõik menetlused peavad vastama sellistele ELi õiguse põhimõtetele nagu läbipaistvus, mittediskrimineerimine, konkurents, vaba liikumine, vastastikune tunnustamine, proportsionaalsus, konfidentsiaalsus ja tõhusus. Nende tingimuste järgimine on kohustuslik. See kehtib ka selliste riigihankelepingute puhul, mille on allkirjastanud kolmas osapool – avalik-õiguslik või eraõiguslik isik, kellele avaliku sektori hankija on andnud eri- või ainuõigused avaliku teenuse osutamiseks. Siseriiklikke eeskirju võib kohaldada, kuid need peavad olema kooskõlas kehtiva ELi õigusega, puudutagu see siis avalikku kõlblust, avalikku poliitikat, avalikku julgeolekut, tervishoidu, inimeste ja loomade elu, töötingimusi ja tööohutust, elektroonilise teabevahetuse ohutust, turvalisust, konfidentsiaalsust, eraelu puutumatust, sertifitseerimist, keskkonda, väärkäitumist või tegevuse või kutsealaga tegelemise tingimusi jms. Komisjon tahab välja töötada elektrooniliste riigihankesüsteemide rahvusvahelise raamistiku ning esitab ettepanekud meetmete kohta, mis sellise raamistiku kasutamise kaudu peavad tagama hästtoimiva siseturu, parandama riigihangete süsteemi juhtimist ja suurendama tõhusust. Selleks kohaldatakse direktiivi 1999/93/EÜ ja 2000/31/EÜ.

Avalike ehitustööde kontsessioone, teenuste ideekonkursside, alltöövõttu, raamlepinguid, dünaamilisi ostusüsteeme ning avalike ehitustööde lepinguid subsideeritud elamuehituse korral reguleeritakse erieeskirjadega. Määrusega (EÜ) nr 2195/2002 nähakse ette ühtne riigihangete klassifikaator.

A. Hindamiskriteeriumid

Lubatud on valida kas a) madalaima hinna või b) majanduslikult soodsaima pakkumuse vahel (viimane kriteerium koosneb mitmest osast – kvaliteet, hind, tehniline väärtus, keskkonnanägemised, tarnetähtsused, tasuvus jne). Valitud kriteeriumid tuleb esitada

pakkumuse esitamise ettepanekus ja lisatud dokumentides.

B. Avalikustamise ja läbipaistvuse eeskirjad

Riigihankelepingud, mille väärtus ületab direktiivides sätestatud künnised, tuleb avalikustada vastavalt tüüpvormidele. Mõne lepingu puhul on teate (nt ideekonkursi teate) avaldamine kohustuslik, teiste puhul ei ole (nt eelteade). Avalikustamise vormid, tähtsused, suhtlemist ja teabevahetust reguleerivad eeskirjad ning menetluse läbiviimine on sätestatud kahes eelnimetatud direktiivis ja nende lisades ning määruses (EÜ) nr 1564/2005. Otsuses 2005/15/EÜ on sätestatud üksikasjalikud eeskirjad direktiivi 2004/17/EÜ artiklis 30 sätestatud tegevuse otsesele konkurentsile avatuse kindlakstegemise menetluse kohta. Iga avaliku sektori hankija peab teavitama pakkujaid nõuetekohaselt ja võimalikult kiiresti menetluse ning lepingute sõlmimise kohta tehtud otsustest. Iga kõrvalejätetud pakkuja tuleb teavitada kõrvalejätmise põhjustest.

C. Õiguskaitsevahendid

Õiguskaitsevahendite direktiiviga (2007/66/EÜ) kehtestatakse mõlemat riigihangete direktiivi (2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ) hõlmav tõhus läbivaatamise kord, mille alusel käsitletakse riigihanke-eeskirjade rikkumist avaliku sektori hankijate poolt. Õiguskaitsevahendite direktiivi üks tähtis element on pakkujatele lepingu sõlmimise otsusest teatamise ja lepingu sõlmimise vahele jääv nn ooteaeg. Kui otsusest teatatakse elektrooniliselt või faksi teel, on ooteaja pikkus 10 kalendripäeva, muude vahendite kasutamise korral 15 kalendripäeva.

D. Muud riigihangetega seotud küsimused

Üha rohkem tunnustatakse riigihangete kui poliitilise vahendi potentsiaali. Komisjoni 2008. aasta juulis avaldatud teatistes kutsutakse valitsusi üles tagama, et 2010. aastaks oleksid pooled nende hankemenetlused kooskõlas terve rea ühiste keskkonnanõukriteeriumidega. Komisjoni 2010. aasta suunistes pealkirjaga „Sotsiaalne ostmine – suunis sotsiaalsete kaalutluste arvessevõtmiseks riigihangete puhul“ propageeritakse sotsiaalselt vastutustundlikke riigihankeid. Kommertskasutusele eelnevad hanked annavad avalikele asutustele stiimuli uuenduslikuks hanketegevuseks.

Reform

Euroopa Komisjon võttis 20. detsembril 2011. aastal vastu seadusandlikud ettepanekud direktiivide 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ asendamise kohta. Eesmärk on muuta menetlused lihtsamaks ja paindlikumaks, et ergutada VKEde juurdepääsu riigihangetele, ning panna suurem rõhk sotsiaalsetele ja keskkonnanõukriteeriumidele.

Samal kuupäeval tegi komisjon ka ettepaneku võtta vastu direktiiv kontsessioonide, sealhulgas teenuste kontsessioonide kohta ja kujundada sellega lõplikult välja riigihangete õigusraamistik siseturul. Riigihangete väliskomponenti on arutatud ka pärast 21. märtsi 2012, mil komisjon avaldas ettepaneku võtta vastu määrus kolmandate riikide kaupade ja teenuste juurdepääsu kohta liidu riigihangete siseturule ning selliste menetluste kohta, millega toetatakse läbirääkimisi liidu kaupade ja teenuste juurdepääsu üle kolmandate riikide riigihanketurgudele.

Komisjon käivitas 2010. aasta oktoobris ka arutelu e-hangete teemal^[1] ja võttis 2012. aasta aprillis vastu e-hangete strateegia^[2], et minna 2016. aasta keskpaigaks täielikult üle e-hangetele.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on viimastel aastatel riigihangete teemaga aktiivselt tegelenud ja vastu võtnud mitu resolutsiooni: 18. mai 2010. aasta resolutsioon uute arengute kohta riigihangetes, 12. mai 2011.

aasta resolutsioon võrdse juurdepääsu kohta avaliku sektori turgudele ELis ja kolmandates riikides ning 25. oktoobri 2011. aasta resolutsioon riigihangete ajakohastamise kohta.

Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon võttis 18. detsembril 2012. aastal ja 24. jaanuaril 2013. aastal vastu kolm raportit riigihankeid ja kontsessioone käsitlevate seadusandlike ettepanekute kohta. Eelkõige toetab parlament lihtsustavaid meetmeid, näiteks menetluste paindlikkust, ning nõuab suuremat õiguskindlust. Parlament on seisukohal, et madalaim hind ei tohiks olla ainus hindamiskriteerium. Samuti tuleks arvesse võtta majanduslikku soodsust, sealhulgas säästvuse kriteeriumeid (olelusingi kulud, keskkonnakriteeriumid ja sotsiaalsed kriteeriumid).

Praegu arutab parlamendi läbirääkimisrühm kõneluseid ettepanekuid kolmepoolsetel kohtumistel nõukogu ja komisjoniga ning pärast seda toimub hääletus täiskogu istungil.

→ [Carine Piaguet](#)

^[1] Roheline Raamat e-riigihangete laiemal kasutuselevõtu kohta ELis KOM(2010) 571 lõplik

^[2] COM(2012)0179 final.

3.2.3. Äriühinguõigus

Pärast aastaid kestnud püüdlusi luua ettevõtjatele ühine ELi raamistik võttis nõukogu 2001. aastal vastu kaks õigusakti, millega tehti võimalikuks Euroopa äriühingu loomine. Võeti vastu Euroopa ühistu eeskirjad ning loodi Euroopa majandushuviühing.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 50 lõige 1 ja lõike 2 punkt g, artikli 54 teine lõik ning artiklid 114, 115 ja 352.

Eesmärgid

Äriühinguõiguse ühtlustamise peamine eesmärk on soodustada asutamiseõiguse kasutamist ning hõlbustada ja kiirendada üldsuse juurdepääsu teabele äriühingute kohta, lihtsustades nende suhtes kehtivaid avalikustamismõndeid ja kaotades Euroopa äriühingute arengu õiguslikud takistused. Ühtne turg eeldab, et loodaks üleeuroopalisi äriühinguid, mis saaksid tegutseda kogu liidus ühises õigusraamistikus. See aga tähendab, et kehtivate riiklike õigussüsteemide erinevustest tulenev mõju tuleb kaotada.

Saavutused

A. Minimaalsed ühtsed kohustused

1. Äriühingute loomine

Nõukogu esimese, 9. märtsi 1968. aasta direktiiviga 68/151/EMÜ, mida muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2003. aasta direktiiviga 2003/58/EÜ, sooviti lihtsustada ja kiirendada üldsuse juurdepääsu teabele äriühingute kohta, lihtsustades nende suhtes kehtivaid avalikustamismõndeid. Nõukogu teises, 13. detsembri 1976. aasta direktiivis 77/91/EMÜ käsitletakse üksnes aktsiaseltsi. Äriühingute loomiseks on vaja minimaalset omakapitali, et anda võlausaldajatele tagatis ja tasakaalustada aktsionäride piiratud vastutust. Samuti nähti ette minimaalsed nõuded aktsiaseltsi asutamislepingu kohta. Selleks et lihtsustada aktsiaseltside asutamise ning nende kapitali säilitamise ja muutmise tingimusi, muudeti direktiivi 77/91/EMÜ direktiiviga 2006/68/EÜ.

2. Äriühingute tegevus

Esimese direktiiviga tagatakse äriühingu kohustuste kehtivus heas usus tegutsevate kolmandate isikute suhtes. Muus osas on seda teemat käsitletud vaid ettepanekute tasandil, kui mitte arvestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (2009/102/EÜ, 16. september 2009) ühe osanikuga osaühingute kohta. Nõukogu 23. juuli 1990. aasta direktiiviga 90/435/EMÜ (muudetud direktiiviga 2003/123/EÜ), milles käsitletakse eri liikmesriikide ematettevõtjate ja tütarettevõtjate suhtes kohaldatavat ühist maksustamissüsteemi, kehtestatakse põhimõte, et maksustamine peab olema erinevate liikmesriikide ette-

võtjate vahelise konkurentsi seisukohalt neutraalne. Direktiiviga kaotatakse dividendide topeltmaksustamine juhul, kui ühe liikmesriigi tütarettevõtte jaotab dividendide oma teises liikmesriigis asuvale ematettevõttele. Maksustamise valdkonnas võeti vastu ka nõukogu direktiiv (2008/7/EÜ, 12. veebruar 2008) kapitali suurendamise kaudse maksustamise kohta.

3. Äriühingute ümberkorraldamine

Eesmärk on anda aktsionäridele ja osanikele ning kolmandatele isikutele ümberkorraldamise käigus samasugused garantiid. Sellest tulenevalt võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (2011/35/EL, 5. aprill 2011, millega tunnustati kehtetuks nõukogu kolmas direktiiv 78/855/EMÜ, 9. oktoober 1978), mis käsitleb aktsiaseltside ühinemist, ning kuues nõukogu direktiiv (82/891/EMÜ, 17. detsember 1982) aktsiaseltside jagunemise kohta. Viimatimainitud direktiivi muudeti direktiiviga 2007/63/EÜ, millega lisati nõue esitada aktsiaseltside ühinemisel või jagunemisel sõltumatu eksperdi aruanne, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/109/EÜ (osaliselt kehtetuks tunnustatud direktiiviga 2012/30/EL), et lihtsustada aruandlus- ja dokumenteerimismõndeid äriühingute ühinemise või jagunemise korral. Lisaks kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/25/EÜ ülevõtmispakkumiste kohta minimaalsed eeskirjad liikmesriikide seaduste kohaste äriühingute väärtpaberite ülevõtmispakkumistele, kui osa või kõigi nende väärtpaberitega on lubatud kaubelda reguleeritud turul. Läbipaistvusdirektiiviga (2004/109/EÜ) sätestati teatav hulk teatamisega seotud piirmäärasid aktsionäridele, kui nad saavutavad teatava osaluse noteeritud äriühingus. Esialgsed teavitamist käsitlevad eeskirjad olid siiski puudulikud, kuna teavitamist käsitleva direktiivi sätetega ei reguleeritud teatavate muude rahastamisvahendite omandamist, mida saab kasutada noteeritud äriühingus majandusliku osaluse saavutamiseks aktsiaid ostmata. Teavitamismõuetega seotud puuduste kõrvaldamiseks nõutakse läbivaadatud läbipaistvusdirektiivis teavitamist kõigi selliste rahastamisvahendite olulisest omamisest, mida saaks kasutada majandusliku osaluse saavutamiseks noteeritud äriühingutes ja millel on sama mõju kui aktsiaosalusel.

4. Äriühingute finantsseisundi puudutavad tagatised

Raamatupidamisdokumentides esitatud teabe samaväärsuse tagamiseks kõigis liikmesriikides sätestati neljandas, seitsmendas ja kaheksandas direktiivis (78/660/EMÜ, 25. juuli 1978, 83/349/EMÜ,

13. juuni 1983 ja 84/253/EMÜ, 10. aprill 1984) nõue, et äriühingu raamatupidamine (raamatupidamise aastaaruanded, konsolideeritud aruanded ja kohustuslike auditite läbiviimise eest vastutavate isikute kinnitus) peab andma õige ja õiglase ülevaate äriühingu varadest, finantsseisundist ja kasumist või kahjumist. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. juuli 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 1606/2002 rahvusvaheliste raamatupidamisstandardite kohaldamise kohta ühtlustati investoritele kaitse pakkuamiseks börsil noteeritud äriühingute finantsteavet.

17. mai 2006. aasta direktiiviga, milles käsitletakse raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit, muudeti direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ ning tunnistati kehtetuks direktiiv 84/253/EMÜ. Selle direktiivi eesmärk on tugevdada äriühingute finantsseisundi usaldusväärsust, kehtestades raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustusliku auditeerimise miinimumnõuded. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiiviga 2009/49/EÜ (millega muudetakse ühtlasi direktiivi 83/349/EMÜ) lihtsustatakse majanduskeskkonda, eelkõige mikro-majandusüksuste finantsaruandluse nõudeid, et suurendada nende konkurentsivõimet ning kasvupotentsiaali.

Liikmesriigiüleste äriühingute eeskirjad

A. Tökete kõrvaldamine äriühingute üleeuroopalisel arengul

Selleks et äriühinguõiguse erinevused liikmesriikides ei takistaks äriühingute piiriüleseid tehinguid, võeti vastu õigusaktid piiriüleste ühinemiste lihtsustamiseks ning börsil noteeritud äriühingute aktsionäride teatud õiguste piiriülese rakendamiseks. Äriühingute registrijärgse asukoha piiriülese üleviimise küsimus on veel lahendamata, kuid 2013. aasta jaanuarist aprillini viis komisjon sel teemal läbi avaliku konsultatsiooni.

1. Piiriülesed ühinemised

Direktiivi 2005/56/EÜ eesmärk on lihtsustada piiratud vastutusega äriühingute piiriülest ühinemist. Direktiiviga luuakse lihtne raamistik, mis võimaldab vältida ülevõetud äriühingu likvideerimist ja kehtib äriühingute suhtes, mis on asutatud liikmesriigi õiguse alusel ja mille registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht asub liidus, kui äriühingutest vähemalt kahe suhtes kehtib erineva liikmesriigi õigus. Seda kohaldatakse kõikide piiratud vastutusega äriühingute, v.a vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjate (eurofondid) suhtes.

2. Aktsionäride teatud õiguste piiriülene rakendamine

11. juuli 2007. aasta direktiiviga 2007/36/EÜ, milles käsitletakse noteeritud äriühingute aktsionäride tea-

tavate õiguste kasutamist, kaotatakse peamised piiriülese hääletamisega seotud takistused noteeritud äriühingutes, mille registreeritud asukoht on mõnes liikmesriigis, kehtestades aktsionäridele äriühingu üldkoosoleku raames teatavad lisaõigused.

B. Ühenduse tasandi eeskirjad

1. Eesmärk

Äriühingutele, kes soovivad tegutseda või end registreerida väljaspool oma riigi piire, tuleb anda võimalus tegutseda ühe ja mitte korraga mitme õigusüsteemi kohaselt.

2. Euroopa äriühing

Pärast pikki läbirääkimisi (30 aastat) võttis nõukogu vastu kaks Euroopa äriühingu asutamiseks vajalikku õigusakti: määruse (EÜ) nr 2157/2001 Euroopa äriühingu põhikirja kohta ja direktiivi 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes.

Määruse (EÜ) nr 2157/2001 kohaselt võib liidu territooriumil asutada äriühingu aktsiaseltsina (ladinakeelse nimega Societas Europaea ehk SE). Euroopa äriühing võimaldab tegutseda ELi tasandil kõikides liikmesriikides vahetult kohaldatavate liidu õigusaktide alusel. Euroopa äriühingu asutamisel peavad osalema vähemalt kahe liikmesriigi ettevõtteid, kuid võimalikud on eri variandid: ühinemine, valdusettevõtja asutamine, tütarettevõtja moodustamine või ümberkujundamine Euroopa äriühinguks. Euroopa äriühing peab võtma kapitaliühingu vormi. Selliste äriühingute mõistliku suuruse tagamiseks peab miinimumkapital olema vähemalt 120 000 eurot.

Direktiivi 2001/86/EÜ eesmärk on tagada, et SE loomine ei tooks kaasa töötajate senise kaasamise kadumist või vähenemist nendes äriühingutes, mis osalevad SE loomises. Kui äriühingus, kes osaleb SE loomises, kehtib töötajate osalemise õigus, tuleb see säilitada ka SE raames, kui pooled ei lepi kõikide asjakohaste äriühingute töötajate esindajaid koondavate läbirääkimiste raames kokku teisiti.

3. Euroopa ühistu (SCE)

Euroopa ühistu (SCE) põhikirja käsitleva määrusega (EÜ) nr 1435/2003 kehtestati Euroopa ühistu jaoks ühtne õiguslik vorm. See võimaldab eri liikmesriikides elavatel isikutel või eri liikmesriikides asutatud juriidilistel isikutel asutada ühistu. Selliste ühistute miinimumkapital on vähemalt 30 000 eurot ning need saavad tegutseda kogu siseturu piires ühe juriidilise isikuna, ühtede reeglite alusel ja ühe struktuuriga. Nad võivad oma piiriülest tegevust laiendada ja ümber korraldada, ilma et peaksid looma tütarühistute võrgustiku, mis on aeganõudev ja kulukas. Ka võivad eri riikide ühistud edaspidi ühineda Euroopa ühistuks. Lõpuks võib ühistu, mille tegevus ei toimu samas liikmesriigis, kus on ta peakontor, kujundada

ümber Euroopa ühistuks ilma seda eelnevalt likvideerimata.

22. juuli 2003. aasta direktiiviga 2003/72/EÜ sätestatakse töötajate osaluse tingimused Euroopa ühistutes, et välistada töötajate osaluse kadumist või vähenemist Euroopa ühistu loonud äriühingutes.

4. Euroopa majandushuviühing (EMHÜ)

Euroopa majandushuviühing, kellel on õiguslik võime ja mida reguleeritakse määrusega (EMÜ) nr 2137/85 ja millega antakse liikmesriikidele võimalus teha ühisfirmades koostööd (näiteks oma liikmete majandustegevuse hõlbustamiseks või arendamiseks, aga mitte ise kasu saamiseks) teise liikmesriigi äriühingute või füüsiliste isikutega ning jagada kasum liikmete vahel. Huviühingu tegevus võib tema liikmete majandustegevuse suhtes olla üksnes abistav. Euroopa majandushuviühing ei või oma väärt-pabereid börsil noteerida.

Projektid

Komisjon algatas 2012. aasta veebruaris internetis laiaulatusliku üldsusega konsulteerimise, et saada kõigi sidusrühmade arvamus Euroopa äriühinguõiguse kohta. Konsulteerimine on osa 2010. aasta lõpus algatatud mõttetalgutest ja jätk analüüsirühma raportile ning 2011. aasta mais peetud konverentsile Euroopa äriühinguõiguse tuleviku teemal. Euroopa Parlament võttis 2013. aasta veebruaris vastu resolutsiooni, mis põhineb komisjoni teatisel „Eli uuendatud strateegia aastateks 2011–2014 ettevõtja sotsiaalse vastutuse valdkonnas“.

Euroopa Parlamendi roll

Paljud Euroopa Parlamendi esitatud muudatusettepanekud on lisatud õigusaktidesse. Euroopa Parlament on eelkõige kaitsnud töötajate osalust äriühingutes. Euroopa Parlament on toonitanud eriti vajadust liikuda Euroopa äriühinguvormide loomise suunas, et lihtsustada ettevõtjate piiriülest tegevust. Selleks palus Euroopa Parlament 2007. aasta detsembris komisjonil esitada ettepaneku Euroopa osaühingu kohta, mis rahuldaks VKEde vajadusi, ning valmistada ette Euroopa äriühingu põhikirja eeskirjade läbivaatamine selliste ettevõtete loomisega seotud sätete lihtsustamiseks. Pärast Euroopa assotsiatsiooni ja Euroopa vastastikust ühingu käsitlevate määruse ettepanekute tagasivõtmist kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles nimetatud projekte uuesti alustama. Euroopa Parlament palus komisjonil ka kehtestada sihtasutustele ja assotsiatsioonidele nõuetekohase õigusraamistiku. Oma 14. märtsi 2013. aasta resolutsioonis esitas parlament komisjonile soovitusel Euroopa vastastikuse ühingu põhikirja kohta. Euroopa Parlament on ka korduvalt nõudnud ettepaneku koostamist äriühingu registrijärgse asukoha piiriülese üleviimise kohta. Hiljuti toetas parlament eesmärki vähendada Euroopa ettevõtjate halduskulusid ning avaldas arvamust erinevate võimaluste kohta, mille komisjon oli nimetatud eesmärgi saavutamiseks välja pakkunud.

→ Vesna Naglič

3.2.4. Intellektuaal-, tööstus- ja kaubandusomand

Intellektuaalomand tähendab intellektuaalsele loomingule antud ainuõiguste kogumit. See jaguneb kaheks: tööstusomand, mis hõlmab leiutisi (patendid), kaubamärke, tööstusdisainilahendusi ja geograafilisi tähiseid, ning autoriõigused, millega kaitstakse kirjandus- ja kunstiteoseid. Euroopa Liit on intellektuaalomandi valdkonnas teostanud juba aastaid aktiivset poliitikat, et ühtlustada siseriiklike õigusaktide teatavaid aspekte ning luua Euroopa intellektuaalomandi õigused, mis tagaksid intellektuaalomandi õiguste ühetaolise kaitse kogu liidus.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 36, 114 ja 118.

Eesmärgid

Kuigi intellektuaalomandi õigusi reguleeritakse erinevate siseriiklike õigusaktidega, kohaldatakse nende suhtes ka Euroopa Liidu õigusakte. Täpsemalt on liidu seadusandliku tegevuse eesmärk selles valdkonnas intellektuaalomandi õiguste teatavate aspektide ühtlustamine ja nende õiguste ühetaolise kaitse tagamine kogu liidus ühtset Euroopa intellektuaalomandi õiguste, näiteks ühenduse kaubamärgi ja ühenduse tööstusdisainilahenduste loomise kaudu.

Saavutused

A. Õigusaktide ühtlustamine

1. Kaubamärgid ja tööstusdisainilahendused

Euroopa Komisjon esitas 27. märtsil 2013 ettepaneku, mille eesmärk on kaubamärgi käsitlevate õigusaktide lihtsustamine ja ajakohastamine nii riiklikul kui ka liidu tasandil, et muuta kaubamärgi registreerimist ELis odavamaks, kiiremaks, usaldusväärsemaks ja prognoositavamaks ning suurendada kaubamärkide omanike õiguskindlust. Kõnealune ettepanek moodustab õigusaktide paketi, mis hõlmab järgmist: uuesti sõnastatud kaubamärki-dealast direktiivi (nr 2008/95/EÜ), millega ühtlustatakse kaubamärke käsitlevaid ELi liikmesriikide õigusakte; läbivaadatud määrust ühenduse kaubamärgi kohta (määrus (EÜ) nr 207/2009, mis sisaldab ka sätteid Siseturu Ühtlustamise Ameti kohta); ning läbivaadatud määrust ametile makstavate lõivude kohta (nr 2869/95).

13. oktoobri 1998. aasta direktiiviga 98/71/EÜ ühtlustatakse liikmesriikide õigusakte disainilahenduste õiguskaitse kohta. 12. detsembri 2001. aas-

ta määrusega (EÜ) nr 6/2002 (muudetud kujul) luuakse ühenduse süsteem disainilahenduste kaitseks. Nõukogu 18. detsembri 2006. aasta otsusega 2006/954/EÜ ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1891/2006 seotakse liidu disainilahenduste registreerimise süsteem Maaailma Tööstusomandi Organisatsiooni rahvusvahelise tööstusdisainilahenduste registreerimise süsteemiga.

2. Autoriõigused

a. Autoriõigused infoühiskonnas

Autoriõiguse ja sellega kaasnevate õigustega seotud õigusaktide kohandamiseks tehnika arengu ja eelkõige infoühiskonnaga võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 22. mail 2001 vastu direktiivi 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas^[1].

b. Õiguste kasutamine

Peamised selle valdkonna õigusaktid on järgmised:

- 19. novembri 1992. aasta direktiiv 92/100/EMÜ rentimis- ja laenutamissoiguse kohta, mis tunnistati kehtetuks ja asendati kodifitseerimiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiviga 2006/115/EÜ;
- 27. septembri 1993. aasta direktiiv 93/83/EMÜ satelliitlevi ja kaabli kaudu taasedastamise kohta;
- 27. septembri 2001. aasta direktiiv 2001/84/EÜ algupärase kunstiteose autori õiguse kohta saada hüvitist edasimüügi korral.

c. Autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste kaitse tähtaeg

Nende õiguste kehtivusaeg on seitsekümmend aastat (vt direktiivi 2006/116/EÜ, mida on muudetud direktiiviga 2011/77/EL).

^[1] Direktiivi eesmärk on eelkõige ühtlustada teoste kopeerimise, üldsusele edastamise, üldsusele kättesaadavaks tegemise ja levitamissoigusi ning samal ajal tagada tasakaal õiguste omajate ja kolmandate isikute huvide vahel.

d. Arvutiprogrammid ja andmebaasid

Direktiiviga 91/250/EMÜ kehtestatakse liikmesriikidele kohustus kaitsta arvutiprogramme autoriõigusega, sest need loetakse Berni kirjandus- ja kunsti-teoste kaitse konventsiooni tähenduses kirjandusteosteks. Nimetatud direktiivi on korduvalt muudetud ning see koduleeriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/24/EÜ. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 1996. aasta direktiivis 96/9/EÜ, mille eesmärk on tagada õiguskaitses andmebaasidele, määratletakse andmebaas kui „süsteemiliselt või meetodiliselt korrasstatud iseseisvate teoste, andmete või muu materjali kogu, mis on individuaalselt kättesaadav elektrooniliste või muude vahendite abil“. Direktiivis sätestatakse samal ajal intellektuaalsele loomingule autoriõiguse kaitse andmine ja **sui generis** õiguse andmine, mille eesmärk on tagada kaitse investeeringutele (rahalisel vahendil, inimressursid, jõupingutused ja energia), mis on tehtud andmebaasi sisu omandamiseks, kontrollimiseks või esitamiseks.

e. Kollektiivse esindamise organisatsioonid

Autoriõiguse ja sellega kaasnevate õigustega kaitstud infosisu ja seotud teenuste levitamiseks on vaja, et autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste omajad litsentsivad oma õigused. Õiguste omajad usaldavad oma õigused kollektiivse esindamise organisatsioonile, kes teostab õigusi nende nimel. Selleks et kehtestada nõuded, mis tagaksid, et kollektiivse esindamise organisatsioonid teostavad autoriõigust ja sellega kaasnevaid õigusi nõuetekohaselt, esitas komisjon 2012. aasta juulis ettepaneku võtta vastu direktiiv autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste kollektiivse teostamise kohta (COM(2012)0372). Nimetatud ettepanekus nähakse ka ette muusikateoste internetiõiguste multiterritoriaalne litsentsimine siseturul.

3. Patendid

Nõukogu 10. märtsi 2011. aasta otsus 2011/167/EL sündis 25 liikmesriigi soovist tõhustada koostööd ühtse patendi loomise valdkonnas. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2012. aasta määrusega (EL) nr 1257/2012 rakendatakse tõhustatud koostööd ühtse patendikaitse loomise valdkonnas, mida lubati otsusega 2011/167/EL. Nõukogu 17. detsembri 2012. aasta määrusega (EL) nr 1260/2012 rakendatakse tõhustatud koostööd ühtse patendikaitse loomise valdkonnas seoses kohaldatava tõlkekorraldusega. Mõlemat määrust hakatakse kohaldama alates 1. jaanuarist 2014 või ühtse patendikohtu lepingu jõustumise kuupäevast, kui see on hilisem.

4. Võltsimise vastane võitlus

Kuna liikmesriikidevahelised erinevused sanktsioonide süsteemides muudavad tõhusa võitluse

võltsimise ja piraatluse vastu keeruliseks, võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu kõigepealt vastu direktiivi 2004/48/EÜ intellektuaalomandi õiguste jõustamise kohta. Nimetatud direktiivi eesmärk on tugevdada piraatluse ja võltsimise vastast võitlust liikmesriikide vastavate õigusaktide ühtlustamise teel, et tagada siseturul intellektuaalomandi kõrge, samaväärne ja ühtne kaitstuse tase. Direktiivis 2004/48/EÜ on ette nähtud üksnes tsiviil- ja haldusõiguslikud meetmed, menetlused ja õiguskaitselahendid. Teise sammuna tegi komisjon ettepaneku võtta direktiivi 2004/48/EÜ täienduseks vastu kriminaalõiguslikud sätted, et tõhustada ja parandada võitlust võltsimise ja piraatluse vastu. Pärast oma 23. novembri 2005. aasta teatist tagajärgede kohta, mille toob kaasa Euroopa Kohtu otsus tühistada raamotsus keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu, võttis komisjon aga oma ettepaneku tagasi.

Euroopa Kohtu hiljutine kohtupraktika

Euroopa Kohus kinnitas 2012. aasta mais kohtuasjas SAS [C-406/10], et vastavalt direktiivile 91/250/EMÜ on autoriõigusega kaitstud ainult arvutiprogrammidele antud kuju; loogika, algoritmide ja programmeerimiskeele aluseks olevad ideed ja põhimõtted ei ole selle direktiivi alusel kaitstud (punkt 32). Kohus toonitas, et arvutiprogrammi funktsionaalsus ning arvutiprogrammis selle teatavate funktsioonide käitamiseks kasutatav programmeerimiskeel ja andmefailide vorming ei kujuta endast selle programmi avaldumisevormi direktiivi 91/250/EMÜ artikli 1 lõike 2 tähenduses (punkt 39).

5. Õiguste lõppemise teooria

a. Mõiste

Nimetatud teooria kohaselt ei ole ühe liikmesriigi õigusaktidega kaitstud tööstus- ja kaubandusomandi õiguste omanikul võimalik toetuda nendele õigusaktidele, et takistada „**teisels liikmesriigis kasutusele võetud toodete impordi või turustamist**“. Kõnealust teooriat kohaldatakse tööstusomandi kõikide valdkondade suhtes.

b. Piirangud

Ühenduse õiguste lõppemise teooriat ei kohaldata võltsitud toote turustamise suhtes või toodete puhul, mida turustatakse väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda (Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu artikkel 6). Kohus otsustas 1999. aasta juulis kohtuasjas Sebago ja Ancienne Maison Dubois & Fils v. GB-Unic SA [C-173/98], et kolmandates riikides turule viidud toodete puhul ei ole ka liikmesriikidel lubatud kaubamärgist tulenevate õiguste lõppemist oma siseriiklikus õiguses ette näha.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on oma mitmetes resolutsioonides intellektuaalomandi õiguste ja eelkõige andmebaaside, biotehnoloogialeiutiste ja autoriõiguse õiguskaitse kohta toetanud intellektuaalomandi õiguste järkjärgulist ühtlustamist. Euroopa Parlament on lisaks avaldanud vastuseisu inimese kehaosade patenteerimisele. Samuti on Euroopa Parlament avaldanud vastuseisu arvutis rakendatavate leiutiste patenteerimisele, et vältida selles valdkonnas innovatsiooni leviku tõkestamist ning võimaldada

väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele vaba juurdepääsu peamiste rahvusvaheliste arendajate poolt loodud tarkvarale. Praegu valmistab parlament ette algatusraportit, mis käsitleb palju kõneainet tekitanud tasu isiklikuks tarbeks kopeerimise eest. Parlament tegeleb samuti palju Maaailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni (WIPO) lepingu eelnõuga, mis käsitleb autoriõiguses vaegnägijatele tehtavaid erandeid.

→ Vesna Naglič

3.2.5. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem

Finantskriisist saadud kogemuste ja Larosière' raportis sisalduvate soovitude põhjal loodi Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem mikro- ja makrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalvet teostavate asutuste detsentraliseeritud mitmetasandilise süsteemina. Pangandusliidu loomise tõttu tehakse järelevalvesüsteemis praegu olulisi muudatusi. Süsteem vaadatakse läbi 2014. aastal.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 26 ja 114; ELi toimimise lepingu artikkel 290 (delegeeritud õigusaktid); ELi toimimise lepingu artikkel 291 (rakendusõigusaktid); ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 6.

Eesmärgid

2009. aasta veebruaris avaldatud Larosière' raportis soovitati luua Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem detsentraliseeritud võrgustikuna. Selle tulemusel loodi ELi ja liikmesriikide järelevalveasutusi ühendav makro- ja makrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalvesüsteem. Mikrotasandi samba moodustavad ELi tasandil Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA), kes teevad koostööd Euroopa järelevalveasutuste ühiskomitees (ühiskomitee). Makrotasandi järelevalvet teostab Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRN). Liikmesriikide vastavad pädevad järelevalveasutused osalevad samuti süsteemis, mille eesmärk on töötada välja ühine järelevalvekultuur ja edendada ühtse Euroopa finantsturu väljaarendamist.

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi õigusraamistik

A. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve ja reguleerimine

Mikrotasandi usaldatavusjärelevalvet (st järelevalvet konkreetsete asutuste üle) Euroopa Liidus iseloomustab ametiasutuste mitmetasandiline süsteem. Eri tasandeid on võimalik eristada järelevalve ja reguleerimise valdkonna (pangandus, kindlustus ja väärtpaberiturud) ning järelevalve ja reguleerimise tasandi (ELi ja riiklik) alusel. Eri tasandite vahelise järjepidevuse ja sidususe tagamiseks on loodud mitmeid kooskõlastavaid organeid ja vahendeid. Ka tuleb tagada asutuste töö kooskõlastamine rahvusvahelisel tasandil.

1. Euroopa järelevalveasutused

Euroopa järelevalveasutused vastutavad ELi tasandil mikrotasandi usaldatavusjärelevalve eest, kusjuures igapäevane järelevalve toimub liikmesriikide tasandil. EBA, EIOPA ja ESMA on liidu organid. Nad on ise-

seisvad juriidilised isikud, keda esindavad eesistujad. Nad on sõltumatud ja toimuvad üksnes liidu kui teraviku huvides.

a. Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA)

Õiguslik alus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ

EBA peakorter on Londonis. EBA järelevalvevaldkonda kuuluvad krediitiasutused, finantskonglomeraadid, investeerimisühingud ja makseasutused. Asutamismäärusega pannakse pangandusjärelevalvele palju ülesandeid, sealhulgas reguleerimise ja järelevalve usaldusväärse, tõhusa ja ühtse taseme tagamine, finantsüsteemi stabiilsusele ja tulemuslikkusele kaasaaitamine, õigusnormide erinevuste ärakasutamise vältimine, järelevalve võrdse taseme tagamine, tarbijakaitse, rahvusvahelise järelevalve koordineerimise tugevdamine ja krediitiasutuste järelevalve asjakohane reguleerimine. EBA koostab regulatiivsete tehniliste standardite ja rakenduslik tehniliste standardite eelnõud, mille komisjon võtab vastu (delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktidena). Ta annab välja suuniseid ja soovitusi ning tal on teatavad volitused juhul, kui riiklikud järelevalveasutused ei järgi liidu õigust. EBA juhtorganid on järelevalvenõukogu (peamine otsuseid tegev organ, kuhu kuuluvad eesistuja, iga liikmesriigi pädeva järelevalveasutuse juht ja üks esindaja komisjonist, EKPst, ESRNist ja ülejäänud kahest järelevalveasutusest), juhatus, eesistuja, tegevdirektor ja apellatsiooninõukogu.

b. Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA)

Õiguslik alus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1094/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/79/EÜ

EIOPA peakorter on Maini-äärses Frankfurdis. Organisatsioon on ülesehituselt sarnane EBA-le, aga tema järelevalvevaldkonda kuuluvad kindlustusandjad.

c. Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA)

Õiguslik alus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. november 2010. aasta määrus (EL) nr 1095/2010,

millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ

ESMA asukoht on Pariisis. Organisatsioon on ülesehituselt sarnane EBA-le, aga tema järelevalvevaldkonnas on peamiselt väärtpaberiturud ja seal osalevad asutused. ESM vastutab ka reitinguagentuuride järelevalve eest.

2. Euroopa järelevalveasutuste ühiskomitee

Ühiskomitee vastutab üldise ja **valdkonnaülese** koordineerimise eest, mille eesmärk on tagada valdkonnaülese järelevalve järjepidevus. Euroopa järelevalveasutuste määruste kohaselt hõlmab ühiskomitee tegevus järgmisi valdkondi: finantskonglomeraadid, majandusarvestus ja audit, mikrousaldatavuse analüüs sektoriüleste muutuste, riskide ja ohtude kohta, et tagada finantsstabiilsus, jaeinvesteerimistooted, rahapesu vastase võitluse meetmed, teabevahetus ESRNi ja Euroopa järelevalveasutuste vahel ning suhete arendamine nende asutuste vahel. Ühiskomitee vastutab valdkonnaüleste vaidluste lahendamise eest Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi asutuste vahel.

Ühiskomiteesse kuuluvad Euroopa järelevalveasutuste (ja võimalike alamkomisjonide) eesistujad ning selle tööd juhatab ühe Euroopa järelevalveasutuse eesistuja, kes vahetub rotatsiooni alusel iga 12 kuu järel. Ühiskomitee eesistuja on ka Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ase-eesistuja. Ühiskomitee peab tulema kokku vähemalt kaks korda aastas. Sekretariaadi teenust osutavad talle Euroopa järelevalveasutused.

3. Pädevad riiklikud järelevalveasutused;

Finantsteenuste valdkonna eri õigusaktide kohaselt määrab iga liikmesriik ise oma pädeva asutuse või asutused. Need pädevad riiklikud järelevalveasutused on osa Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemist.

B. Makrotasandi usaldatavusjärelevalve

1. Õiguslik alus

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1092/2010 finantsüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta
- Nõukogu 17. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1096/2010, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriuülesanded seoses Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu tegevusega

Makrotasandi usaldatavusjärelevalvet teostab ELi tasandil Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRN). ESRNi peakorter on Maini-äärses Frankfurtis. ESRNi eesmärk on hoida ära ja leevendada süsteemset ohtu Euroopa Liidu finantsstabiilsusele makromajanduslike arengute valguses. Asutamismäärus

sega antakse ESRN-le eri ülesanded ning vahendid nende ülesannete täitmiseks, nagu asjakohase teabe kogumine ja analüüsimine, riskide välja selgitamine ja tähtsuse järjekorda seadmine, hoiatuste ja soovistuste andmine ning nende järeelmeetmete järelevalve, konfidentsiaalsete hoiatusteadevate väljastamine ja nõukogule hinnangu andmine, kui ESRN jõuab järeldusele, et tekkida võib eriolukord, koosöö teiste Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi osalistega, tegevuse kooskõlastamine selliste rahvusvaheliste finantsorganisatsioonidega nagu Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja finantsstabiilsuse nõukogu (FSB) ning muudes liidu õigusaktides sätestatud ülesannete täitmine. ESRNile osutab sekretariaadi teenust Euroopa Keskpank (EKP) ja EKP president on ESRNi eesistuja.

C. Koostöö eri tasanditel

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem kooskõlastab rahvusvahelisel tasandil ka koostööd eri institutsioonidega.

Pangandusliit – Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi tulevane laiendamine

Finantskriis näitas, et vaid finantsjärelevalve kooskõlastamine Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi kaudu ei ole piisav Euroopa finantsturu killustumise ärahoidmiseks. Selle probleemi lahendamiseks esitas Euroopa Komisjon 2012. aasta keskel ettepaneku luua pangandusliit, mis võimaldaks integreeritumat lähenemist ja mis oleks täienduseks ühisraha alale ning ühtsele turule. See raamistik ühendas ühtse järelevalvemehhanismi, ühtse kriisilahenduse mehhanismi, hoiuste tagamise skeemi ettepanekud ja ühtse järelevalvealase eeskirjade kogumiku koos ühtse järelevalve käsiraamatuga. Pangandusliidu loomine on endiselt pooleli.

1. Ühtne järelevalvemehhanism

Tulevase ühtse järelevalvemehhanismi eesmärk on tagada järjepidev ja sidus järelevalve ning hoida ära õigusnormide erinevuste ära kasutamine ja liidu finantsteenuste turu killustumine. Ühtse järelevalvemehhanismi moodustavad EKP ja riikide pädevad asutused. EKP vastutab mehhanismi mõjusa ja järjepideva toimimise eest. EKP ja riikide pädevad asutused teevad koostööd ning vahetavad teavet. Järelevalvemehhanismi raames antakse EKP-le osalevate liikmesriikide (st kõigi euroala riikide ja ühineda otsustavate liikmesriikide) krediitiasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega seonduvad eriuülesanded. Need ülesanded on muu hulgas krediitiasutustele tegevuslubade andmine, usaldatavusnormatiivide ja muude regulatiivsete nõuete täitmise tagamine ja järelevalve teostamine. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalvet puudutavate ülesannete kõrval on EKP käsutuses ka makrotasandi usaldatavusjärelevalve vahendid, näiteks seoses

kapitalipuhvritega. EKP juhtimisstruktuuri kohandatakse selliselt, et EKP luuakse seoses ühtse järelevalvemehhanismiga uus järelevalvenõukogu.

Seadusandlik protsess praegu veel käib.

2. Ühtne kriisilahendusmehhanism

Ühtses järelevalvemehhanismis osalevate liikmesriikide ühtne kriisilahendusmehhanism täiendab järelevalvemehhanismi. Selles sisalduvad sätted ja asjakohased vahendid krediitiasutuste maksevõime taastamiseks ja kriisilahenduseks ühtses järelevalvemehhanismis. Komisjon peaks esitama ühtse kriisilahendusmehhanismi ettepaneku 2013. aasta juunis.

Tuleb teha vahet tulevase ühtse kriisilahendusmehhanismi ja praegu läbirääkimiste etapis oleva komisjoni ettepaneku (direktiiv krediitiasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistiku kohta) (COM(2012) 280/3) vahel, mille eesmärk on tagada ELile ühtlustatud riiklikud maksevõime taastamise ja kriisilahenduse mehhanismid.

3. Hoiuste tagamise skeemid

Komisjon esitas 2010. aastal ettepaneku praegu kehtiva hoiuste tagamise skeemi direktiivi uuesti sõnastamiseks. Algselt sisaldas pangandusliidu raamistik „ühtset“ hoiuste tagamise skeemi, hiljem on arutletud sellise skeemi vajalikkuse üle ning keskendutud teemale ühtlustatud riiklikud hoiuste tagamise skeemid vs ühtne Euroopa hoiuste tagamise skeem.

4. Muud pangandusliidu projekti elemendid

Võrdsete võimaluste tagamiseks tuleb töötada välja ühtsed eeskirjad. Asjaomaste pädevate asutuste välja töötatava ühtse järelevalve käsiraamatuga tagatakse ühtne järelevalve. Viimasel ajal on arutatud ka pankade struktuuri reformimise algatusi (Liikaneeni raport), mis võib pangandusliidu projekti samuti mõjutada.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendil oli kaasseadusandjana oluline roll Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi asutamise aktide koostamisel. Parlamendil on ka suured ülesanded kavandatava pangandusliidu eri elementidega seotud õigusaktide läbirääkimistel. Parlament osaleb regulatiivsete tehniliste standardite (mille võtab vastu komisjon) ja rakenduslike tehniliste standardite väljatöötamisel. Parlamendil on ulatuslikud teabe saamise õigused ja talle esitatakse muu hulgas Euroopa järelevalveasutuste iga-aastane töökava, mitmeaastane tööprogramm ja aastaaruanne. Euroopa järelevalveasutuste eesistujad ja tegevdirektorid peab ametisse kinnitama Euroopa Parlament. Parlament võib paluda Euroopa järelevalveasutuste arvamusi. Parlament hääletab ka igal aastal järelevalveasutuste eelarve täitmisele heakskiidu andmise üle.

→ Rudolf Maier

3.2.6. Finantsteenused: oluline seadusandlik ettepanek

Komisjon esitas 1999. aastal finantsteenuste tegevuskavaga (Financial Services Action Plan, FSAP) 42 meetet toimiva finantsteenuste siseturu loomiseks. Rakendatud meetmetega ühtlustati liikmesriikide õigusnorme panganduse, väärtpaberikaubanduse, kindlustuse, vanaduspensionite ja muude finantsteenuste valdkonnas. Finantsteenuste tegevuskava on Lissaboni tegevuskava lahutamatu osa, mille järeltulija on samuti finantsvaldkonda hõlmav strateegia „Euroopa 2020“.

Õiguslik alus

- Enamiku finantsteenuseid käsitlevate direktiivide ja määruste õiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 49 ja 56, mis puudutavad asutamiseõigust ja teenuste osutamise vabadust.
- 11. mai 1999: komisjon võttis vastu finantsteenuste tegevuskava (COM(1999) 232).
- 5. detsember 2005: finantsteenuseid käsitlev valge raamat aastateks 2005–2010.
- 2. juuni 2010: komisjoni teatis finantsteenuste reguleerimise kohta jätkusuutliku kasvu tagamiseks (COM(2010) 301).
- Keskeid direktiive ja nende praegust arengut on selgitatud Euroopa Komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraadi veebisaidil „Finantsteenused ja kapitaliturud“ (http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_24_de.htm).

Pangandus ja makseteenused

A. Krediidiasutuste direktiiv 2013/36/EL („Capital Requirements Directive“ – kapitalinõuete direktiiv, CRD) ja määrus (EL) nr 575/2013 kapitalinõuete kohta (CRR, ühiselt CRD IV)

1. Eesmärk ja sisu

Direktiivi ja määruse eesmärk on võtta krediidiasutuste jaoks kasutusele tänapäevane riskitundlik õigusraamistik, milles võetakse arvesse Baseli pangajärelevalve komitee (Basel Committee on Banking Supervision) rahvusvahelisi raamlepinguid krediidiasutuste kapitalinõuete kohta (Basel III). Eeskirjad, mis varem koosnesid kahest direktiivist, peavad tulema kasuks nii ELi majandusele kui ka finantsstabiilsusele ning pakkuma eelseid nii ettevõtjatele kui ka tarbijatele. Direktiividega ajakohastatakse tegevuslubade andmise ja tegevuse eeskirju, samuti omakapitali raamistikku selle ulatuslikumaks ja riskitundlikumaks muutmiseks. Näiteks nähakse kapitalinõuete direktiividega ette ettevõtte riski täpne hindamine ja tänu sisemise riskihindamissüsteemi (reitingu) heaskiitmisele luuakse võimalus riskijuhtimist parandada. Hilisemate muudatustega

(kapitalinõuete direktiivid II–IV) kehtestati nt edasi-väärtpaberistamise kord ja tasustamiseeskirjad ning kõrgemad kapitalinõuded. Kapitalinõuete määruse eesmärk on tagada ühtne kohaldamine (nn ühtsete eeskirjade kogumik).

2. Hinnang

Esialgse kapitalinõuete direktiiviga võeti Baseli raamleping üle Euroopa finantsteenuse sektorile kohasel kujul. Aastal 2008 alanud finantskriis on aga näidanud, et süsteemi on vaja parandada. Euroopa Parlament esitas 2010. aastal ühes oma raportis selgelt oma prioriteetidid: kapitalibaasi parandamine, likviidsusstandardid, tsükliilisust vähendavad meetmed, finantsvõimenduse määr ja vastaspoole krediidiriski katmine. Samas on kritiseeritud siiani kohaldatud menetluse läbipaistmatust ja nõutud Euroopa turuga kohandatud direktiivi ettepaneku esitamist.

B. Direktiiv 2007/64/EÜ makseteenuste kohta (makseteenuste direktiiv)

1. Eesmärk ja sisu

Makseteenuste direktiivi eesmärk on lihtsustada mittesularahaliste maksete tegemist kõikjal ELis ja sillutada teed ühtse euromaksete piirkonna loomisele. Täiendavateks eesmärkideks on teavitamiskohustuste abil saavutatav tarbijakaitse ja ühtlustatud turulepääsueeskirjade kaudu turgude avamise abil saavutatav konkurents. Direktiiviga tuleb luua ühtne ja tehnoloogiliselt neutraalne õiguslik keskkond makseteenustele ja edendada infrastruktuuri kaasajastamist. Makseteenuste direktiivi täiendavad määrus (EÜ) nr 924/2009 piiriüleste maksete kohta ühenduses ja määrus (EL) nr 260/2012, millega kehtestatakse eurodes tehtavatele krediid- ja otsekorraldustele tehnilised ja ärilised nõuded.

2. Hinnang

MMakseteenuste direktiivi teatavaid eeskirju on kritiseeritud nt seetõttu, et puudub (määrava) IBAN- numbri võrdlemine kontoomaniku nimega, mistõttu tehakse ülekanne ka juhul, kui need üksteisele ei vasta. Samuti puudub võimalus piirata otsekorralduste summat ja tühistamise võimalus pärast krediidikorralduse vastuvõtmist. Alates 2010. aasta lõpust on küll ühtse euromaksete piirkonna instrumendid olnud kasutusel kogu ELis, kuid neid kasutatakse

vähe. Seetõttu esitati 2010. aasta detsembris ettepanek võtta vastu määrus riigisest ülekannete ja otsekorralduste kaotamise kohta, mis võeti vastu 2010. aastal (määrusena (EL) nr 260/2012) ning millega kehtestati tähtjad üleminekuks riigisestelt makevahenditelt üleeuropalistele makevahenditele.

Väärtpaberiturg

A. Direktiiv 2004/39/EÜ finantsinstrumentide turgude kohta (finantsinstrumentide turgude direktiiv)

1. Eesmärk ja sisu

Finantsinstrumentide turgude direktiivi eesmärk on tagada kogu Euroopas ühtsed väärtpaberikaubanduse standardid, tihedam konkurents ja investorite parem kaitse muu hulgas uute sätete abil investorite kaitse kohta, parema läbipaistvuse abil investeerimishooldajatele komisjonitasu maksimiseerimise osutamise parema integreerituse abil. Investoritele tuleb anda teavet kõigi tasude kohta ning neid tuleb enne lepingu sõlmimist teavitada tootest ja sellega seotud riskidest. Sellise reguleeriva raamistiku abil loodetakse suurendada investorite usaldust, mis omakorda peab tugevdama rahvusvaheliste rahaliste vahendite voogu Euroopasse. Selle läbivaatamise esildas komisjon 2011. aastal (nagu kapitalinõuete neljanda direktiivi puhul) direktiivi (COM(2011) 656, nn finantsinstrumentide turgude direktiiv II) ja määruse (COM(2011) 652, nn finantsinstrumentide turgude määrus) uuesti sõnastatud versioonina.

2. Hinnang

Investorite kaitsjad avaldavad kahetsust selle üle, et näiteks tõendamiskohustus vale või puuduliku dokumendite esitamise eest lasub investoril, ehkki pangakontoteerimiskohustus lasub nõustajal. Järelevalvealaste eeskirjade rikkumisel puuduvad ka tsiviilõiguslikud tagajärjed, mistõttu ei saa investor nõuda kahjutasu. Kuna seda valdkonda reguleeritakse nn Lamfalussy direktiiviga, on rakendamiseks mitme rakendussätte vastuvõtmine ette nähtud ja vajalik. Viimane nõue kehtib ka uute ettepanekute suhtes.

B. Eurofondide direktiiv 2009/65/EÜ (vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjad)

1. Eesmärk ja sisu

Alates 1985. aastast on eurofondide direktiivi kohaselt antud ühtlustatud investeerimisfondide osakutele nn Euroopa tegevusluba, mille alusel on neid pärast ühes liikmesriigis turule lubamist võimalik teavitamiskorra kohaselt müüa kõigis muudes liikmesriikides. Tootevalikut on pidevalt laiendatud

ja investorite kaitsega seotud aspekte arvestatud. Uuesti sõnastatud direktiivis täpsustatakse fondivalitsete Euroopa tegevusluba, kaotatakse piiriülese turustamise bürokraatlikud tõkked ning reguleeritakse fondide ühinemised ja nn investor- ja ühiseurofondi struktuurid. Parandatakse ka investorite teavitamist ja koostöömehhanismi riiklike järelevalveasutuste vahel.

2. Hinnang

Ka selle direktiivi puhul on nt finantsressursside ühendamise, teavitamiskorra, fondivalitsete passi või investorile esitatava põhiteabe osas vaja võtta vastu arvukad rakendusmeetmed. Menetluses on muudki ettepanekud: a) deponitooriumit, tasustamispoliitikat ning vastutuste korda ja sanktsioone puututav muutmise ettepanek (COM(2012) 350), b) ettepanek võtta vastu määrus Euroopa pikaajaliste investeerimisfondide kohta (COM (2013) 462) ja c) ettepanek võtta vastu määrus rahaturufondide kohta (COM(2013) 615). Lisaks viis komisjon 2012. aasta keskpaigas läbi investeerimisfondide tulevase õigusraamistiku teemalise konsulteerimise.

Kindlustused

A. Kindlustuse ja edasikindlustuse direktiiv 2009/138/EÜ (Solventsus II)

1. Eesmärk ja sisu

Direktiiviga reformitakse põhjalikult finantsjärelevalvet kindlustusandjate üle ja see tähistab üleminekut praeguselt staatiliselt järelevalvemudelilt dünaamilisele riskipõhisele lähenemisele, et parandada tarbijate ja ettevõtjate kaitset. ELi kindlustusturu integratsiooni tuleb veelgi süvendada ning parandada kindlustusvõtjate ja soodustatud isikute kaitset. See peab lõpuks tooma kaasa Euroopa kindlustusandjate ja edasikindlustusandjate rahvusvahelise konkurentsivõime paranemise. Olulised punktid on riskile vastav kapital ja kapitali juhtimine.

Varasemates direktiivides oli solventsusmarginaali arvutamiseks ette nähtud staatiline arvutuskeem: selle suurus oleneb tehingute kogumahust, võttes arvesse puhtalt bilansilisi väärtusi. Solventsus II puhul keskendutakse rohkem tegelikele riskidele ja keskele kohale seatakse üksikute ettevõtjate individuaalne risk. Praeguseks tuleb arvestada kõigi asjakohaste kvantitatiivselt mõõdetavate riskidega (vähemalt tururiski, krediidiriski, kindlustustehnilise riski ja tegevusriskiga). Uus järelevalvesüsteem toob vastavalt kaasa selle, et kindlustusandjate kapital on riski katmiseks piisavalt suur. Seda täiendab miinimumkapitalinõue, millest väiksem kapital mingil juhul olla ei või.

Solventsus II kohaselt vastutab kindlustusandja juhatuse ettevõtte investeerimisstrateegia väljatöötamise ja rakendamise eest. Eesmärk on hallata varasid nii usaldusväärselt, et niisuguseid kohustusi nagu

solventsusnõudeid või ettenähtud riski ja kasumi suhet täidetakse kogu aeg.

2. Hinnang

Solventsus II tulemusel on kindlustuste käsutuses investeringuteks suuremad rahasummad ja see võimaldab neil üha enam globaliseeruvatel turgudel paremini konkureerida. Järelevalveametid kardavad siiski, et tihedam konkurents võib põhjustada rohkem maksejõuetusi ja tarbijate usalduse vähenemist ning suurendada survet väikestele ja keskmise suurusega kindlustusandjatele. Lühiajalises perspektiivis võib see tuua kaasa väiksema kindlustuskatte suurte pikaajaliste riskide puhul (kõrgemate kapitalinõuete tõttu) ning ristsubsideerimise piiramise kindlustusandjate poolt, mis võib tuua kaasa teatavate tariifide tõusu. Solventsus II käsitlevast seadusandlikust menetlusest nähtuvad ka näitlikud raskused, mis on seotud kaheetapilise seadusandliku menetlusega, mille puhul tuleb raamdirektiivi ülevõtmiseks ja kohaldamiseks võtta rakendusmeetmeid: alles 2011. aastal võttis komisjon vastu ettepaneku II koondirektiivi kohta (COM(2011) 8) (märkus: I koondirektiiviga kohandati vastavalt pangandus- ja väärtpaperidirektiive), et võtta arvesse uut järelevalvestruktuuri ja eelkõige 2011. aasta alguses toimunud Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) loomist. Ettepanek sisaldab sätteid ka ülevõtmise, kehtetuks tunnistamise ja kohaldamise tähtaja pikendamise kohta. 2012. aasta kevadel oli aga selge, et II koondirektiivi ei avaldata ja see

ei jõustu enne direktiivi Solventsus II ülevõtmistähtaja saabumist 31. oktoobril 2012. aastal, mistõttu oleks kõnealune raamdirektiiv tulnud üle võtta ilma üleminekusäteteta. Seetõttu tehti 2012. aasta mais ettepanek pikendada ülevõtmisperioodi 30. juunini 2013. aastal ja määrata ettevõtjate suhtes kehtivaks kohaldamiskuupäevaks 1. jaanuari 2014. Direktiivi 2012/23/EL oli vaja, et vältida õigusvaakumi tekkimist pärast 31. oktoobrit 2012. Et II koondirektiiv on endiselt menetlemisel, lükati ülevõtmise kuupäev veel kord edasi 31. jaanuarile 2015 ja kohaldamise alguskuupäev 1. jaanuarile 2016 (COM(2013) 680).

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament osaleb eriti aktiivselt finantsteevõtteid käsitlevate õigusaktide koostamises. Parlament ei ole toiminud mitte ainult kaasseadusandjana, vaid on samaaegselt toetanud komisjoni tööd, algatanud arutelusid ja esitanud algatusi (nt pangandus- ja investeerimisvaldkonna tasustamissüsteemide piiramise kohta), et selgitada oma seisukohati. Tänu ennetavale lähenemisviisile osaleb Euroopa Parlament aktiivselt praegu komisjonis, nõukogus ja rahvusvahelistes institutsioonides toimuvates aruteludes finantsturu järelevalvestruktuuri väljatöötamise üle ELi tasandil, samuti võimaluste otsimises süsteemse riski vältimiseks.

→ Doris Kolassa
11/2013

MAJANDUS- JA RAHALIIT

4

Majandus- ja rahaliit on siseturu saavutamiseks lahutamatu seotud ning see seisneb liikmesriikide majanduspoliitika ulatuslikumas kooskõlastamises Euroopa tasandil, aga ka kohustuses hoiduda liigsest eelarvepuudujäägist (stabiilsuse ja kasvu pakt). Tänu majandus- ja rahaliidule on kasutusele võetud ka ühisraha euro. Alates 1. jaanuarist 1999 juhib Euroopa rahapoliitikat Euroopa Keskpank (EKP). Kehtestatud on majanduse juhtimise süsteem, majanduspoliitikat kooskõlastatakse ja selle üle teostatakse järelevalvet, samuti on suurtes majandusraskustes olevate liikmesriikide jaoks kehtestatud finantstoetuste mehhanism.



4 MAJANDUS- JA RAHALIIT

- 4.1. Üldine raamistik — 159
 - 4.1.1. Majandus- ja rahaliidu ajalugu — 159
 - 4.1.2. Majandus- ja rahaliidu institutsioonid — 162
 - 4.1.3. Euroopa rahapoliitika — 165
 - 4.1.4. Liidu majanduse juhtimine — 168
- 4.2. Majanduspoliitika kooskõlastamine ja järelevalve — 171
 - 4.2.1. Uus fiskaalpoliitika raamistik — 171
 - 4.2.2. Makromajanduslik järelevalve — 174
 - 4.2.3. Finantsabi suurtes majandusraskustes olevatele ELi liikmesriikidele — 176

4.1. Üldine raamistik

4.1.1. Majandus- ja rahaliidu ajalugu

Majandus- ja rahaliit on ELi üha tiheneva majandusliku integratsiooni tulemus. See on ELi ühtse turu laiendus, mida iseloomustavad ühised toote-eeskirjad ning kaupade, kapitali, tööjõu ja teenuste vaba liikumine. Euroalal, mis praegu koosneb 18 ELi liikmesriigist, on kehtestatud ühisraha euro. Kõik 28 ELi liikmesriiki, välja arvatud Ühendkuningriik ja Taani, peavad võtma euro kasutusele pärast vähemalt kaheaastast ERM II-s osalemist ja lähenemiskriteeriumide täitmist. Euroopa Keskpank (EKP) paneb paika ühtse rahapoliitika, mida täiendavad ühtlustatud eelarvepoliitika ja kooskõlastatud majanduspoliitika. Majandus- ja rahaliidus ei ole ühte kesket institutsiooni, mis vastutaks majanduspoliitika eest. See vastutus on jagatud liikmesriikide ja erinevate ELi institutsioonide vahel.

Õiguslik alus

- Haagis (1969), Pariisis (1972), Brüsselis (1978), Hannoveris (1988), Madridis ja Strasbourgis (mõlemad 1989) ning Maastrichtis (1991–1992) toimunud Euroopa Ülemkogu otsused;
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 119–144, 219 ja 282–284;
- Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokollid majandus- ja rahaliidu kolmandasse etappi ülemineku, ülemäärase eelarvepuudujäägi ja makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluste, lähenemiskriteeriumide, Ühendkuningriigi ja Taani loobumisklausli, Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga ning eurorühma kohta.

Eesmärgid

Majandus- ja rahaliit on üha tiheneva majandusliku integratsiooni tulemus ja seetõttu ei ole ta eesmärk omaette. Majandus- ja rahaliitu juhitakse nii, et edendada jätkusuutlikku majanduskasvu ja kõrget tööhõivet asjakohase majandus- ja rahapoliitika abil. See hõlmab kolme põhilist majandustegevust: i) rahapoliitika, mille eesmärgiks on hindade stabiilsus; ii) majanduspoliitika kooskõlastamine liikmesriikides; iii) ühtse turu tõrgeteta toimimise tagamine.

Saavutused

Euro on saanud Euroopa Liidu 18 liikmesriigis igapäevaeltu lahutamatuks osaks. Ka ülejäänud liikmesriigid võtavad järk-järgult euro kasutusele. Ühisraha olemasolu annab vaieldamatuid eeliseid: see alandab finantstehingute kulusid, hõlbustab reisimist, tugevdab Euroopa Liidu rolli rahvusvahelisel areenil jne.

Majandus- ja rahaliidu ajalugu

Pärast 1969. aastal Haagis peetud tippkohtumist määrasid riigijuhid kindlaks **Euroopa integratsiooni uue eesmärgi: majandus- ja rahaliidu loomise**. Luksemburgi tollase peaministri Pierre Werneri juhitud töörühm koostas raporti, milles kavandati täieliku majandus- ja rahaliiduni jõudmine vastavalt plaanile kümne aasta jooksul mitmes etapis. Lõppeesmärgiks oli saavutada kapitali liikumise täielik liberaliseerimine, liikmesriikide valuutade täielik konverteeritavus ning vahetuskurside lõplik kindlaksmääramine. **Bretton Woodsi süsteemi kokkuvarisemine** ning USA valitsuse otsus dollari kurss vabaks lasta põhjustasid 1971. aastal ebastabiilsuse laine valuutaturgudel, mis seadis tõsiselt kahtluse alla Euroopa valuutade omavahelised pariteedid. Selle tulemusena peatus ka majandus- ja rahaliidu projekt.

1972. aasta Pariisi tippkohtumisel püüdis ühendus anda rahanduslasele integratsioonile uut hoogu, luues süsteemi „**madu tunnelis**“; see mehhanism oli mõeldud selleks, et juhtida liikmesriikide valuutade kursside kõikumist (madu) kindlaksmääratud kitsastes piirides dollari suhtes (tunnel). Naftakriisi, nõrga dollari ja majanduspoliitiliste lahknevuste tõttu kaotas „madu“ vähem kui kahe aastaga suurema osa oma liikmetest ning kitsenes lõpuks Saksa marga ümber koondunud stabiilsuse piirkonnaks, mille moodustasid Saksamaa, Beneluxi riigid ja Taani.

Euroopa Rahasüsteemi loomine. Jõupingutusi rahandusliku stabiilsuse ala rajamiseks jätkati 1978. aastal, kui Brüsseli tippkohtumisel loodi Euroopa Rahasüsteem (ERS), mis põhines fikseeritud kuid korrigeeritavate vahetuskurside põhimõttel. Kõigi liikmesriikide valuutad peale Ühendkuningriigi osalesid vahetuskursimehhanismis, mida tähistati lühendiga ERM I. Vahetuskursid põhinesid

keskkurssidel Euroopa rahaühiku ehk *eküü* suhtes (algsest nimetati seda Euroopa arvestusühikuks), mis kujutas endast kõigi osalevate valuutade kaalutud keskmist. Eküüdes väljendatud keskkursside põhjal arvutati välja kahepoolsete vahetuskursside tabel ning edaspidi ei tohtinud valuutade kursid nende kahepoolsete vahetuskursside suhtes kõikuda rohkem kui 2,25% kummaski suunas (välja arvatud Itaalia liir, millele lubati kõikumist kuni 6% ulatuses). Rohkem kui 10 aasta jooksul saavutas ERS valuutakursside kõikumise vähendamisel häid tulemusi: süsteemi paindlikkus koos poliitilise otsusekindlusega saavutada majanduslik lähenemine tõi kaasa jätkusuutliku valuutastabiilsuse.

Koos ühtse turu programmi vastuvõtmisega 1985. aastal sai üha selgemaks, et siseturu kogu potentsiaali ei ole võimalik täielikult ära kasutada, kuni säilivad suhteliselt kõrged valuuta konverteerimisega seotud tehingukulud ja kuitahes väike valuutakursside kõikumisega seotud ebakindlus. Lisaks hurjutasid mitmed majandusteadlased nn „võimatut kolmnurka“, olles seisukohal, et pikemas perspektiivis on võimatu ühitada kapitali liikumist, vahetuskursi stabiilsust ja eri riikide iseseisvaid rahapoliitikaid.

Majandus- ja rahaliidu loomine. 1988. aastal tegi Hannoveris toimunud Ülemkogu otsuse luua tollase Euroopa Komisjoni presidendi Jacques Delors'i juhtimisel komitee, mis uuriks majandus- ja rahaliidu moodustamist. Komitee esitas 1989. aastal aruande, milles tehti ettepanek võtta otsustavaid meetmeid majandus- ja rahaliidu loomiseks kolmes etapis. Eriti rõhutati aruandes vajadust riikide majanduspoliitika parema kooskõlastamise ja riikide eelarvepuudujääke käsitlevate eeskirjade järele. Ühtlasi tehti ettepanek luua liidu rahapoliitika eest vastutav täiesti uus sõltumatu institutsioon – Euroopa Keskpank (EKP). Delors'i aruande põhjal tegi 1989. aastal Madridis toimunud Euroopa Ülemkogu otsuse käivitada 1. juulil 1990 majandus- ja rahaliidu esimene etapp, s.o kaotada kõik kapitali liikumise piirangud.

1989. aasta detsembris nõudis Strasbourgis toimunud Ülemkogu valitsustevahelise konverentsi kokkutsumist, et teha kindlaks, milliseid muudatusi on majandus- ja rahaliidu loomiseks tarvis teha asutamislepingus. Valitsustevahelise konverentsi töö tulemusel valmis Euroopa Liidu leping, mis võeti liikmesriikide riigipeade ja valitsusjuhtide poolt ametlikult vastu 1991. aasta detsembris Maastrichtis toimunud Euroopa Ülemkogul ning allkirjastati 7. veebruaril 1992.

Maastrichti lepinguga nähakse ette majandus- ja rahaliidu loomine kolmes etapis.

Esimene etapp: (1. juuli 1990 – 31. detsember 1993) kapitali vaba liikumine liikmesriikide vahel.

Teine etapp: (1. jaanuar 1994 – 31. detsember 1998) liikmesriikide majanduspoliitika lähenemine ning koostöö tugevdamine liikmesriikide keskpankade vahel. Rahapoliitika koordineerimiseks asutati Euroopa Rahainstituut (ERI), mille ülesanne oli tugevdada koostööd liikmesriikide keskpankade vahel ning teha vajalikke ettevalmistusi ühisraha kasutuselevõtuks. Riikide keskpangad pidid selle etapi jooksul saavutama iseseisvuse.

Kolmas etapp: (alates 1. jaanuarist 1999 kuni tänaseni) **euro** kui liikmesriikide **ühisraha** järkjärguline kasutuselevõtmine ning ühise rahapoliitika rakendamine EKP egiidi all. Kolmandasse etappi ülemineku tingimuseks oli püsiva vastastikuse lähenemise kõrge taseme saavutamine vastavalt mitmetele aluslepingutes sätestatud kriteeriumidele. Eelarve-eeskirjad muutusid kohustuslikuks ning liikmesriikidele, kes neid ei järginud, võis kehtestada sanktsioone. Võeti kasutusele ühtne rahapoliitika, mille juhtimine usaldati Euroopa Keskpankade Süsteemile, mis koosneb liikmesriikide keskpankadest ja EKPst.

Majandus- ja rahaliidu kaks esimest etappi on lõpule viidud. Kolmas etapp alles kestab. Põhimõtteliselt peavad selle viimase etapiga ühinema kõik ELi liikmesriigid ning seega võtma kasutusele euro (ELi toimimise lepingu artikkel 119). Mõned liikmesriigid ei ole aga veel täitnud lähenemiskriteeriume. Nende liikmesriikide suhtes kohaldatakse ajutist erandit, kuni nad on võimelised ühinema majandus- ja rahaliidu kolmanda etapiga. Lisaks on Ühendkuningriik ja Taani teatanud oma kavatsusest mitte osaleda majandus- ja rahaliidu kolmandas etapis ja seetõttu mitte eurot kasutusele võtta. Seetõttu on neile kahele liikmesriigile tehtud erand, mis puudutab osalemist majandus- ja rahaliidus. Erandite tegemise täpsem kord on sätestatud nimetatud kahte riiki käsitlevates protokollides, mis on lisatud ELi aluslepingutele. Ühendkuningriigil ja Taanil on aga õigus erandlik seisund tühistada ning esitada avaldus majandus- ja rahaliidu kolmanda etapiga ühinemiseks. Praeguseks on 18 liikmesriiki 28st ühinenud majandus- ja rahaliidu kolmanda etapiga ja võtnud seega kasutusele ühisraha euro.

Euroopa Parlamendi roll

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest osaleb Euroopa Parlament võrdse kaasseadusandjana seadusandlikus tavamenetluses, võttes vastu üksikasjalikke eeskirju mitmepoolse järelevalve kohta (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 121 lõige 6). See hõlmab muu hulgas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikku osa, samuti hoolsamat makromajanduslikku järelevalvet, et hoida ära finantskriisist tulenevat kahjulikku tasakaalutust. Majanduse juhtimist käsitleva kuue seadusandliku akti pakett tugevdas Euroopa Parlamendi rolli ELi majanduslikul juhtimisel, eelkõige tänu nn Euroopa poolaasta

ning majandusdialoogi kasutuselevõtmisele. Lisaks peetakse Euroopa Parlamendiga nõu järgmistes küsimustes:

- euro ja ELi väliste riikide vääringute vahelisi vahetuskursse puudutavad kokkulepped;
- ühisrahale üleminekuks sobivate riikide valimine (alates 1999. aastast);
- EKP juhatuse presidendi, asepresidendi ja muude liikmete ametisse nimetamine;
- stabiilsuse ja kasvu paktis osundatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamist puudutavad õigusaktid.

→ [Dirk Verbeke](#)

4.1.2. Majandus- ja rahaliidu institutsioonid

Euroopa rahaliidu institutsioonid kannavad peamist vastutust Euroopa rahapoliitika kujundamise, euro emiteerimist reguleerivate eeskirjade ja hinnastabiilsuse eest ELis. Need institutsioonid on EKP, EKPS, majandus- ja rahanduskomitee, eurorühm ning majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN).

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 119–144, 219 ja 282–284
- Euroopa Liidu lepingule lisatud protokollid: protokoll (nr 4) Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta, protokoll (14) eurorühma kohta

Eesmärgid

Majandus- ja rahaliidu institutsioonide peamised eesmärgid (4.1.1) on:

- siseturu väljakujundamise lõpuleviimine, kõrvaldades valuutavahetustehingutega kaasneva vahetuskursside kõikumise ja kulud, samuti valuutakursside kõikumistega seotud riskide maandamise kulud;
- kulude ja hindade võrreldavuse tagamine kogu liidu ulatuses, mis abistab tarbijaid, ergutab kaubavahetust liidu sees ning hõlbustab äritegevust;
- Euroopa rahandusliku stabiilsuse ja finantsvõimsuse tugevdamine järgmiselt:
 - tehes juba oma olemuselt lõpu mis tahes võimalusele spekuloida liidu vääringute-ga;
 - tagades seeläbi loodava rahaliidu majandusdimensiooni kaudu, et uus vääring on suures osas kaitstud rahvusvahelise spekuloidmise vastu;
 - võimaldades eurol saada oluliseks reserv- ja maksevaluutaks.

Saavutused

A. Institutsioonid majandus- ja rahaliidu esimeses etapis (1. juuli 1990 – 31. detsember 1993)

Majandus- ja rahaliidu esimesel etapil ei loodud ühtegi rahaasutust.

B. Institutsioonid majandus- ja rahaliidu teises etapis (1. jaanuar 1994 – 31. detsember 1998)

1. Euroopa Rahainstituut (ERI)

ERI asutati majandus- ja rahaliidu teise etapi alguses (vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 117) ja

see võttis üle keskpankade juhatajate komitee ning Euroopa Valuutakoostöö Fondi ülesanded. Rahains-tituudil ei olnud sõnaõigust rahapoliitika korraldamisel, mis jäi riikide ametiasutuste õiguseks. Tema peamine ülesanne majandus- ja rahaliidu teise etapi elluviimisel oli tugevdada nii koostööd riikide keskpankade vahel kui ka liikmesriikide rahapoliitika koordineerimist, et tagada hindade stabiilsus. Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 123 lõikele 2 saadeti ERI laiali, kui asutati EKP, mille loomisele ta oli teed sillutanud (1. juunil 1998).

2. Valuutakomitee

Valuutakomitee koosnes komisjoni ja liikmesriikide poolt võrdsel arvul ametisse nimetatud liikmetest. Komiteel, mis loodi liikmesriikide poliitika kooskõlastamise edendamiseks siseturu toimimiseks vajalikul määral (EÜ asutamislepingu artikkel 114), oli nõuandev roll. Komitee saadeti laiali kolmanda etapi alguses ning asendati majandus- ja rahanduskomiteega (ELi toimimise lepingu artikkel 134).

C. Kolmanda etapi institutsioonid (alates 1. jaanuarist 1999)

1. Euroopa Keskpank (EKP) (1.3.11)

a. Korraldus

EKP asutati 1. juunil 1998 asukohaga Maini-äärses Frankfurdis. Keskpangal on kaks liidu institutsioonidest ja riikide ametiasutustest sõltumatut juhtorganit (nimelt EKP nõukogu ja juhatus) ning – teatud ülesannete täitmiseks – EKP üldnõukogu (mis ei ole EKPSi otsuseid tegev kogu). Lissaboni lepinguga sai EKPst ELi institutsioon (ELi lepingu artikli 13 lõige 1, ELi toimimise lepingu artiklid 282–284); sellele eelnevalt puudus tal EÜ asutamislepingu sätete kohaselt staatus, kuigi ta oli juuriidiline isik.

i. EKP nõukogu

Nõukogusse kuuluvad juhatuse liikmed ja euro kasutusele võtnud riikide keskpankade juhatajad (ELi toimimise lepingu artikkel 283 ja põhikirja artikkel 10.1). Kõrgeima otsuseid tegeva organina võtab nõukogu vastu suunised ja otsused, mis on vajalikud EKPSile usaldatud ülesannete täitmiseks, määratleb liidu rahapoliitika (sealhulgas teeb vajaduse korral otsused, mis on seotud rahapoliitiliste vahe-eesmärkidega, põhiliste intressimääradega ja valuutareservi eraldamisega EKPSile) ning annab selle rakendamiseks vajalikud suunised (põhikirja artikkel 12). Lissaboni lepinguga on kindlaks määratud, et EKP

juhatuse liikmed valib ja määrab ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud hääleteenamusega (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 283).

ii. Juhatus

Juhatusse kuuluvad president, asepresident ning neli liiget, kes kõik nimetatakse ametisse euroala liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide ühisel kokkuleppel kaheksaks aastaks ja keda ei saa ametisse tagasi nimetada (ELi toimimise lepingu artikkel 283). Juhatusse ülesanne on rahapoliitikat ellu viia ning anda selleks vajalikke juhiseid liikmesriikide keskpankadele. Juhatus vastutab ühtlasi EKP nõukogu istungite ettevalmistamise ja EKP igapäevase töö juhtimise eest (põhikirja artiklid 11 ja 12).

iii. EKP üldnõukogu

Üldnõukogusse (põhikirja artikkel 44) kuuluvad EKP president ja asepresident ning kõigi ELi liikmesriikide keskpankade juhatajad, olenemata sellest, kas need riigid on võtnud kasutusele euro või mitte. Üldnõukogu aitab kaasa statistilise teabe kogumisele, kooskõlastab nende liikmesriikide rahapoliitikat, kes ei ole eurot kasutusele võtnud, ja teostab järelevalvet Euroopa vahetuskursimehhanismi toimimise üle.

b. Roll

Kuigi pangatähti võivad emiteerida EKP või liikmesriikide keskpangad, on ainult EKP-l õigus anda luba pangatähtede emissiooniks. Liikmesriigid võivad emiteerida münte tingimusel, et EKP on emissiooni mahu heaks kiitnud (ELi toimimise lepingu artikkel 128). EKP teeb otsuseid, mis on vajalikud EKPSile antud ülesannete täitmiseks kooskõlas tema põhikirja ja aluslepinguga (ELi toimimise lepingu artikkel 132). EKP kogub riikide keskpankade kaasabil vajalikku statistilist teavet kas riikide pädevatelt ametiasutustelt või otse majandussubjektidelt (põhikirja artikkel 5). EKPga tuleb konsulteerida iga tema pädevusse kuuluva liidu õigusakti eelnõu puhul ja riikide ametiasutuste taotluse alusel iga õigusakti eelnõu puhul (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 4). EKP vastutab riiklike maksesüsteemi ja EKP maksesüsteemi ühendava arveldussüsteemi TARGET2 ehk üleeuroopalise automatiseeritud reaalaajalise brutoarvelduste kiirülekanDESüsteemi sujuva toimimise eest. EKP teeb ettevalmistusi euroalaga liituvate liikmesriikide keskpankade integreerimiseks EKPSiga.

EKP võib täita eriülesandeid, mis hõlmavad krediidiasutuste ja muude rahaasutuste usaldusnormatiivide täitmise järelevalvet (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 6 ja põhikirja artikkel 25.2). Liikmesriikide ametiasutused jätkavad pangandussüsteemi üle järelevalve teostamist; liidu järelevalveasutuste piiriülese koostöö tagavad kolm Euroopa järelevalveasutust (ESAd): Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA). Seda järelevalvesüsteemi täiendab uus makrotasandi usaldatavusriskide üle järele-

valvet teostav asutus – Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu.

2. Euroopa Keskpankade Süsteem (EKPS) ja eurosüsteem

a. Korraldus

EKPS koosneb EKPst ja kõigi ELi liikmesriikide keskpankadest (ELi toimimise lepingu artikli 282 lõige 1 ja põhikirja artikkel 1). EKPSi juhivad samad otsuseid tegevad organid mis EKPd (ELi toimimise lepingu artikli 282 lõige 2). Eurosüsteem hõlmab ainult EKPd ja euroala liikmesriikide keskpanku.

b. Roll

EKPSi esmane eesmärk on säilitada hindade stabiilsus (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 1 ja artikli 282 lõige 2, põhikirja artikkel 2). Ilma et see piiraks nimetatud eesmärki, toetab EKPS üldist majanduspoliitikat, aidates kaasa liidu eesmärkide saavutamisele. Seda tehes täidab EKPS järgmisi ülesandeid (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 2 ja põhikirja artikkel 3):

- liidu rahapoliitika määratlemine ja selle rakendamine;
- välisvaluutatehingute sooritamise vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 219 sätetele;
- liikmesriikide ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja haldamine;
- maksesüsteemide tõrgeteta toimimise edendamine;
- ja (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 5 ning põhikirja artikkel 3.3):
 - pädevate asutuste teostatava krediidiasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning rahandussüsteemi stabiilsusega seotud poliitika tõrgeteta elluviimisele kaasa aitamine.

3. Majandus- ja rahanduskomitee

Kuni kuuest liikmest, kellest kolmandiku nimetavad liikmesriigid, kolmandiku komisjon ja kolmandiku EKP (ELi toimimise lepingu artikli 134 lõige 2), koosneva komitee ülesanded on samad mis valuutakomiteel, mille volitused ta 1. jaanuaril 1999 üle võttis, kuid ühe olulise erinevusega: komisjoni ja nõukogu teavitamine rahandusosalst olukorda puudutavatest arengutest on nüüd EKP ülesanne.

4. Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN)

Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu ühendab kõigi ELi liikmesriikide rahandusministreid ning on Euroopa tasandil otsuseid tegev organ. Pärast nõupidamist EKPga teeb nõukogu otsuseid euro vahetuskursipoliitika kohta ELi väliste riikide vääringute suhtes, järgides hindade stabiilsuse eesmärki.

5. Eurorühm

Algselt Euro-11 nime kandnud euroala majandus- ja rahandusministrite kohtumine võttis endale 1997. aastal nimeks eurorühm. Selle nõuandva ning mitteametliku organi kohtumised toimuvad korrapäraselt, et arutada kõiki euroala ning majandus- ja rahaliidu sujuva toimimisega seotud küsimusi. Nende kohtumisele kutsutakse osalema komisjoni ja vajadusel EKP esindajad (eurorühma käsitleva protokoll (nr 14) artikkel 1). Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN) mitteametlikul kohtumisel Scheveningenis 10. septembril 2004 valiti eurorühma esimeheks Luksemburgi peaminister ja rahandusminister Jean-Claude Juncker. Seega sai temast eurorühma esimene valitud ja alaline president, kelle volitused algasid 1. jaanuaril 2005. Lissaboni lepinguga suurendati eurorühma rolli eesmärgiga suurendada kooskõlastatust euroalal. Selles lepingus mainitakse ka esmakordselt mõistet „eurorühm“ (ELi toimimise lepingu artikkel 137). Vormiliseks uuenduseks on eurorühma presidendi valimine kahe ja poole aasta pikkuseks ametiajaks eurorühmas esindatud liikmesriikide hääletamusega (eurorühma käsitleva protokoll (nr 14) artikkel 2).

Euroopa Parlamendi roll

A. Seadusandlik roll

1. Euroopa Parlament teeb koos nõukoguga seadusandliku tavamenetluse korras järgmist.

- võtab vastu üksikasjalikud eeskirjad mitmepoolse järelevalve menetluste kohta (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6);
- muudab EKP põhikirja teatud artikleid (ELi toimimise lepingu artikli 129 lõige 3) ning
- kehtestab vajalikud meetmed euro kasutamiseks ühisrahana (ELi toimimise lepingu artikkel 133).

2. Euroopa Parlamendiga peetakse nõu järgmistes küsimustes:

- euromüntide kasutuselevõtmise kord liikmesriikides (ELi toimimise lepingu artikli 128 lõige 2);
- euro ja ELi väliste riikide vääringute vahelisi vahetuskursse puudutavad kokkulepped (ELi toimimise lepingu artikli 219 lõige 1);
- 1999. aastal ja hiljem ühisrahale üleminekuks sobivate riikide valimine;

- presidendi, asepresidendi ja teiste EKP juhatuse liikmete nimetamine (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 2 ja EKP põhikirja artikkel 11.2);
- muudatused EKP nõukogus toimuva hääletamise korras (EKPSi ja EKP põhikirja artikkel 10.2);
- stabiilsuse ja kasvu paktis osundatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamist puudutavad õigusaktid;
- muudatused EKP-le krediidiastutuste ja muude finantseerimisastutuste järelevalveks antud volitustes (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 6);
- muudatused EKP põhikirja teatud artiklites (ELi toimimise lepingu artikli 129 lõige 4).

3. Euroopa Parlamenti teavitatakse majandus- ja rahanduskomitee koosseisu puudutavatest üksikasjalikest sätetest (ELi toimimise lepingu artikli 134 lõige 3).

B. Järelevalveroll

1. Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt

EKP saadab Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile ning Euroopa Ülemkogule EKPS eelmise ja jooksva aasta tegevust ning rahapoliitikat käsitleva iga-aastase aruande. Seejärel peab EKP president esitama selle aruande nõukogule ja Euroopa Parlamendile, kes võivad korraldada aruande alusel üldise mõttevahetuse (ELi toimimise lepingu artikli 284 lõige 3 ja EKP põhikirja artikkel 15.3). Euroopa Parlamendi taotlusel või nende eneste algatusel võivad EKP presidenti või teisi EKP juhatuse liikmeid ära kuulata Euroopa Parlamendi pädevad komisjonid (ELi toimimise lepingu artikli 284 lõike 3 teine lõik).

2. Parlamendi algatus

Euroopa Parlament nõudis EKP-le aluslepingu alusel antud ulatuslike volituste – st rahapoliitilise suuna määramise vabaduse – tasakaalustamist demokraatliku vastutusega (18. juuni 1996. aasta resolutsioon). Sellel eesmärgil pani parlament aluse nn rahapoliitilisele dialoogile. EKP president või mõni teine nõukogu liige vastab vähemalt korra kolme kuu jooksul Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjonis küsimustele majanduse väljavaadete kohta ning selgitab rahapoliitika korraldamist euroalal. Lisaks avaldab Euroopa Parlament algatusraporti raames korrapäraselt arvamust EKP aastaaruande kohta.

→ [Dirk Verbeken](#)

4.1.3. Euroopa rahapoliitika

EKP ja EKPS tagavad Euroopa rahaliidu peamise eesmärgi saavutamise, milleks on hinnastabiilsuse säilitamine. Euroala ühtse rahapoliitika kõige olulisemad vahendid on avaturutehingud, püsivahendid ja miinimumreservide hoidmine.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 119–144, 219, 282–284;
- Lissaboni lepingule lisatud protokoll (nr 4) Euroopa Keskpangade Süsteemi (EKPS) ja Euroopa Keskpanga (EKP) põhikirja kohta.

Eesmärgid

Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõikele 1 on EKPSi esmane eesmärk säilitada hindade stabiilsus. Ilma et see piiraks nimetatud eesmärki, toetab EKPS liidu üldist majanduspoliitikat, et aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele, nagu need on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 3. EKPS toimib kooskõlas vabal konkurentsil põhineva avatud turumajanduse põhimõttega, soodustades ressurside tõhusat jaotumist (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõige 1).

Saavutused

A. EKP tegevuse juhtpõhimõtted

1. EKP sõltumatus

EKP sõltumatus **tähtsaim põhimõte** on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 130 ning EKPSi ja EKP põhikirja artiklis 7. Kasutades oma volitusi ning täites oma ülesandeid ja kohustusi ei või EKP ega ükski riigi keskpang ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige taotleda ega saada mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 130 sätestatu järgimine on tagatud juhatuse ja nõukogu liikmetele antud volituste iseloomuga (4.1.2.). EKP sõltumatust säilitatakse samuti **keeldude** abil, millele osutatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 123 ja mis kehtivad ka riikide keskpankadele: keelatud on arvelduslaenuid või mingit muud tüüpi laenuvõimalused liidu institutsioonidele või asutustele, liikmesriikide keskvalitsustele, regionaalsetele, kohalikele või muudele avaliku võimu organitele, teistele avalik-õiguslikele isikutele või riigi osalusega äriühingutele (4.1.2.). EKP sõltumatuse keskne idee on rahapoliitika instrumentide vaba valik. Aluslepinguga sätestatakse traditsiooniliste instrumentide kasutamine (põhikirja artiklid 18 ja 19) ning lubatakse EKP nõukogul kahekolmandikulise häälteenamusega otsustada

teiste meetodite kasutuselevõtt, kui nõukogu seda kohaseks peab (põhikirja artikkel 20).

2. EKP vastutuse ja läbipaistvuse põhimõtted

EKP usaldusvärsuse tagamiseks on aluslepingu (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 284) ja EKP põhikirjaga (artikkel 15) pandud EKP-le aruandekohustus. EKP koostab ja avaldab EKPSi tegevuse aruande vähemalt kord kvartalis (põhikirja artikkel 15.1). EKPSi koondbilanss avaldatakse igal nädalal (põhikirja artikkel 15.2). Igal kuul avaldatakse EKP büllätään, mis sisaldab majandusolukorra üksikasjalikku analüüsi ja hindade arengu väljavaateid. EKP esitab Euroopa Parlamendile iga-aastase aruande, milles käsitletakse EKPSi eelmise ja jooksva aasta tegevust ning rahapoliitikat (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 284 lõige 3 ja põhikirja artikkel 15.3). EKP on samuti vastutav Euroopa Parlamendi ees. EKP juhatuse liikmed esinevad regulaarselt Euroopa Parlamendi ees (4.1.2.). Siiski ei saa Euroopa Parlament anda EKP-le mingisuguseid juhiseid ja tal ei ole järelekontrolli õigust.

3. EKP nõukogu hääletusreeglid (põhikirja artikkel 10.2)

Nõukogu hääletust toimub põhimõttel „üks liige, üks hääl“. Rahapoliitikat puudutavad otsused võetakse vastu hääleõiguslike liikmete liithäälteenamusega ning häälte võrdse jagunemise korral on otsustav hääl EKP presidendil. Nõukogu koosneb kuuest juhatuse liikmest ja euroala riikide keskpankade juhatajatest. 2003. aasta märtsi otsusega loodi rotatsioonil põhinev hääletussüsteem, mis hakkab kehtima siis, kui nõukogu liikmete arv ületab 21. Selle süsteemi kohaselt oleks juhatuse liikmetel alaline hääleõigus ja riikide keskpankade juhatajate vahel jaotatakse ülejäänud hääled, mis roteeruksid nende vahel eri sagedusega vastavalt järjekohale, mis põhineb nende liikmesriigi majanduse suhtelise suuruse näitajatel. Nõukogu võtab kõik hääleõiguse roteerimise rakendamiseks vajalikud meetmed vastu oma liikmete kahekolmandikulise häälteenamusega, sõltumata sellest, kas liikmel on otsuse tegemise ajal hääleõigus või mitte. EKP nõukogu otsustas 18. detsembril 2008 lükata rotatsiooniga alustamise edasi, kuni keskpankade juhtide arv jõuab 19ni (praegu on nende arv 17). Keskpankade juhatajad ei tohi nõukogus tegutsedes kaitsa riiklikke huve, vaid peavad tegutsema euroala ühiseid huve silmas pidades. EKP nõukogu koosolekute protokolle ning hääletamistulemusi ei avaldata.

B. EKP rahapoliitika strateegia

1. Ülevaade

EKP nõukogu leppis 13. oktoobril 1998. aastal kokku EKP rahapoliitika strateegia peamistes elementides: i) hinnastabiilsuse kvantitatiivne määratlemine, ii) suure tähelepanu pööramine rahamassi kasvu jälgimisele, mille näitajaks on rahaagregaat, ja iii) laiapõhjaline hinnang hindade arengu väljavaadetele. EKP on valinud rahapoliitilise strateegia, mis põhineb kahel sambal (1. sammas: majandusanalüüs, 2. sammas: rahandusanalüüs), mille vastavaid rolle selgitati veel kord rahapoliitilise strateegia läbivaatamisel 8. mail 2003. aastal.

2. Hindade stabiilsus

Hindade stabiilsus oli algselt määratletud kui euroala tarbijahindade harmoneeritud indeksi (THHI) aastakasv **alla 2%**. Seda tuleb säilitada keskpika perioodi jooksul. See määratlus kinnitati 8. mail 2003. aastal ja selgitati selle olulist punkti: keskpika perioodi jooksul tuleb saavutada hinnakasv **alla 2%, kuid siiski selle lähedal**. Sellega rõhutati kohustust tagada piisav allapoole suunatud kõikumisvahemik deflatsiooniriski vältimiseks ning võtta arvesse võimalikke mõõtmisvigu andmekogumisel ning inflatsioonierinevusi euroala piires.

3. Rahapoliitilise strateegia esimene sammas: majandusanalüüs:

EKP rahapoliitilise strateegia esimene sammas hõlmab **majandusanalüüsi**. See keskendub peamiselt majanduse ja finantsüsteemi jooksvate arengute ning sellega seotud **lühikese ja keskpika perioodi** hinnastabiilsust ohustavate riskide hindamisele. Selles analüüsis kasutatavate majandus- ja finantsnäitajate hulka kuuluvad näiteks muutused kogutoodangus, kogunõudlus ning selle komponendid, fiskaalpoliitika, kapitali- ja tööturu tingimused, arvukalt hinna- ning kulunäitajaid, vahetuskursi muutused, maailmamajanduse ja maksebilansi areng, finantsurud ning euroala sektorite bilansiline positsioon^[1].

4. Rahapoliitilise strateegia teine sammas: rahandusanalüüs

EKP rahapoliitilise strateegia teine sammas hõlmab **rahandusanalüüsi**. See põhineb rahamassi suurenemise ja inflatsiooni vahel **keskmises ja pikemas perspektiivis** valitseval seosel ning lähtub asjaolust, et rahandusalased suundumused mõjutavad inflatsiooni.

C. Rahapoliitika elluviimine: instrumendid ja kord

Kehtestades intressimäärad, millega kommertsbankid võivad keskpangalt raha saada, mõjutab EKP

nõukogu kaudselt kogu euroala majanduse intressimäärasid, eelkõige aga kommertsbankade laenude ja hoiuste intresse. Rahapoliitika ellurakendamiseks kasutab EKP mitmeid vahendeid.

1. Avaturutehingud

Avaturutehingud mängivad olulist rolli intressimäärade suunamisel, turu likviidsuse juhtimisel ja rahapoliitilise olukorra kajastamisel nelja liiki tehingute kaudu.

a. Põhilised refinantseerimistehingud. Põhilised refinantseerimistehingud on rahapoliitika kõige tähtsam instrument. Need on regulaarsed likviidsust lisavad pöördtehingud, mis toimuvad kord nädalas ja mille tähtaeg on kaks nädalat. Need tehingud annavad suure osa pangasüsteemi likviidsusest. Põhiliste refinantseerimistehingute pakkumisintressi alammäär on üks EKP põhilisi intressimäärasid. See jääb hoiustamise püsivõimaluse ja laenamise püsivõimaluse intresside piiridesse. Nende kolme põhilise intressimäära tase annab märku euroala rahapoliitika suundumustest.

b. Pikemaajalised refinantseerimistehingud. Need on likviidsust lisavad pöördtehingud, mis toimuvad kord kuus ja mille tähtaeg on kolm kuud. Sellised tehingud moodustavad refinantseerimise üldisest mahust vaid piiratud osa ja nende tehingutega ei püüta turule märku anda.

c. Tasandustehingud. Nende vastavalt vajadusele tehtavate tehingute eesmärk on tulla toime ootamatute likviidsuskõikumistega turul, püüdes eelkõige tasandada nende kõikumiste mõju intressimääradele.

d. Struktuurimeetmed. Nende tehingute peamine eesmärk on pidevalt kohandada eurosüsteemi struktuurilist positsiooni finantssektori suhtes.

2. Püsivahendid

Püsivahendid lisavad või absorbeerivad likviidsust üleöoturul. Püsivahendite intressimäärad määravad kindlaks üleöoturu intressimäärad. Selle intressimäära nimi on EONIA (Euro Overnight Index Average). Tingimustele vastavad osapooled saavad kasutada kahte püsivahendit:

- **laenamise püsivõimalus** võimaldab osapooltel saada tingimustele vastavate varade vastu üleöölikviidsust. Laenamise püsivõimaluse intressimäär moodustab pankadevahelise üleöoturu intressi ülemmäära;
- **hoiustamise püsivõimalus** võimaldab osapooltel hoida eurosüsteemis üleööhoiuseid. Hoiustamise püsivõimaluse intressimäär moodustab pankadevahelise üleöoturu intressi alammäära.

Mõlema intressimäära eesmärk on tagada rahaturu sujuv toimimine olukordades, kus vahendite pakkumine ja rahanõudlus on väga suur.

^[1] Sammaste kirjeldus on võetud järgmisest dokumendist: The Monetary Policy of the ECB (2011), <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>

3. Miinimumreservide hoidmine

Vastavalt EKP põhikirja artiklile 19.1 võib EKP nõuda, et liikmesriikide krediidiasutused hoiaksid EKP ja riikide keskpankade kontodel miinimumreserve. Miinimumreservi eesmärk on stabiliseerida turu lühiajalisi intressimäärasid ja luua (või suurendada) pangasüsteemis struktuuret likviidsuspuudujääki eurosüsteemi suhtes, mis lihtsustab rahaturu intressimäärade juhtimist korrapäraselt likviidsust suurendavate tehingute kaudu. Reservide arvutamise meetodi ja nõutavad summad määrab kindlaks EKP nõukogu.

4. Alates 2007. aastast võetavad mittestandardised rahapoliitika meetmed ja kriisi vastumeetmed

Kriisi ajal võib EKP võtta turu toimimise taastamiseks mitmeid mittestandardseid rahapoliitika meetmeid (likviidsuse tagamine ja laenude võtmise hõlbustamine), mille eesmärk on tagada rahapoliitika impulside edasikandumine^[1]. Neist meetmetest tähtsaimad on:

- kogu summa jaotamine refinantseerimistehingute jaoks fikseeritud intressimääraga;
- tagatisele esitatavate minimaalsete krediidireitingute nõuete lõdvendamise (ka riigivõla osas) ja kõlbliku tagatise liikide laiendamine;
- väärtpaberituruprogramm: otsene sekkumine võlakirjade teisestl turudel üksikute liikmesriikide võlakirjade ostmiseks üheaegselt neutraliseerimistoimingutega, et hoida rahapakkumine püsivana ja pidada kinni hindade stabiilsuse eesmärgist;
- vahetuskeemid muude keskpankadega;

tagatud võlakirjade ostu kava: esialgne kava algatati 2009. aasta juulis. Teine kava kuulutati välja

2011. aasta oktoobris. Kavade eesmärk on toetada finantsturu seda segmenti, mis on pankade pikaajaliseks rahastamiseks ja reaalmajanduse rahastamiseks eriti oluline^[2].

8. detsembril 2011 tegi EKP teatavaks presedenditud meetmed, mille eesmärk on toetada pankade laenuandmist ja euroala rahaturu likviidsust:

- pikaajaline refinantseerimistehing – fikseeritud intressimääraga pakkumismenetlus kogu summa jaotamisega – kolmeaastase tähtajaga ja ühe aasta järel varasema tagasimaksmise võimalusega;
- reservimäära vähendamine 2%-lt 1%-ile;
- tagatiste kättesaadavuse suurendamine järgmistest meetmetest abil: i) krediidireitingu künnise veelgi suurem vähendamine teatavate varaga kindlustatud väärtpaberite puhul ja ii) täiendavate krediidinõuete (mille puhul ei ole tekkinud makseviivitusi) aktsepteerimine tagatisena (pangalaenu).

Euroopa Parlamendi roll

Oma 1. detsembri 2011. aasta resolutsioonis Euroopa Keskpanga 2010. aasta aruande kohta väljendab Euroopa Parlament „heameelt EKP kindlameelse ja ennetava hoiaku üle kogu kriisi vältel alates 2007. aastast“. Parlament soovib EKP-l oma töö läbipaistvamaks muuta, st „kordab oma korduvalt esitatud nõudmist, et keskpanga nõukogu koosolekute protokollide kokkuvõtted avalikustataks“. Parlament nõuab ka rahapoliitika paremini seotud finantsüsteemi makrousaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet.

→ Dirk Verbeken

^[1] EKP poolt kriisi vastu võitlemiseks rakendatud rahapoliitika eri etappide kohta vt hr González-Piñero 13. oktoobri 2011. aasta kõnet „The conduct of monetary policy: lessons from the crisis and challenges for the coming years“ <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp111013.en.html>

^[2] Vt hr González-Piñero 13. oktoobri 2011. aasta kõnet

4.1.4. Liidu majanduse juhtimine

Majanduse juhtimine on institutsioonide ja menetluste süsteem, mis loodi eesmärgiga saavutada liidu eesmärgid majanduse valdkonnas, täpsemalt majanduspoliitika kooskõlastamine ELi ja selle kodanike majandusliku ja sotsiaalse arengu edendamiseks.

Aastal 2008 alanud finants-, fiskaal- ja majanduskriis näitas, et EL vajab majanduse juhtimise mudelit, mis oleks tulemuslikum kui majandus- ja fiskaaltegevuse kooskõlastamine või siiani kasutatud ajutised meetmed.

Majanduse juhtimise valdkonnas on viimasel ajal muudetud olemasolevaid sätteid ja võetud vastu uusi sätteid, millega kehtestatakse nii fiskaalpoliitika kui ka makromajanduspoliitika tõhustatud kooskõlastamine ja järelevalve ning luuakse tugev raamistik finantskriiside ohjamiseks.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu artikkel 3;
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 2–5, 119–144 ja 282–284;
- ELi toimimise lepingule lisatud protokollid: protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta, protokoll nr 13 lähenemiskriteeriumide kohta ja protokoll nr 14 eurorühma kohta.

Eesmärgid

A. Aluslepingu sätted

ELi lepingu preambulis on öeldud, et liikmesriigid on „otsustanud saavutada oma rahvamajanduste tugevdamise ja vastastikuse lähenemise ning asutada majandus- ja rahaliidu“.

Kooskõlastamine toimub ELi toimimise lepingu artiklite 2, 5 ja 119 alusel, milles nõutakse, et liikmesriigid näeksid oma majanduspoliitikas ühise huvi küsimust ja kooskõlastaksid seda tihedalt. Kooskõlastamise valdkonnad ja vormid on täpsustatud artiklis 121, milles on sätestatud üldiste (majanduspoliitika üldsuunised) ja konkreetsete poliitiliste soovitudega seotud menetlused, ning artiklis 126, millega nähakse ette menetlus, mida kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi puhul (4.2.2).

Artiklites 136–138 on toodud erisätted nende liikmesriikide kohta, mille vääring on euro, millega neilt nõutakse eelarvedistsipliini ja majanduspoliitika kooskõlastamise ja järelevalve tõhustamist.

Peale selle on tööhõivet käsitlevas IX jaotises nõutud, et tööhõivepoliitikat tuleb kooskõlastada ja see peab vastama üldsuunistes kindlaks määratud majanduspoliitikale (artikkel 146) (5.10.3).

B. Majanduse juhtimise valdkonnad

Aastal 2008 alanud finants-, fiskaal- ja majanduskriis on näidanud, et finants-, fiskaal- ja makromajanduslik tasakaalustamatus on tihedas omavahelises seoses mitte ainult riigisisesele, vaid ELi tasandil, eriti

euroala riikide puhul. Seepärast puudutab 2011. aastal loodud ja endiselt arendamisel olev tugevdatud majanduse juhtimise süsteem mitut majandusvaldkonda, sealhulgas fiskaalpoliitikat, makromajanduslikke küsimusi, kriisiohjamist ja makromajanduslikku finantsjärelevalvet.

Saavutused

A. Majanduspoliitika kooskõlastamine aastani 2011

Kuni 2011. aastani põhines majanduspoliitika kooskõlastamine peamiselt konsensusel õiguslikult siduvate normideta, välja arvatud stabiilsuse ja kasvu paktis määratletud fiskaalpoliitika raamistiku puhul (4.2.3). Majanduspoliitika kooskõlastamise ulatus oli lai ja sõltuvalt koostöölepingu siduvuse astmest oli võimalik kasutada eri koostöövorme, mis olid järgmised:

- **koostöö teabevahetuse kaudu:** nt Euroopa Ülemkogu Kölni kohtumisel 1999. aastal sisse seatud makromajanduslik dialog;
- **kooskõlastamine kui kriisiohjamise vahend:** Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi loomine 2010. aasta mais;
- **avatud koordinaatsiooni meetod,** millega liikmesriigid püstitasid ühised eesmärgid, kuid otsustasid ise, kuidas neid saavutada (nt 2000. aasta märtsis loodud Lissaboni strateegia, millega ELi riikide juhid soovitasid liikmesriikidel kehtestada võrdlusnäitajad, selgitada välja parimad tavad ja viia ellu asjakohast poliitikat;
- **poliitika delegeerimine,** millega kõik kindla poliitikavaldkonna volitused võidakse delegeerida ühele institutsioonile (näidete hulka kuuluvad rahapoliitika (4.1.3) ja konkurentsipoliitika (3.2.1), mis on delegeeritud vastavalt Euroopa Keskpangale ja komisjonile).

B. Majanduse juhtimine alates 2011. aastast

Kriis tõi paljudes Euroopa riikides välja põhimõttelised probleemid ja jätkusuutmatud arengusuunad

ning selgus, et ELi riikide majandused sõltuvad väga tugevalt üksteisest. Peeti vajalikuks kooskõlastada majanduspoliitikat ulatuslikumalt kogu ELis, et lahendada probleemid ning elavdada majanduskasvu ja töökohtade loomist tulevikus. Selle eesmärgi saavutamiseks vaadati läbi olemasolev majanduspoliitika kooskõlastamisega tegelevate asutuste ja menetluste süsteem ELis ning seda tugevdati 2011. aastal (majanduse juhtimist käsitleva kuue seadusandliku akti paketi vastuvõtmisega), 2012. aastal (pangandusliitu puudutavate ettepanekute ja Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi loomisega) ning 2013. aastal (kahe seadusandliku ettepaneku paketi vastuvõtmisega ja muude seadusandlike ettepanekute, mis on alles vastuvõtmisel).

1. Tugevdatud järelevalve majanduse ja eelarve üle ning selle kooskõlastamine Euroopa poolaasta raames

Majanduse tõhustatud juhtimine hõlmab järgmist: uus sünkroniseeritud töömudel – Euroopa poolaasta – majandus- ja eelarveprioriteetide arutamiseks ning kooskõlastamiseks; rangem ELi järelevalve fiskaalpoliitika üle stabiilsuse ja kasvu pakti raames (4.2.2); uued vahendid makromajandusliku tasakaalustamatuse kõrvaldamiseks (4.2.3) ning uued vahendid finantsriskustes olevate liikmesriikidega tegelemiseks (4.2.3).

Euroopa poolaasta on kuuekuuline periood igal aastal, mille jooksul kooskõlastatakse liikmesriikide eelarve-, makromajandus- ja struktuuripoliitikat, et võimaldada liikmesriikidel võtta ELi kaalutlusi arvesse oma eelarveprotsessi varases etapis ja majanduspoliitika kujundamise muudes aspektides. Eesmärk on tagada see, et kogu poliitikat analüüsitakse ja hinnatakse koos ning kaasatakse poliitikavaldkonnad, mis varem ei olnud süstemaatilise majandusjärelevalve all, nagu makromajanduslik tasakaalustamatus ja finantsküsümused. Euroopa poolaasta tähtsamad etapid on järgmised.

- Hilissügisel esitab Euroopa Komisjon iga-aastase majanduskasvu analüüsi, milles komisjon on määranud kindlaks ELi tuleva aasta prioriteetidid majandus-, eelarve- ja tööhõivepoliitika valdkonnas ning muud reformid, mis on vajalikud majanduskasvu ja tööhõive edendamiseks. Komisjon avaldab ka häiremehhanismi aruande, milles on nimetatud need liikmesriigid, keda võivad oodata ees probleemid makromajandusliku tasakaaluga.
- Kevadisel **Euroopa Ülemkogul** antakse poolaasta tsükliks kindlaks määratud prioriteetide kohta strateegilist nõu. Ülemkogu kutsub liikmesriike selgesõnaliselt üles võtma neid prioriteete arvesse, kui koostatakse **stabiilsus- või lähenemisprogramme** ja **riiklikke reformikavu**, sealhulgas **töökohtade loomise riiklikke kavasid**.

- **Aprillis** esitavad liikmesriigid oma kavad riigi rahanduse usaldusvääruse tagamiseks (stabiilsus- või lähenemisprogrammid) ning reformid ja meetmed, mille abil saavutada arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv (riiklikud reformikavad). Ühise esitamise käigus on võimalik arvesse võtta fiskaal- ja struktuuripoliitika vastastikust täiendavust ja üksteisele ülekanduvat mõju.
- Mais-juunis **hindab komisjon riiklikke reformikavu ning stabiilsus- ja lähenemisprogramme** ning seda, milliseid edusamme on liikmesriigid teinud strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide ning makromajandusliku tasakaalu saavutamiseks. Selle hinnangu põhjal esitab komisjon **riigipõhised soovitused**, mida seejärel arutatakse nõukogu erinevates koosseisudes.
- Juunis-juulis **kinnitab Euroopa Ülemkogu riigipõhised soovitused** ning nõukogu võtab need ametlikult vastu juulis ning lõpetab Euroopa poolaasta iga-aastase tsükli ELi tasandil.

Euroopa poolaastat rakendati esmakordselt 2011. aastal. Ühised arutelud ELi tasandil fiskaalpoliitika, makromajandusliku tasakaalustamatuse, finantssektori teemade ja majanduskasvu soodustavate struktuurireformide üle toimuvad Euroopa poolaasta jooksul ja enne seda, kui valitsused koostavad eelarveprojekti ja esitavad selle riigi parlamendile arutamiseks aasta teisel poolel (liikmesriigi poolaasta).

2. Ühtlasi leppisid 2011. aasta märtsis lisareforme sisaldavas täiendavas kavas, mida nimetatakse laiendatud euroala paktiks, kokku euroala liikmesriigid ja ka kuus euroalasse mittekuuluvat, kuid paktiga ühineda otsustanud riiki: Bulgaaria, Taani, Läti, Leedu, Poola ja Rumeenia. Pakt keskendub neljale valdkonnale: konkurentsivõime, tööhõive, riigi rahanduse jätkusuutlikkus ja finantsstabiilsuse suurendamine. Kõik 23 allkirjutanud riiki kohustuvad reforme üksikasjalikult ellu viima. Ülejäänud neli liikmesriiki võivad soovi korral pakti samuti allkirjastada. Laiendatud euroala pakt on täielikult integreeritud uude majanduse juhtimise raamistikku ja selles võetud kohustused sisalduvad asjaomaste liikmesriikide riiklikes reformikavades.

3. Finantssektori tervendamiseks kehtestas EL uued eeskirjad ja asutas Euroopa järelevalveasutused, et hoida ära kriisid ja tagada see, et kõik finantssektoris osalejad oleksid nõuetekohaselt reguleeritud ja nende üle toimuks järelevalve. Täiendav töö on käimas eelkõige eesmärgiga tagada Euroopa pankadele piisav kapitalireserv, mis võimaldab neil tulla toime mis tahes tulevaste finantsüsteemi vappustustega, nii et nad saaksid jätkata toimimist ning laenude andmist majapidamistele ja äriühingutele.

C. Osalejad

Euroopa Ülemkogu määrab kõige kõrgemal tasandil kindlaks kooskõlastatud poliitilised prioriteetidid

ja annab suuniseid. Liikmesriigid vastutavad riikliku aruandluse, teabevahetuse ning majandus- ja rahandusministrite nõukogus vastu võetud soovitude ja otsuste rakendamise eest. Eurorühm (mis koosneb euro kasutusele võtnud liikmesriikide rahandusministritest) arutab majandus- ja rahaliiduga seotud küsimusi tavaliselt enne majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu istungit. Euroopa Keskpank osaleb eurorühma aruteludes raha- või vahetuskursipoliitikaga seotud küsimuste käsitlemisel. Komisjon vastutab aruandluse, soovitude ettevalmistamise ja esitamise ning otsuste rakendamise järelkontrolli eest. Majandus- ja rahanduskomitee esitab arvamusi ja valmistab ette nõukogu tööd, mida teevad ka majanduspoliitika komitee ja eurorühma töörühm, kes annavad panuse ka komisjoni töösse.

Euroopa Parlamendi roll

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on Euroopa Parlament kaasseadusandja mitmepoolse järelevalve kohta eeskirjade kehtestamisel (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6).

Majanduse juhtimisega seotud seadusandlike aktidega pandi alus majandusdialoogile. Selleks et tõhustada dialoogi liidu institutsioonide, eelkõige Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel ning tagada suurem läbipaistvus ja vastutus, võib Euroopa Parlamendi pädev komisjon kutsuda nõukogu eesistuja, komisjoni presidendi, Euroopa Ülemkogu eesistuja või eurorühma esimehe arutama oma otsuseid või esitlema oma tegevust Euroopa poolaasta raames. Selle dialoogi raames võib Euroo-

pa Parlament pakkuda võimalust osaleda arvamuste vahetuses ka liikmesriigile, kelle suhtes on nõukogu teinud otsuse alustata ülemäärase eelarvepuudu jäägi menetlust või ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust.

Euroopa Parlament esitab Euroopa poolaasta raames oma arvamuse iga-aastase majanduskasvu analüüsi projekti kohta konkreetsetes resolutsioonides, milles võetakse arvesse ka neid seisukohti, mida on väljendatud aasta alguses toimunud Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide kohtumisnädalal, kus käsitletakse Euroopa poolaastat. Hilissügisel väljendab Euroopa Parlament oma arvamust Euroopa poolaasta käesoleva tsükli kohta (sealhulgas nõukogu poolt vastu võetud riigipõhiste soovitude kohta), võttes arvesse ka liikmesriikide parlamentide pädevate komisjonide esimeestega toimunud ühiste kohtumiste tulemusi.

Euroopa Parlament edendab liikmesriikide parlamentide kaasamist sellega, et korraldab iga-aastasi kohtumisi liikmesriikide parlamentide asjaomaste komisjonide liikmetega. Ka tuleks liikmesriikide parlamendid kaasata vastavalt oma riigis kehtivale õiguslikule ja poliitilisele korraldusele nõuetekohaselt Euroopa poolaasta raames toimuvasse tegevusse ning stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ja liikmesriikide reformikavade ettevalmistamisse, et suurendada tehtavate otsuste läbipaistvust, ülevõtmist ning vastutust nende täitmise eest.

→ [Alice Zoppè](#)

4.2. Majanduspoliitika kooskõlastamine ja järelevalve

4.2.1. Uus fiskaalpoliitika raamistik

Majandus- ja rahaliidu stabiilsust ohustav riigivõlakriis näitab, et fiskaalpoliitika raamistik vajab kiiresti põhjalikku parandamist. Põhjalik reform (osa majanduse juhtimist käsitleva kuue seadusandliku akti pakettist), millega muudeti stabiilsuse ja kasvu pakti ning nähti ette riikide fiskaalpoliitika järelevalve olulised eeskirjad ja vahendid, jõustus 13. detsembril 2011. aastal. Üks teine suur reform ehk majandus- ja rahaliidu valitsustevaheline stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping, mille fiskaalkomponent on fiskaalkokkulepe, jõustus 1. jaanuaril 2013. Fiskaalkokkulepe täiendab ja tugevdab kuue seadusandliku akti paketti. Peale selle jõustub 2013. aasta keskpaigas üks oluline määrus (osa kahe seadusandliku ettepaneku pakettist). Selle eesmärk on samuti tugevdada fiskaal- ja majandusjärelevalvet. Selleks kehtestatakse määrusega Euroopa poolaasta tsükli raames liikmesriikide esialgsete eelarvekvade seire ja hindamise ühtsed eeskirjad.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 3, 119–144, 136, 219 ja 282–284
- Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 12) ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta Euroopa ja Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 13) lähenemiskriteeriumide kohta

Eesmärgid

Euroopa Liidu fiskaalpoliitika uue kujuneva ülesehituse eesmärk on luua töökindlam ja tõhusam raamistik liikmesriikide fiskaalpoliitika kooskõlastamiseks ja järelevalveks. Uus ülesehitus on otseselt seotud riigivõlakriisiga, mis tõi välja vajaduse rangemate eeskirjade järele, tingituna riikide rahanduse jätkusuutmatuse ülekanduvast mõjust euroalal. Seetõttu tugineb uus raamistik Euroopa rahaliidu esialgse ülesehituse vigadest saadud kogemustele ning sellega püütakse tugevdada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 119 lõikes 3 sätestatud **riigi rahanduse usaldusväärsuse** juhtpõhimõtet.

Saavutused

A. Stabiilsuse ja kasvu pakt

Liidu esmastes õigusaktides nähakse **stabiilsuse ja kasvu pakti** peamine õiguslik alus ette Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 121 (mitmepoolne järelevalve), artiklis 126 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus) ja protokollis nr 12 ülemäärase

eelarvepuudujäägi menetluse kohta. Liidu teistes õigusaktides sätestatakse täpsemalt, kuidas tuleb rakendada aluslepingus ette nähtud eeskirju ja menetlusi. Esimene majanduse juhtimise pakett (**majanduse juhtimist käsitleva kuue seadusandliku akti pakett**) jõustus 13. detsembril 2011 ja sellega muudeti stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirju. Muudetud stabiilsuse ja kasvu paktiga nähakse ette peamised vahendid liikmesriikide fiskaalpoliitika järelevalveks (**ennetavad meetmed**) ja ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks (**korrigeerivad meetmed**). Praegusel kujul koosneb stabiilsuse ja kasvu pakt järgmistest meetmetest:

- nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta, mida on muudetud nõukogu 27. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1055/2005 ja 16. novembri 2011. aasta määrusega (EL) nr 1175/2011. Selles määruses sätestatakse **ennetavad meetmed**;
- nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta, mida on muudetud nõukogu 27. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1056/2005 ja 8. novembri 2011. aasta määrusega (EL) nr 1177/2011. Selles määruses sätestatakse **korrigeerivad meetmed**;
- 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1173/2011 eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta **euroalal**.

1. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavad meetmed

Ennetavate meetmete eesmärk on tagada usaldusväärne riigi rahandus mitmepoolse järelevalve abil vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 121. Muudetud määrus nr 1466/67 ja uus määrus nr 1173/2011 moodustavad teiseste õigusaktide aluse.

Järelevalve ja suuniste peamine kontseptsioon on riigipõhine **keskpika perioodi eelarve-eesmärk**. Iga riigi keskpika perioodi eelarve-eesmärk peab olema teatud vahemikus, mille alampiir on -1% SKPst ja ülempiir tasakaalustatud või ülejäägiga eelarve, korrigeerituna selliselt, et tsüklilised mõjud ning ühekordsed ja ajutised meetmed on välja arvatud. See eesmärk tuleb läbi vaadata iga kolme aasta järel või siis, kui on rakendatud suuri fiskaalpositsiooni mõjutavaid struktuurseid reforme. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavate meetmete tuumikvahendid on stabiilsus- või lähenemisprogrammid.

Stabiilsus- või lähenemisprogrammid

Esitamine. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 121 kohase mitmepoolse järelevalve osana peab iga liikmesriik esitama iga aasta aprillis komisjonile ja nõukogule stabiilsusprogrammi (euroala liikmesriikide puhul) või lähenemisprogrammi (euroalavälise liikmesriikide puhul). Stabiilsusprogrammid peavad muu hulgas sisaldama eelarve keskpika perioodi eesmärki, selleni viivat kohandamiskava ja stsenaariumialüüsi, milles uuritakse peamiste aluseks olevate majandusprognooside muutuste mõju fiskaalpositsioonile. Arvutuste aluseks peavad olema kõige tõenäolisemad makrofiskaalsed (või konservatiivsemad) stsenaariumid. Need programmid avaldatakse.

Hinnang. Programmid vaatab läbi nõukogu, tuginedes komisjoni ning **majandus- ja rahanduskomitee** hinnangule. Eeskätt uuritakse põhjalikult eelarve keskpika perioodi eesmärgi saavutamiseks tehtud edusamme. Muudetud stabiilsuse ja kasvu paktis on uus see, et hinnangus käsitletakse eraldi **kulude** tekkimist.

Arvamus. Tuginedes komisjoni soovitusel ja pärast konsulteerimist majandus- ja rahanduskomiteega, võtab nõukogu vastu arvamusprogrammi kohta. Oma arvamusel saab nõukogu nõuda, et liikmesriik kohandaks programmi.

Järelevalve. Komisjon ja nõukogu jälgivad stabiilsus- või lähenemisprogrammide rakendamist.

Varajane hoiatus. Kui eelarve keskpika perioodi eesmärgini viivast kohandamiskavast kalduetakse tugevalt kõrvale, **teeb** komisjon asjassepuutuvalle liikmesriigile **hoiatuse** vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 121 lõikele 4 (muudetud määruse 1466/97 artiklid 6 ja 10). Hoiatus antakse nõukogu soovitusel, milles nõutakse asjassepuutuvalt liikmesriigilt vajalikke poliitikakohandusi.

Sanktsioonid. Euroala liikmesriikide puhul nähakse muudetud stabiilsuse ja kasvu paktiga ette ka võimalus kehtestada sanktsioone intressi kandva

tagatisena suuruses 0,2% eelmise aasta SKPst, kui asjassepuutuv liikmesriik ei võta vajalikke kohandamismeetmeid. Samuti on ette nähtud trahvid võla- või puudujäägi andmetega manipuleerimise eest.

Euroopa poolaasta. Stabiilsus- või lähenemisprogrammide esitamine ja hindamine moodustavad osa **Euroopa poolaastast**, mis on uue aspektina lisatud stabiilsuse ja kasvu pakti ennetavatesse meetmetesse. Euroopa poolaasta on laiem majanduspoliitika kooskõlastamise protsess Euroopa Liidus.

2. Stabiilsuse ja kasvu pakti korrigeerivad meetmed

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärk on ennetada ülemääraseid puudujääke ja tagada nende kiire korrigeerimine. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust reguleeritakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 126, lepingule lisatud protokolliga nr 12 ja muudetud määrusega (EÜ) nr 1467/97 ning uue määrusega (EL) nr 1173/2011.

Muudetud stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt alustatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust puudujäägi- **või** võlakriteeriumi alusel:

- **puudujäägikriteerium:** valitsussektori puudujääki peetakse ülemääraseks, kui see ületab kontrollväärtuse 3% SKPst turuhindades, **või**
- **võlakriteerium:** võlg ületab 60% SKPst ja aastast võla vähendamise eesmärki 1/20 võlast ei ole kolmel viimasel aastal saavutatud.

Samuti sisaldab määrus sätteid selgitamiseks, et kui puudujääk ületab kehtestatud kontrollväärtuse, siis millal käsitletakse seda erandina (ebatavalise sündmuse tulemus, tõsine majanduslangus vms) või ajutisena (kui prognoosides nähtub, et puudujääk väheneb pärast ebatavalise sündmuse või languse lõppu allapoole kontrollväärtust).

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõigetes 3–6 on sätestatud menetlus ülemäärase puudujäägi hindamiseks ja selle üle otsustamiseks. Kui liikmesriik ei täida või kui on oht, et ta ei täida üht kahest kriteeriumist, koostab komisjon aruande. Majandus- ja rahanduskomitee koostab selle aruande põhjal arvamusel. Kui komisjon näeb ülemäärase puudujäägi olemasolu (või võimalust, et see tekib), edastab ta asjaomasele liikmesriigile arvamusel ja teavitab nõukogu. Komisjoni ettepaneku põhjal teeb nõukogu lõpliku otsuse selle kohta, kas ülemäärane eelarvepuudujääk (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 6) on olemas, ning seejärel võtab komisjoni soovitusel põhjal vastu asjassepuutuvalle liikmesriigile esitatava soovitusel (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 7) nõudmisega, et puudujäägi vähendamiseks võetaks tõhusaid meetmeid, ning seab tähtajaks kuni kuus kuud. Kui nõukogu teeb kindlaks, et selliseid meetmeid ei ole võetud, võidakse tema soovitus avalikustada (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 8). Kui antud soo-

vitusi järjekindlalt ei täideta, võib nõukogu asjassepuutuvale liikmesriigile teatada, et tal tuleb ettenähtud tähtaja piires võtta vajalikke meetmeid (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 9).

Sanktsioonid: Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega nähakse täitmatajätmise korral ette ka sanktsioonid (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 11). Euroola liikmesriikide puhul on selleks sanktsiooniks üldjuhul trahv, mis koosneb fikseeritud osast (0,2% SKPst) ja muutuvast osast (mõlema osa kokkuvõtmisel kuni 0,5% SKPst).

Määruses (EL) nr 1173/2011 (eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal) on euroala liikmesriikidele ette nähtud täiendavad sanktsioonid. Sanktsioone rakendatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eri etappides ning need hõlmavad intressivaba tagatist 0,2% SKPst ja trahvi 0,2% eelmise aasta SKPst. Samas määruses on ette nähtud ka sanktsioonid statistikaga manipuleerimise eest.

B. Fiskaalkokkulepe

2012. aasta märtsis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel kirjutasid kõik liikmesriigid, v.a Ühendkuningriik ja Tšehhi Vabariik, alla majandus- ja rahaliidu valitsustevaheline stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingule, mille fiskaalkomponent on fiskaalkokkulepe. Fiskaalkokkuleppega nähakse ette tasakaalus eelarve kuldreegli – struktuurse puudujäägi alampiir on 0,5% SKPst – lisamine riiklikesse õigusaktidesse, eelistatavalt põhiseaduse tasemel (võlapidur). Kui reeglit ei ole nõuetekohaselt rakendatud, võivad liikmesriigid teisi liikmesriike Euroopa Kohtusse kaevata. Lisasätted hõlmavad muu hulgas korrigeeriva mehhanismi automaatset käivitumist ja tugevdatud eeskirju riikidele, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase puudujäägi menetlust. Lisaks antakse Euroopa stabiilsusmehhanismi rahalist toetust üksnes liikmesriikidele, kes on fiskaalkokkuleppe allkirjastanud.

C. Muud euroala majandusjuhtimist tugevdavad ulatuslikud reformid

Liidu majandusjuhtimise ja fiskaalpoliitika raamistiku üldine reform hõlmab peale stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjade ning majandus- ja rahaliidu valitsustevaheline stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise

lepingut kaht määruse ettepanekut, mille eesmärk on **euroala** majandusjuhtimist veel tugevamaks muuta (**kahe seadusandliku ettepaneku pakett**):

- määrus, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid, ning
- määrus, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet liikmesriikide üle, kellel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel euroalas.

Esimeses määruses nähakse eelkõige kõigile euroalasse kuuluvatele liikmesriikidele ette eelarve ühised ajakavad ning eeskirjad liikmesriikide eelarvekavade seireks ja hindamiseks komisjoni poolt. Kui kavades esineb tõsiseid mittevastavusi stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirjadele, saab komisjon nõuda, et kavad vaadataks läbi.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on mitmepoolse järelevalve (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 121 lõige 6) üksikasjalike eeskirjade sätestamisel kaasseadusandja ning temaga konsulteeritakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust rakendavate teisete õigusaktide üle (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõige 14). Nii stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslik osa kui ka paranduslik osa sisaldavad uut instrumenti ehk **majandusdialoogi, millega antakse** Euroopa Parlamendile hiljuti loodud fiskaalpoliitika raamistikus oluline roll, mis seisneb selles, et Euroopa Parlamendi pädeval komisjonil on õigus kutsuda nõukogu eesistuja, komisjon, Euroopa Ülemkogu eesistuja või eurorühma esimees arutelu pidama. Samuti teavitatakse Euroopa Parlamenti korrapäraselt määruste kohaldamisest. Peale selle tuleb volitused, mis komisjonile on antud selleks, et ta saaks esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise uute õigusaktide raames kehtestada täiendavaid aruandluse nõudeid, nüüd iga kolme aasta järel läbi vaadata. Parlament ja nõukogu võivad volitused tagasi võtta.

→ Jost Angerer

4.2.2. Makromajanduslik järelevalve

EL on viimasel aastakümnel kogunud ulatuslikku makromajanduslikku tasakaalustamatust (mis on teravdanud 2008. aastal alanud finantskriisi negatiivset mõju) ning tõsiseid konkurentsivõime erinevusi (mis on takistanud ühiste rahapoliitiliste meetmete võtmist).

Vastloodud järelevalve- ja täitemenetluse – makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse – eesmärk on teha makromajanduslik tasakaalustamatus kindlaks palju varasemas etapis ja seda parandada. Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse eesmärk on hoida ära ja parandada makromajanduslikku tasakaalustamatust⁽¹⁾ liikmesriikides, pöörates erilist tähelepanu sellisele makromajanduslikule tasakaalustamatusele, millel võib olla ülekanduv mõju teistele liikmesriikidele.

⁽¹⁾ Makromajanduslikku tasakaalustamatust käsitlev komisjoni veebileht.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu artikkel 3
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 119, 121 ja 136

Eesmärgid

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus on järelevalve- ja täitemenetlus, mille eesmärk on ennetada ja parandada makromajanduslikku tasakaalustamatust ELis. Järelevalve toimub majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (4.2.1) raames.

Järelevalve tugineb järgnevale:

1. Häiremehhanismi aruanne, mille koostab komisjon ja mis põhineb eri näitajatest ja künnistest koosneval tulemustabelil⁽¹⁾. Tulemustabeli andmed näitavad välist tasakaalustamatust (jooksevkonto, rahvusvaheliste investeeringute netopositsioon, reaalsed kehtivad vahetuskursid, ekspordi osakaalude muutumine, tööjõu ühikukulu) ja sisemist tasakaalustamatust (kinnisvarahinnad, erasektori krediitdood, erasektori võlg, valitsemissektori võlg, tööpuuduse määr ja finantssektori kohustuste muutused). Iga näitaja osas on määratud kindlaks künnis, mis viitab võimaliku probleemi tekkimisele; mõned künnised on euroala riikides ja sellest välja jäävates riikides erinevad. Kui liikmesriik ületab mitu künnist, vaatab komisjon küsimuse põhjalikult läbi, s.t teeb täiendava majandusanalüüsi, et teha kindlaks, kas makromajanduslik tasakaalustamatus võib tekkida või on juba tekkinud.

2. Ennetavad soovitused. Kui komisjon leiab põhjaliku analüüsi tulemuste põhjal, et makromajanduslik tasakaalustamatus on tekkinud, peab ta sellest teavitama Euroopa Parlamenti, nõukogu ja eurorühma.

Nõukogu võib esitada komisjoni soovitude põhjal asjaomasele liikmesriigile vajalikud soovitused kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 121 lõikes 2 sätestatud menetlusega. Need ennetavad makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse kohased soovitused kuuluvad nõukogu poolt iga aasta juulis Euroopa poolaasta raames igale liikmesriigile esitatavate riigipõhiste soovitude juurde.

3. Soovitused paranduste tegemiseks ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames. Kui komisjon leiab põhjaliku analüüsi põhjal, et asjaomane liikmesriik on mõjutatud ülemäärasest tasakaalustamatusest, peab ta teavitama sellest Euroopa Parlamenti, nõukogu, eurorühma, asjaomast Euroopa järelevalveasutust ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu. Nõukogu võib komisjoni soovitude põhjal ning kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 121 lõikega 4 võtta vastu soovitude, milles tõdetakse ülemäärase tasakaalustamatuse olemasolu ning soovitatakse asjaomasel liikmesriigil võtta parandusmeetmeid. Nõukogu soovitudes parandusmeetmete võtmiseks tuleb määratleda tasakaalustamatuse olemus ja selle mõju ning esitada poliitilised soovitused, mida tuleb järgida, ning tähtaeg, milleks asjaomane liikmesriik peab esitama parandusmeetmete kava.

4. Parandusmeetmete kavad. Liikmesriik, kelle suhtes alustatakse ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust, peab esitama parandusmeetmete kava nõukogu soovitudes täpsustatava tähtaja jooksul. Nõukogu peab hindama parandusmeetmete kava komisjoni aruande põhjal kahe kuu jooksul pärast kava esitamist. Komisjon ja nõukogu hindavad asjaomase liikmesriigi edusamme korrapäraste eduaruannete ning komisjoni teostatava järelevalve põhjal.

5. Parandusmeetmete rakendamise hindamine. Nõukogu peab hindama komisjoni aruande põhjal, kas kõnealune liikmesriik on soovitatud parandusmeetmeid rakendanud või mitte. Kui nõukogu leiab, et liikmesriik ei ole neid meetmeid rakendanud, peab ta võtma komisjoni soovitude põhjal vastu ot-

⁽¹⁾ Tulemustabeli andmeplatvorm: interaktiivne Eurostati andmebaas, milles sisalduvad tulemustabelis kasutatud ajakohastatud andmed ja täiendavad andmed.

suse (ümberpööratud enamushääletusel), milles tuvastatakse nõuete mittetäitmine, koos soovitusel, milles seatakse parandusmeetmete võtmiseks uued tähtajad. Sellisel juhul peab nõukogu teavitama Euroopa Ülemkogu.

6. Võimalikud finants sanktsioonid. Ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse kohaselt esitatud soovitusi mittetäitvate euroala liikmesriikide suhtes võidakse kohaldada järkjärgulisi sanktsioone, mis ulatuvad intressi teenivast tagatisest iga-aastase lõivuni. Intressi teeniva tagatise või trahvi suurus peaks olema 0,1% riigi SKPst.

Saavutused

A. Aasta 2012

Komisjon avaldas Euroopa poolaasta 2012 raames esimese häire mehhanismi aruande 2012. aasta veebruaris. Selles toodi välja 12 liikmesriiki, keda oli põhjust põhjalikult analüüsida. Finantsabi programmi kuuluvate riikide suhtes põhjalikku analüüsi ei kohaldatud.

2012. aasta mais avaldas komisjon 12 analüüsi tulemused, milles analüüsiti võimaliku makromajandusliku tasakaalustamatuse põhjuseid, olemust ning tõsidust. Põhjaliku analüüsi tulemused olid muu hulgas aluseks riigipõhiste soovitude koostamiseks, mille nõukogu võttis vastu 2012. aasta juulis.

B. Aasta 2013

Komisjon avaldas teise häire mehhanismi aruande Euroopa poolaasta 2013 kohta 2012. aasta novembris. Aruande kohaselt tuleks 14 liikmesriigi kohta koostada põhjalik analüüs.

Aprillis 2013 avaldas komisjon teatise ning 2013. aasta põhjalikud analüüsid viimases häire mehhanismi aruandes välja toodud liikmesriikide kohta. Komisjon märkis, et makromajanduslik kohandamine toimus, kuid selle iseloom ja tempo olid asjaomastes liikmesriikides erinevad. Kõigi nende liikmesriikide makromajanduses esines tasakaalustamatust, mis eeldas poliitiliste meetmete võtmist.

C. Aasta 2014

2013. aasta novembris avaldas komisjon kolmanda häire mehhanismi aruande. Kuusteist liikmesriiki leiti olevat makromajandusliku tasakaalustamatuse ohus. Komisjon hindab makromajandusliku tasakaalustamatuse olemasolu 2014. aasta kevadel.

Euroopa Parlamendi roll

Lissaboni lepingu jõustumisega sai Euroopa Parlamendist kaasseadusandja mitmepoolset järelevalvet käsitlevate eeskirjade kehtestamisel (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6).

Makromajanduslikku järelevalvet puudutavate seadusandlike aktidega on pandud alus majandusdioloogile. Selleks et tõhustada arutelu Euroopa Liidu institutsioonide, eelkõige Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel, ning tagada suurem läbipaistvus ja vastutus, võib Euroopa Parlamendi pädev komisjon kutsuda nõukogu eesistuja, komisjoni presidendi, Euroopa Ülemkogu eesistuja ja/või eurorühma esimehe parlamendikomisjoni arutama oma otsuseid või tutvustama oma tegevust Euroopa poolaasta raames. Selle arutelu raames võib Euroopa Parlament vahetada ka arvamusi nende liikmesriikidega, kelle suhtes nõukogu on soovitanud kohaldada ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust.

Hilissügisel väljendab Euroopa Parlament oma arvamust Euroopa poolaasta käimasoleva tsükli kohta (sealhulgas nõukogus vastu võetud riigipõhiste soovitude kohta), võttes arvesse ka liikmesriikide parlamentide pädevate komisjonide esimeestega toimunud ühise kohtumise tulemusi.

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames teeb komisjon liikmesriikide võimaliku makromajandusliku tasakaalustamatuse järelevalveks kasutatavasse tulemustabelisse lisatavate makromajanduslike näitajate kogumi kindlaksmääramisel koostööd Euroopa Parlamendi ja nõukoguga.

Euroopa Parlament edendab liikmesriikide parlamentide kaasamist sellega, et korraldab iga-aastaseid kohtumisi liikmesriikide parlamentide asjaomaste komisjonide liikmetega. Liikmesriikide parlamentid tuleks ka vastavalt iga liikmesriigi õigus- ja poliitilisele korrale kaasata nõuetekohaselt Euroopa poolaasta algatusse ning stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ja riiklike reformikavade ettevalmistamise, et suurendada tehtavate otsuste läbipaistvust ning vastutust otsuste tegemise ja nende täitmise eest.

→ Alice Zoppè
11/2013

4.2.3. Finantsabi suurtes majandusraskustes olevatele ELi liikmesriikidele

Suurtes majandusraskustes olevatele ELi liikmesriikidele antava finantsabi eesmärk on hoida ELi ja euroala finantsstabiilsust.

Tänapäeval on Euroopa riikide majandused omavahel tihedalt seotud, eriti euroalal. Praegune kriis on tõestanud, et viimase abinõuna on vaja koordineeritud ja asjakohaselt rahastatud finantsabi suurtes raskustes olevatele ELi liikmesriikidele.

On võetud kaitsemeetmeid, mis seovad finantsabi makromajanduslike tingimustega. See tagab, et abi saavad liikmesriigid viivad ellu vajalikud fiskaal-, majandus-, struktuuri- ja järelevalvereformid.

EL on loonud uued mehhanismid ja vahendid, et vähendada tulevikus uue kriisi tekkimise tõenäosust. Neid mehhanisme rakendatakse praegu.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu artikkel 3.
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 2–5, 119–144 ja 282–284.
- ELi toimimise lepingule lisatud protokollid 12, 13 ja 14.

Eesmärgid

Suurtes majandusraskustes olevatele ELi liikmesriikidele antava finantsabi eesmärk on hoida ELi ja euroala finantsstabiilsust.

Uued mehhanismid on otsene vastus võlakriisile. Need on loodud eesmärgiga vähendada tulevikus uue kriisi tekkimise tõenäosust.

Sel viisil rajab EL tugevama majandus- ja juhtimisraamistiku majandus- ja rahaliidu jaoks (vt teabeleht 4.1.4).

Saavutused

A. 2010. aasta mais loodi ajutine stabiilsusmehhanism Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi (EFSM) ja Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) näol.

EL ja euroalasse kuuluvad liikmesriigid löid ajutise stabiilsusmehhanismi, et hoida võlakriisi kontekstis oma finantsstabiilsust.

Mehhanismi koostisosad on järgmised:

1. Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM)

EFSM kaetakse ELi eelarvest tema kasutuses olevate omavahendite piires ning selle hinnanguline maht on 60 miljardit eurot. Antavate laenude katteks laenab komisjon raha finantsturgudelt ning see tagatakse ELi eelarvega.

Mehhanism on kasutusele võetud Iirimaa ja Portugali puhul.

2. Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF)

Fond võib anda laenu hinnanguliselt kokku 440 miljardi euro ulatuses. Antavate laenude katteks laenab EFSF raha finantsturgudelt ning selle tagavad osanikud (euroala liikmesriigid).

Fond on kasutusele võetud Iirimaa, Portugali, Hispaania ja Kreeka puhul.

B. 2012. aasta oktoobris loodi Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM), mis on peamine toetuse andmise mehhanism.

See on alaline vahend, mis peab asendama kaht ajutist kriisihjemehhanismi, mis on esialgu samuti kasutuses.

ESM sarnaneb põhiolemuselt EFSFiga. ESMist saab euroala liikmesriikide peamine toetuse andmise mehhanism.

ESM võib anda laenu kokku 500 miljardi euro ulatuses. Antavate laenude katteks laenab ESM raha finantsturgudelt ning selle tagavad osanikud (euroala liikmesriigid).

ESM võttis üle EFSFi kohustused Hispaania pangandussektori rekaptaliseerimiseks ning võib anda finantsabi Küprosele.

Lisaks EFSMile, EFSFile ja ESMile võivad finantsstabiilsuse hoidmiseks abi anda ka teised institutsioonid (vastavalt oma pädevusele ja eesmärkidele):

- Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ning
- Euroopa Keskpank (EKP), mis võib teha otseseid tehinguid riigivõlakirjade järelturul.

C. 2013. aasta keskpaigas jõustub teine majanduse juhtimise pakett.

Teine majanduse juhtimise pakett koosneb kahest euroala liikmesriikides kohaldatavast ELi määrusest,

mis moodustavad osa majandus- ja rahaliidu tugevdamast majandus- ja juhtimisraamistikust.

Üks määrustest tugevdab järelevalvemenetlusi liikmesriikide puhul, kellel on või kellel võib tekkida suuri raskusi finantsstabiilsuse tagamisel.

Selle määruse alusel võidakse liikmesriikide suhtes – sh riikide suhtes, kes saavad teatavat liiki ennetavat finantsabi – kohaldada komisjoni tõhustatud järelevalvet. Neile võidakse määrata ka makromajanduslik kohandamisprogramm.

Kuid finantsabi on seotud makromajanduslike tingimustega, sest finantsabi saamise eelduseks on, et asjaomane liikmesriik rakendab meetmeid ebastabiilsuse põhjuste kõrvaldamiseks. Sel moel tagab EL, et abi saavad liikmesriigid viivad ellu vajalikud fiskaal-, majandus-, struktuuri- ja järelevalvereformid.

Kui abi saav liikmesriik ei täida kohandamisprogrammis sisalduvaid poliitilisi nõudeid, võivad sellega kaasneda programmi alusel makstavate summadega seotud finantstagajärjed.

D. Finantsabi euroalasse mittekuuluvatele liikmesriikidele: maksebilansi tasakaalustamise vahend.

Alates 2002. aasta veebruarist on kõikidele liikmesriikidele olnud kättesaadav maksebilansi tasakaalustamise vahend.

Selle vahendi abil võib EL anda vastastikust abi euroalasse mittekuuluvatele liikmesriikidele, kui mõni neist satub raskustesse või teda ähvardavad raskused seoses maksebilansiga. Maksebilansiabi on mõeldud riigi välisrahastamise piirangute leevendamiseks. See on tavaliselt keskpika perioodi finantsabi, mida antakse koostöös IMFiga.

Euroopa Parlamendi roll

Teise majanduse juhtimise paketi vastuvõtmisega andis Euroopa Parlament panuse euroala tõhustatud majanduse juhtimise õigusraamistiku loomisse. Pakett puudutab nii eelarvealast järelevalvet kui ka otsustamis- ja järelevalvemenetlusi makromajanduslikus kohandamisprogrammis osalevate liikmesriikide puhul.

Lisaks sellele annab pakett Euroopa Parlamendile suurema järelevalverolli, sest pädev parlamendikomisjon võib kutsuda asjaomased institutsioonid (komisjoni, nõukogu, eurorühma, EKP ja IMFi) parlamenti majandusteemalisele arutelule.

Praegu toimuvad arutelud seoses ettepanekuga finantsabi andmise kohta euroalasse mittekuuluvatele liikmesriikidele, kuid seni on endiselt kättesaadav maksebilansi tasakaalustamise vahend.

→ [Manica Hauptman / Cécile Bourgault](#)

VALDKONDLIK POLIITIKA

5

Ühtsel tegevusel on võimendav mõju, mis võimaldab saavutada paremaid tulemusi. Aastate jooksul on EL töötanud mitmes eri valdkonnas välja ühtset turgu toetava poliitika, millega nähakse ette teatav ühtlustamine ja mis võib varieeruda tõelisest ühisest poliitikast lihtsa koostööni. Valdkondlik poliitika kujutab endast tegevussuundi, mida EL on otsustanud teatud sektorites järgida. Sageli puudutavad need kodanike elu ja ettevõtjaid väga lähedalt ning nende mõte on saavutada liidu seatud üldised eesmärgid. Valdkonnad, kus liidul on õigus oma sõna sekka öelda, on järgmised: ühtekuuluvus, põllumajandus, kalandus, keskkond, tervishoid, tarbijate õigused, transport, turism, energia, tööstus, teadusuuringud, tööhõive, varjupaik ja sisseränne, aga ka maksustamine, õigusemõistmine, kultuur, haridus ja sport.



5 VALDKONDLIK POLIITIKA

- 5.1. Regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika — 183**
 - 5.1.1. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus — 183
 - 5.1.2. Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) — 185
 - 5.1.3. Ühtekuuluvusfond — 188
 - 5.1.4. Solidaarsusfond — 190
 - 5.1.5. Euroopa ruumi arenguplaan — 192
 - 5.1.6. Ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS) — 195
 - 5.1.7. Äärepooleimad piirkonnad — 197
 - 5.1.8. Regionaalabi — 199
 - 5.1.9. Põhja-lirimaa programm PEACE — 201
 - 5.1.10. Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus (ETKR) — 203
- 5.2. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) — 205**
 - 5.2.1. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja alusleping — 205
 - 5.2.2. Ühise põllumajanduspoliitika rahastamine — 208
 - 5.2.3. ÜPP vahendid ja nende reformid — 211
 - 5.2.4. Ühise Põllumajanduspoliitika Esimene Sammas: I. – Ühine turukorraldus — 214
 - 5.2.5. Ühise põllumajanduspoliitika esimene samm: II. Otsetoetus põllumajandustootjatele — 217
 - 5.2.6. Ühise põllumajanduspoliitika teine samm: maaelu arengu poliitika — 220
 - 5.2.7. Maailma Kaubandusorganisatsiooni põllumajandusleping — 223
 - 5.2.8. Doha voor ja põllumajandus — 226
 - 5.2.9. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) pärast 2013. aastat — 229
 - 5.2.10. Ühine põllumajanduspoliitika arvudes — 232
 - 5.2.11. Euroopa Liit ja metsad — 238
- 5.3. Ühine kalanduspoliitika — 241**
 - 5.3.1. Ühise kalanduspoliitika teke ja areng — 241
 - 5.3.2. Kalavarude kaitse — 244
 - 5.3.3. Kalandustegevuse kontrollimine — 247
 - 5.3.4. Kalandusele antav struktuuriabi — 250
 - 5.3.5. Tootjaorganisatsioonid ja kalandustoodete ühine turukorraldus — 253
 - 5.3.6. Rahvusvahelised kalandussuhted — 255
 - 5.3.7. Euroopa vesiviljelus — 258
 - 5.3.8. Integreeritud merenduspoliitika — 261
 - 5.3.9. Euroopa kalandus arvudes — 265
- 5.4. Keskkonnapolitiitika — 267**
 - 5.4.1. Keskkonnapolitiitika üldpõhimõtted ja strateegilised suunad — 267
 - 5.4.2. Euroopa keskkonnaõiguse rakendamine — 271
 - 5.4.3. Kliimamuutused ja keskkond — 274
 - 5.4.4. Bioloogiline mitmekesisus, loodus ja pinnas — 278
 - 5.4.5. Veekaitse ja -majandus — 282
 - 5.4.6. Öhu- ja mürasaaste — 285
 - 5.4.7. Loodusvarad ja jäätmed — 288
 - 5.4.8. Säästev tarbimine ja tootmine — 291
 - 5.4.9. Kemikaalid — 294
- 5.5. Tarbijakaitse ja tervishoid — 297**
 - 5.5.1. Tarbijapoliitika: põhimõtted ja vahendid — 297
 - 5.5.2. Tarbijakaitsemeetmed — 300
 - 5.5.3. Rahvatervis — 303
 - 5.5.4. Ravimid — 306
 - 5.5.5. Toiduohutus — 309
- 5.6. Transpordi- ja turismipoliitika — 312**
 - 5.6.1. transpordipoliitika üldpõhimõtted — 312
 - 5.6.2. Reisijate õigused — 317
 - 5.6.3. Maanteetransport: rahvusvahelised veod ja kabotaažveod — 320
 - 5.6.4. Maanteetransport: õigusaktide ühtlustamine — 323
 - 5.6.5. Maanteetransport: liiklus- ja ohutuseeskirjad — 326
 - 5.6.6. Raudteetransport — 329
 - 5.6.7. Lennutransport: Turulepääs — 332
 - 5.6.8. Lennutransport: tsiviillennundusjulgestus — 335
 - 5.6.9. Lennutransport: ühtne Euroopa taevas — 337
 - 5.6.10. Meretransport: strateegilised suunised — 340
 - 5.6.11. Meretransport: liiklus- ja ohutuseeskirjad — 343
 - 5.6.12. Turism — 346
- 5.7. Energiapoliitika — 349**
 - 5.7.1. Energiapoliitika üldpõhimõtted — 349
 - 5.7.2. Energia siseturg — 352
 - 5.7.3. Energiatõhusus — 355
 - 5.7.4. Taastuvenergia — 358

- 5.7.5. Tuumaenergia — 361
- 5.8. Transpordi-, energia- ja kommunikatsioonisektorite üleeuroopalised võrgud — 364**
 - 5.8.1. Üleeuroopalised võrgud: üldsuunised — 364
 - 5.8.2. Üleeuroopaliste võrkude rahastamine — 367
- 5.9. Tööstus- ja teaduspoliitika — 370**
 - 5.9.1. ELi tööstuspoliitika üldpõhimõtted — 370
 - 5.9.2. Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad — 373
 - 5.9.3. Euroopa digitaalarengu tegevuskava — 376
 - 5.9.4. Kõikjale ulatav digitaalne ühtne turg — 379
 - 5.9.5. Kaitsetööstus — 381
 - 5.9.6. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika — 384
 - 5.9.7. Innovatsioonipoliitika — 387
- 5.10. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika — 390**
 - 5.10.1. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika: üldpõhimõtted — 390
 - 5.10.2. Euroopa Sotsiaalfond — 393
 - 5.10.3. Tööhõivepoliitika — 396
 - 5.10.4. Sotsiaalkindlustus teistes Liidu liikmesriikides — 399
 - 5.10.5. Töötervishoid ja tööohutus — 402
 - 5.10.6. Töötajate õigus saada teavet, olla ära kuulatud ja osaleda otsustamisel — 405
 - 5.10.7. Sotsiaaldialoog — 408
 - 5.10.8. Naiste ja meeste võrdõiguslikkus — 411
 - 5.10.9. Võitlus vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu — 414
- 5.11. Maksupoliitika — 418**
 - 5.11.1. Üldine maksupoliitika — 418
 - 5.11.2. Otsemaksustamine: füüsiliste isikute ja äriühingute maksustamine — 421
 - 5.11.3. Kaudne maksustamine: alkoholi-, tubaka- ja energiaaktsiis — 424
 - 5.11.4. Kaudsed maksud: käibemaks — 427
- 5.12. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — 430**
 - 5.12.1. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldaspektid — 430
 - 5.12.2. Varjupaigapoliitika — 433
 - 5.12.3. Sisserändepoliitika — 436
 - 5.12.4. Välispiiride haldamine — 439
 - 5.12.5. Õiguslane koostöö tsiviilasjades — 442
 - 5.12.6. Õiguslane koostöö kriminaalasjades — 445
 - 5.12.7. Politseikoostöö — 448
 - 5.12.8. Isikuandmete kaitse — 451
- 5.13. Kultuur, haridus ja sport — 454**
 - 5.13.1. Kultuur — 454
 - 5.13.2. Audiovisuaal- ja meediapoliitika — 457
 - 5.13.3. Haridus ja kutseõpe — 460
 - 5.13.4. Kõrgharidus — 463
 - 5.13.5. Noored — 466
 - 5.13.6. Keelepoliitika — 469
 - 5.13.7. Sport — 471
 - 5.13.8. Teabevahetuspoliitika — 473

5.1. Regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika

5.1.1. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus

Euroopa Liit tugevdab üldise harmoonilise arengu tagamiseks oma majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust. Eelkõige on ELi eesmärgiks vähendada eri piirkondade arengutasemete vahelist ebavõrdsust. Erilist tähelepanu pööratakse maapiirkondadele, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondadele ja aladele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, näiteks väga väikese rahvastikutihedusega põhjapoolsematele piirkondadele, saartele, piiriülestele piirkondadele ja mäestikualadele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 174–178.

Taust

Euroopa Ühenduses (nüüd Euroopa Liit) olid kohe alguses suured territoriaalsed ja demograafilised erinevused, mis ähvardasid hakata takistama Euroopa integratsiooni ja arengut. Solidaarsusmehhanismid kahe struktuurifondi kujul – Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ning Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (EAGGF-i arendusrahastu) – kehtestati juba alguses Rooma lepinguga (1957). Euroopa Regionaalarengu Fondiga (ERF) lisati 1975. aastal piirkondlikud aspektid. Aastal 1994 loodi lisaks veel Ühtekuuluvusfond. Kõikidel nendel algatustel olid aga pikka aega kasutada vaid tagasihoidlikud vahendid.

Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse valdkonnas sai Euroopa Ühendus pädevuse 1986. aasta ühtse Euroopa aktiga. Lissaboni leping (2008) tõi ELi ühtekuuluvusse sisse kolmanda mõõtme: territoriaalne ühtekuuluvus. Neid kolme ühtekuuluvuse aspekti toetatakse ühtekuuluvuspoliitika ja struktuurifondide kaudu.

Eesmärgid

Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamine on üks ELi peamistest eesmärkidest. EL pühendab märkimisväärse osa oma tegevusest ja eelarvest piirkondadevahelise ebavõrdsuse vähendamisele, pöörates erilist tähelepanu maapiirkondadele, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondadele ja aladele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused.

EL toetab nimetatud eesmärkide saavutamist järgmiselt:

- majanduspoliitika kooskõlastamine;
- ELi poliitika rakendamine;
- struktuurifondide (EAGGF-i arendusrahastu, ESF, ERF), Euroopa Investeerimispanka ja muude olemasolevate rahastamisvahendite (nt Ühtekuuluvusfond) kasutamine.

Arendusrahastu on Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi üks osa. EAGGF-i arendusrahastuga toetatakse liidu ühtekuuluvuspoliitika raames maaelu arengut ja põllumajandusliku taristu parandamist.

Euroopa Sotsiaalfond on liidu peamine vahend selliste meetmete toetamiseks, mille eesmärk on ära hoida ja vähendada töötust, arendada inimressurse ja edendada sotsiaalset integratsiooni tööturul. Sellest fondist rahastatakse algatusi, millega edendatakse tööhõive kõrget taset, naiste ja meeste võrdsed võimalusi, säästvat arengut ning majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

Euroopa Regionaalarengu Fondi eesmärk on vähendada kõige olulisemaid tasakaalustamatuse aspekte ELi piirkondade vahel. Sellest fondist toetatakse arengus mahajäänud piirkondi ja väheneva tööstusega piirkondade ümberkujundamist.

Ühtekuuluvusfondist antakse rahalist toetust keskonnalaastele projektidele ja transporditaristu üle-euroopalistele võrkudele. Sellest fondist võivad toetust saada ainult need liikmesriigid, kelle kogurahvatulu elaniku kohta jääb alla 90 % ELi keskmisest.

Struktuurifondide tõhusaks kasutamiseks tuleb kinni pidada järgmistest põhimõtetest:

- fondid jaotatakse eesmärkide ja piirkondade järgi;

- komisjon, liikmesriigid ja piirkondlikud ametiasutused töötavad nende kasutamise kavandamisel, rakendamisel ja järelevalvel teostamisel partneritena;
- abi kavandatakse;
- ELi ja riiklik abi täiendavad üksteist.
- Liidu rahaliste vahendite eraldamisel ühtekuuluvuspoliitikale järgitakse kolme põhieesmärki:
- lähenemine – selleks et stimuleerida majanduskasvu ja tööhõivet vähim arenenud piirkondades;
- piirkondlik konkurentsivõime ja tööhõive – majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse toetamine lähenemiseesmärgiga hõlmamata piirkondades;
- Euroopa territoriaalne koostöö – ELi ühtekuuluvuse toetamine piiriülese, riikidevahelise ja piirkondadevahelise koostöö kaudu.

Saavutused

Liidu ühtekuuluvuspoliitika eelarve on alates 1988. aastast tohutult suurenenud ja nüüdseks on sellest saanud ühise põllumajanduspoliitika kõrval üks suuruselt kõige olulisemaid liidu poliitikavaldkondi. Finantsplaneerimise perioodil 2007–2013 eraldati majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse eba-

võrdsuse vähendamiseks kokku ligikaudu 355 miljardit eurot (2011. aasta hindades). Nende vahenditega rahastati paljusid eri valdkondi, sh teedeehitus, keskkonnakaitse, investeerimine uuenduslikesse ettevõtetesse, töökohtade loomine ja kutsekoolitus. Aastatel 2014–2020 on kavas eraldada majanduslikule, sotsiaalsele ja territoriaalsele ühtekuuluvusele 325 miljardit eurot (2011. aasta hindades).

Euroopa Parlamendi roll

Parlamendil on ELi majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamisel väga aktiivne roll. Ühtekuuluvuspoliitikat ja struktuurifonde käsitlevad õigusaktid koostatakse seadusandliku tavamenetluse alusel, milles parlamendil on nõukoguga võrdne sõnaõigus.

Parlament on osalenud aktiivselt läbirääkimistel 2013. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika reformi üle. Selle reformi käigus määratakse kindlaks majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse jaoks vajalike ELi tulevaste meetmete prioriteetidid ja vahendid. Parlament on toetanud jõuliselt ettepanekuid kaugeleulatuva ja tõhusa ühtekuuluvuse kohta, milleks on vaja ka piisavaid rahalisi vahendeid.

→ Marek Kołodziejcki
11/2013

5.1.2. Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF)

Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) on ühtekuuluvuspoliitika peamine vahend ja selle eesmärk on vähendada regionaalset ebavõrdsust. Pärast korduvaid reformimisi on ERFile ajavahemikuks 2007–2013 seatud kolm põhieesmärki: lähenemine, piirkondlik konkurentsivõime ja tööhõive ning Euroopa territoriaalne koostöö. Need eesmärgid jäävad samaks ka programmitöö perioodil 2014–2020.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 174–178.

Eesmärgid

Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) loomise algeesmärk oli aidata kaasa regionaalse ebavõrdsuse korvamisele, võttes osa:

- arengus mahajäänud piirkondade arendamisest ja struktuurilisest kohandamisest;
- taandarenevate tööstuspiirkondade ümberkorraldamisest.

Saavutused

Euroopa Regionaalarengu Fond asutati 1975. aastal ning sellest on saanud ühenduse regionaalpoliitika peamine vahend. Selle peamised tegevuspõhimõtted kehtestati struktuurifondide üldreformiga 1988. aastal. Sellest ajast saadik on fondi korduvalt reformitud, mistõttu selle eesmärgid ja töökorraldus on põhilikult muutunud.

A. 1993. aasta reform

1. Eesmärgid

Määrusega (EMÜ) nr 2083/93 seati ERFile ajavahemikuks 1994–1999 järgmised neli eesmärki:

- eesmärk 1: arengus mahajäänud piirkondade arendamine ja struktuuriline kohandamine;
- eesmärk 2: tööstuse langusest tõsiselt mõjutatud piirkondade ümberkorraldamine;
- eesmärk 5b: maapiirkondade areng;
- eesmärk 6: arktiliste piirkondade toetamine (see eesmärk lisati Rootsi ja Soome liitumisel).

80% fondi vahenditest nähti ette eesmärgile 1.

2. Ühenduse algatused

Need on kogu ühendust mõjutavad projektid, mille eest on ainuvastutav komisjon. Rakendusvaldkonnad on järgmised:

- piirkondadevaheline koostöö;
- tööhõive ja töajõud;
- tööstuse areng;
- äärepoolseimad piirkonnad;
- linnapoliitika;

- maaelu areng.

3. Peamised programmid

- Algatusega Interreg toetatakse väga erinevate valdkondade piiriüleseid koostööprojekte ühenduse sise- ja välispiiridel asuvate piirkondade vahel.
- Algatust Urban kohaldatakse raskustes olevatele linnapiirkondadele (suur tööpuudus, halvas seisukorras hooned, halvad elamistingimused, ebapiisav sotsiaalne võrgustik).
- Algatuse Konver abil ergutatakse kujundama relvatoetust ümber tsiviilotstarbeliseks.

B. 1999. aasta reform

1. Eesmärgid

- Määruses (EÜ) nr 1261/1999 piirdatakse kahe ERFi eesmärgiga ajavahemikuks 2000–2006:
- eesmärk 1: ei muutu, kuid hõlmab nüüd ka alasid, mis olid abikõlblikud eesmärgi 6 alusel, ning äärepoolseimaid piirkondi;
- eesmärk 2: jääb samaks, kuid koondab nüüd endised eesmärgid 2 ja 5b ning laiendab neid, et hõlmata muid piirkondi: raskustes olevad linnapiirkonnad, kalandusest sõltuvad kriisiolukorras olevad alad ja teenustest suuresti sõltuvad alad.

2. Abikõlblikud piirkonnad

a. Eesmärgi 1 raames

- Piirkonnad, mille kogurahvatulu on alla 75% ühenduse keskmisest ja mis on lisatud komisjoni koostatud loetellu;
- äärepoolseimad piirkonnad;
- endise eesmärgi 6 sihtalad.

Kõikides nendes piirkondades elab umbes 20% liidu elanikest.

b. Eesmärgi 2 raames

Piirkonnad jagunevad nelja kategooriasse: tööstus-, maa-, linna- ja kalandusest sõltuvad piirkonnad. Komisjon koostab tihedas koostöös asjaomaste liikmesriikidega kõnealuste piirkondade loetelu. Need piirkonnad hõlmavad umbes 18% liidu elanikkonnast.

3. Ühenduse algatused

Rakendusala:

- piiriülene, riikidevaheline ja piirkondadevaheline koostöö eesmärgiga stimuleerida piirkondade ühtlustatud arengut ja ruumilist planeerimist;
- maaelu areng;
- riikidevaheline koostöö uute tavade valdkonnas, et võidelda igasuguse diskrimineerimise ja eba võrduse vastu tööturule juurdepääsul.

4. Programmid

Struktuurifondide kogu rahastamissummast antakse 5,3% nelja programmi käsutusse: Interreg, Urban, Leader ja Equal.

5. Vastutusvaldkondade jaotus

See on sõnastatud selgelt:

- komisjon vastutab strateegiliste prioriteetide eest;
- programmide juhtimine on detsentraliseeritum ning suurem roll on piirkondlikel ja kohalikel asutustel, majanduspartneritel ja tööturu osapooltel.

C. Ajavahemik 2007–2013

Määruses (EÜ) nr 1080/2006, mis jõustus 1. jaanuaril 2007, kehtestati kolm uut eesmärki kogueelarvega 355 miljardit eurot (2011. aasta hindade juures).

1. Lähenedamine

Endise eesmärgiga 1 sarnase lähenemise eesmärgi sihiki on kiirendada vähim arenenud liikmesriikide ja piirkondade lähenemist majanduskasvu ja tööhõive tingimuste parandamise teel. Seda rahastatakse ERFist, ESFist ja Ühtekuuluvusfondist.

Järgmised piirkonnad ja liikmesriigid on abikõlblikud:

- piirkonnad, kus kogurahvatulu elaniku kohta on alla 75% ühenduse keskmisest. Need piirkonnad peavad vastama ühise statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS) II tasemele;
- piirkonnad, kus kogurahvatulu elaniku kohta ületab 75% ühenduse keskmisest statistilistel põhjustel (laienemisest tulenevalt) ning mis saavad eriotstarbelist ja kahanevat üleminekutoetust;
- äärepoolseimad piirkonnad. Eesmärk on lihtsustada nende piirkondade integreerimist siseturгу ja arvestada nende konkreetsete raskustega (näiteks nende kaugest asukohast tulenevate liigsete kulude hüvitamine).

Ühtekuuluvusfondi raames on abikõlblikud:

- liikmesriigid, mille kogurahvatulu elaniku kohta on alla 90% ühenduse keskmisest ning kus on käimas majandusliku lähenemise programmid.

2. Piirkondlik konkurentsivõime ja tööhõive

See eesmärk taotleb konkurentsivõime, tööhõive ja atraktiivsuse suurendamist piirkondades, mis ei kuulu kõige ebasoodsamas olukorras piirkondade hulka. Seda rahastatakse ERFist ja ESFist. Abikõlblikud on:

- piirkonnad, mis kuulusid perioodil 2000–2006 eesmärgi 1 alla, kuid ei täida enam lähenemise eesmärgi piirkondlikke abikõlblikuskriteeriume ning saavad seega üleminekutoetust;
- kõik muud piirkonnad, mis ei kuulu lähenemise eesmärgi sihtalasse.

3. Euroopa territoriaalne koostöö

See uus, programmil Interreg põhinev eesmärk taotleb piiriülese, riikidevahelise ja piirkondadevahelise koostöö tugevdamist. Seda rahastatakse ERFist. Abikõlblikud piirkonnad on need ühise statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS) III taseme piirkonnad, mis asuvad sisemaismaapiiri ääres, teatavad välismaismaapiiri ääres asuvad piirkonnad ning teatavad merepiiriga piirkonnad, mis asuvad kuni 150 km kaugusel.

D. Väljavaated ajavahemikuks 2014–2020

Euroopa Komisjon alustas 2010. aastal ühtekuuluvuspoliitika ja selle rahastamisvahendite tulevikku käsitlevat arutelu. See poliitika hakkab eelkõige toetama aruka, säästva ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ elluviimist.

Komisjon esitas 2011. aasta oktoobris seadusandliku ettepaneku struktuurivahendite kohta: ühissätted ERFile, ESFile, Ühtekuuluvusfondile, EAFRDile ja EMKFile ning üldsätted ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi kohta (2011/0276(COD)). Euroopa Parlament osaleb aktiivselt nõukogu ja komisjoniga peetavatel läbirääkimistel.

Parlament kiitis 2013. aasta novembris heaks ühtekuuluvuspoliitika reformi. Ühtekuuluvuspoliitika kogueelarve aastateks 2014–2020 on eeldatavalt 325 miljardit eurot (2011. aasta hindade juures). Ühtekuuluvuspoliitika kolm eesmärki jäävad samaks.

Reformi ühe osana valmistati ette uus ERFi käsitlev määrus. Tulevikus keskenduvad ERFi raames tehtavad investeeringud nelja peamise eelisvaldkonda: teadusuuringud ja innovatsioon, digitaalarengu tegevuskava, VKEde toetamine ning vähese CO₂-heitega majandus.

Euroopa Parlamendi roll

Koos komisjoniga 1993. aastal vastu võetud ja 1999. aastal laiendatud tegevusjuhend nõuab, et Euroopa Parlamenti teavitataks korrapäraselt fondi tegevustest. Euroopa Parlamendil õnnestus 1999. aasta reformi raames säilitada ühe ühenduse algatusena ka programm Urban.

Tänu koostöövaimule õnnestus Euroopa Parlamendil sisse viia vajalikud keskkonnakaitsealased muudatused. Euroopa Parlamendi häält on kuulda võetud partnerluse valdkondades, kus üldmäärusega

on ette nähtud kodanikuühiskonna ja valitsusväliste organisatsioonide suurem kaasamine.

Lissaboni lepinguga kehtestatud uutest eeskirjadest tulenevalt on Euroopa Parlament nüüd struktuuri-fonde käsitlevate uute sätete koostamisel võrdsel positsioonil komisjoni ja nõukoguga. Uute õigusaktide vastuvõtmisel kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust.

→ [Marek Kołodziejcki](#)
11/2013

5.1.3. Ühtekuuluvusfond

Ühtekuuluvusfond loodi 1994. aastal ning see võimaldab anda rahalist toetust keskkonna ja üleeuroopaliste võrkudega seotud projektide elluviimiseks. Alates 2007. aastast võib fondist eraldada toetusi ka säästva arengu valdkonnas, näiteks energiatõhusust ja taastuenergiat käsitlevatele projektidele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 177.

Eesmärgid

Euroopa Liidu toimimise lepingus on sätestatud, et Ühtekuuluvusfond annab rahalist abi

- keskkonnaprojektidele ning
- üleeuroopaliste võrkudega seotud projektidele transpordi infrastruktuuri valdkonnas.

Saavutused

Esialgul asutas nõukogu ühtekuuluvuse rahastamisvahendi (määrus (EMÜ) nr 792/93). See asendati Ühtekuuluvusfondiga 1994. aastal (määrus (EÜ) nr 1164/94, mida on muudetud määrustega 1264/99, 1265/99, 1386/2002, 16/2003, 621/2004 ja 1084/2006).

A. Kohaldamisala

1. Abikõlblikud riigid

Fondi kaudu abistatakse neid liikmesriike, kelle kogurahvatulu elaniku kohta on väiksem kui 90% ELi keskmisest ning kus on loodud programm, et täita Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõikes 2 sätestatud kriteeriume, mille eesmärk on hoiduda ülemäärasest eelarvepuudujäägist majanduspoliitika kooskõlastamisel majandus- ja rahaliidu raames.

Ajavahemikul 2007–2013 abistatakse fondi kaudu Bulgaariat, Rumeeniat, Küprost, Eestit, Kreekat, Ungarit, Lätit, Leedut, Maltat, Poolat, Portugali, Tšehhi Vabariiki, Slovakkia ja Sloveeniat. Hispaania saab üleminekutoetust.

2. Abikõlblikud projektid

a. **Keskkonnaprojektid**, mis vastavad keskkonnapoliitikas ja keskkonnavalises tegevuskavas määratletud ELi keskkonnakaitsepoliitika prioriteetidele. Sellega seoses võib fond anda abi ka keskkonnale selgelt kasu toova säästva arenguga seotud valdkondadele, nagu energiatõhusus ja taastuenergia, ning transpordisektoris üleeuroopalistest võrkudest väljapoole jäävatele transpordiprojektidele, mis hõlmavad raudtee-, sisevee- ja meretransporti, ühendvedude süsteeme ja nende koostalitlusvõimet, maantee-, mere- ja õhuliikluse korraldust, puhast linnatransporti ja ühistransporti.

b. **Üleeuroopaliste transpordivõrkudega seotud projektid**, eeskätt Euroopa Liidu määratletud Euroopa üldist huvi teenivad prioriteetsed projektid.

B. Abimehhanism

1. Rahastamise määr

Rahastamise määraks on olenevalt meetme liigist 80–85% projekti riiklikest kulutustest. Kui projekt saab lisaks fondi toetustele ELilt ka muud finantsabi, ei tohi abi kogusumma olla suurem kui 90% kogukuludest, välja arvatud ettevalmistavate uuringute puhul, mida võib rahastada 100% ulatuses.

2. Menetlus

Projekti rahastamise üle otsustab komisjon kokkuleppel abisaava liikmesriigiga. Otsustes tuleb tagada tasakaal kahe valdkonna vahel (keskkond ja transpordi infrastruktuur). Komisjon esitab igal aastal fondi tegevuse kohta aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele.

Ühtekuuluvusfondi finantsabi võib peatada nõukogu otsusega (vastu võetud kvalifitseeritud hääle enamusega) juhul, kui liikmesriigi valitsemissektori eelarve puudujääk on liiga suur, kui riik ei ole olukorra parandamiseks midagi ette võtnud või kui võetud meetmed on osutunud sobimatuteks.

C. Abi suurus

1. Fondi vahendid

a. Ajavahemik 2000–2006

Määrusega (EÜ) nr 1264/1999 kehtestatakse fondi vahendite kogumahuks 18 miljardit eurot vastavalt 1999. aasta hindadele.

Fondi koguvahendeid liikmesriikide vahel jaotades peetakse silmas mitmeid tegureid, nagu riigi rahvarv ja pindala, kogurahvatulu elaniku kohta ning sotsiaal-majanduslikud tegurid, näiteks infrastruktuur. Ühtekuuluvusfondist ja struktuurifondidest riigile eraldatud toetuste kogusumma ei tohi aastas ületada 4% riigi SKPst.

b. Programmitöö periood 2007–2013

Määrusega (EÜ) nr 1084/2006 kehtestatakse Ühtekuuluvusfondi toimimise üldpõhimõtted ning sätestatakse, et Ühtekuuluvusfond aitab rakenduskaavas rahalise osalemise abil täita vähim arenenud

liikmesriikidele ja piirkondadele seatud majandusliku lähenemise eesmärgi.

Arvestades asjaolu, et 1. mail 2004 ühinesid Euroopa Liiduga uued liikmesriigid, kes vastavad Ühtekuuluvusfondist abisaamise nõuetele ja kellel on uusi ning olulisi rahastamisvajadusi, on õigustatud fondi eelarve suurendamine 18 miljardilt eurolt (ajavahemikul 2000–2006) 61 miljardi euroni aastatel 2007–2013 (58 miljardit eurot + 3 miljardit eurot ülemineku- ja eritoetuseks).

Komisjon esitas 2011. aasta oktoobris seadusandliku ettepaneku liidu tulevase ühtekuuluvuspoliitika kohta (2011/0276). Euroopa Parlament osaleb aktiivselt nõukogu ja komisjoniga peetavatel läbirääkimistel. Kõnealused määrused kavatakse vastu võtta enne 2013. aasta lõppu.

Euroopa Parlamendi roll

Ühtekuuluvusfondi loomine 1994. aastal andis Euroopa Parlamendile esimese võimaluse kasutada talle Maastrichti lepinguga omistatud **uut pädevust anda oma nõusolek** struktuurifondide kasutamisele. Parlament saavutas ühtlasi selle, et piirkondlikud ja kohalikud asutused kaasati fondist rahastatavate

projektide järelevalvesse ning parlamendi nõusolek mõjutab ka fondi toimimise korda.

Järgnevatel aastatel **hakkas Euroopa Parlament ühtekuuluvuspoliitikat rohkem mõjutama**. Eelkõige oli parlament vastu sellele, et eelarvepuudujääki käsitlev tingimusklause asetab kriteeriumidele vastavad riigid ebasoodsasse olukorda.

Euroopa Parlament osales aktiivselt ajavahemikku 2007–2013 hõlmava määruse koostamisel. Parlament esitas mitu määruse teksti parandamise ettepanekut, milles rõhutati järgmisi teemasid:

- keskkonnakaitse;
- puudega inimeste vajadused;
- menetluse lihtsustamine ja läbipaistvus;
- piirkondlike osalejate suurem tähtsus ja lisatasude süsteemi kehtestamine (ühenduse kvaliteedi- ja tulemusreservi kujul, mis oli ajavahemikul 2000–2006 ette nähtud vaid struktuurifondidele).

Nõukogu ei pidanud Euroopa Parlamendi kõigi ettepanekute vastuvõtmist asjakohaseks.

→ Marek Kolodziejski

5.1.4. Solidaarsusfond

Solidaarsusfond võimaldab Euroopa Liidul toetada rahaliselt mõnda liikmesriiki, ühinevat riiki või piirkonda tõsise loodusõnnetuse korral.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 175 kolmas lõik ning artikli 212 lõige 2.

Eesmärgid

Solidaarsusfond võimaldab Euroopa Liidul solidaarselt ja tõhusalt toetada liikmesriiki, ühinevat riiki või piirkonda suure loodusõnnetuse põhjustatud kahjude kõrvaldamisel. Solidaarsusfondist saab täiendavat toetust lisaks asjaomase riigi avaliku sektori kulutustele, fondi rahastatakse väljaspool ELi tavalist eelarvet ja võimalik on kasutusele võtta kuni miljard eurot aastas.

Saavutused

Solidaarsusfond loodi 11. novembri 2002. aasta määrusega 2012/2002 selleks, et anda abi Euroopat 2002. aasta suvel tabanud suurte üleujutuste tõttu. Sellest ajast alates on 23 eri Euroopa riiki toetatud kokku rohkem kui 3,5 miljardi euro suuruses summas 56 loodusõnnetuse – sealhulgas üleujutused, metsatulekahjud, tormid ja põuad – tõttu.

12. novembril 2013 jõuti üksmeelele 2014. aasta eelarve pakettkokkuleppe osas, mis sisaldas 2013. aasta paranduseelarvet ja Euroopa Liidu Solidaarsusfondi rakendamist, et aidata katta kulusid, mida üleujutused põhjustasid Saksamaal (360,5 miljonit eurot), Austrias (21,7 miljonit Eurot) ja Tšehhi Vabariigis (15,9 miljonit eurot) ning mida pöud põhjustas Rumeenias (2,5 miljonit eurot). Kompromisskokkuleppega võimaldatakse Euroopa Liidu Solidaarsusfondi kaudu kulutada 400,5 miljonit eurot, millest 250 miljonit eurot rahastatakse 2013. aasta eelarves toimuvate ümberpaigutamise arvelt ja ülejäänud 150 miljonit makstakse 2014. aasta eelarvest.

A. Kohaldamisala ja toetuskõlblikkus

Solidaarsusfondi kasutatakse peamiselt loodusõnnetuste korral, mis mõjutavad olulisel määral liikmesriigi või kandidaatriigi ühe või mitme piirkonna elutingimusi, loodus- või majanduskeskkonda. Tõsise loodusõnnetusega on tegemist, kui see põhjustab:

- liikmesriigis kahju, mille hinnanguline suurus vastavalt 2002. aasta hindadele on üle kolme miljardi euro või üle 0,6% abisaajariigi kogurahvatulust;
- ainult ühes piirkonnas (kusjuures erilist tähelepanu pööratakse kõrvalistele või isoleeritud piirkondadele, nagu äärepoolseimad alad või

saared) suurele osale elanikkonnast kahju ning looduskatastroofil on tõsine ja pikaajaline mõju elutingimustele ja majanduslikule stabiilsusele. Sellise eriolukorra puhul on aasta jooksul antava abi ülempiir 7,5% solidaarsusfondile aasta jooksul eraldatavatest vahenditest (ehk 75 miljonit eurot).

1. Meetmed

Solidaarsusfondist antakse toetust, mis täiendab abisaajariigi omapoolseid jõupingutusi. Toetatakse põhimõtteliselt kindlustusega katmata kahjude kõrvaldamist. Solidaarsusfondi jaoks toetuskõlblikud kiireloomulised meetmed on järgmised:

- infrastruktuuri ja seadmete viivitamatu töökorda seadmine energetika, veevarustuse ja heitvee äravoolu, telekommunikatsiooni, transpordi, teravishoiu ja hariduse valdkonnas;
- elanikkonna esmavajadusi rahuldava ajutise majutamise ja päästeteenistuste rahastamise korraldamine;
- viivitamatu kaitseinfrastruktuuride kindlustamine ja vahetute meetmete võtmine kultuuripärandi kaitseks;
- katastroofipiirkondade, sh looduslike alade viivitamatu puhastamine.

2. Taotluse esitamine

Kahjusid kandnud riik võib esitada komisjonile abi saamise taotluse hiljemalt kümne nädala jooksul pärast katastroofi põhjustatud esimeste kahjude tekkimist. Riik koostab kavandatavate meetmete kulude hinnangu ja näitab ära ka muud võimalikud rahastamisallikad.

3. Rakendamine

Toetuse andmist hakatakse menetlema taotluse alusel ja sellele järgnev eelarvemenetlus võib kesta mitu kuud. Kui vahendid on eraldatud, makstakse toetust pärast komisjoni ja abisaajariigi vahelise kokkuleppe allkirjastamist. Abisaajariik vastutab nii abi kasutamise kui ka auditeerimise ja kontrolli eest. Kiireloomulisi meetmeid võib rahastada tagasiulatuvalt, et hõlmata toiminguid katastroofi esimesest päevast alates.

Solidaarsusfondist rahastatavaid meetmeid ei tohi topelt rahastada struktuurifondide, ühtekuuluvusfondi, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF), ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendi (ISPA) ning põllumajanduse ja maaelu arendamise ühinemiseelse programmi (SAPARD) vahenditest.

4. Toetuse kasutamine

Solidaarsusfondi toetus tuleb ära kasutada ühe aasta jooksul alates selle väljamaksmise kuupäevast. Abisaajariik peab tagastama kasutamata jäänud summa. Kuue kuu jooksul pärast mainitud tähtaja möödumist esitab abisaajariik komisjonile aruande. Selles dokumendis on üksikasjalikult välja toodud tehtud kulutused, mis olid solidaarsusfondi jaoks toetuskõlblikud, ning näidatud ära kõik muud rahastamisallikad, sealhulgas ka kindlustussummad ja kolmandatelt isikutelt saadud hüvitised.

5. Kontrollikoja aastaaruanne ja kontroll

Euroopa Komisjon esitab fondi kasutamise ja tegevuse aastaaruande. Euroopa Kontrollikoda esitas 2008. aasta juunis solidaarsusfondi tegevuse kontrollimise tulemused, milles kontrollikoda tegi järelduse, et kuigi fond on täitnud oma eesmärgi toetada solidaarselt katastroofist tabatud riike, on taotluste heakskiitmise tingimused üsna ebaselged, eelkõige piirkondlike katastroofide puhul. Kontrollikoda kritiseeris ka abi eraldamise menetluse aeglust.

Kontrollikoja 2012. aasta eriaruanne käsitles 2009. aastal toimunud L'Aquila maavärsemist Itaalias Abruzzo maakonnas. See oli kõige suurem loodusõnnetus, millega solidaarsusfond oma loomisest alates oli tegelenud. Selleks eraldati üle poole miljardi euro. Aruandes leiti, et välja arvatud üks eriti keeruline projekt (CASE), olid kõik rahastatud projektid määrusega kooskõlas.

B. Euroopa Komisjoni 2011. aasta oktoobris esitatud uus ettepanek

Aastal 2005 esitas komisjon ettepaneku laiendada fondi rakendusala ja alandada fondi vahendite kasutuselevõtu künniseid. Enamik liikmesriike on ettepaneku kogu aeg tagasi lükanud. Patiseisust väljumiseks tegi komisjon Euroopa Liidu solidaarsusfondi tulevikku käsitlevas teatises, mis esitati 6. oktoobril 2011. aastal ühtekuuluvuspoliitikat aastatel 2014–2020 käsitleva seadusandliku paketi raames, ettepaneku parandada fondi toimimist. Komisjon tegi ettepaneku võtta tagasi 2005. aasta ettepanek ning kohandada fondi toimimist, jättes samas muutmata

sätteid, milles käsitletakse abikõlblikke meetmeid ja kulude mahtu. Kavandatavad muudatused on järgmised:

- muudetakse selgemaks solidaarsusfondi rakendusala nii üldiselt, kui ka aeglase kuluga katastroofide korral;
- piirkondlike katastroofide mõiste määratlus muudetakse lihtsamaks;
- võetakse kasutusele ettemaksud ja kiirendatakse maksete tegemist;
- haldusmenetlust lihtsustatakse, liites abi andmise üle otsustamise ja abi rakendamise kokkulepete sõlmimise.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament toetas oma 18. juuni 2006. aasta seadusandlikus resolutsioonis (P6_TA(2006)0218) komisjoni seisukohta ja tegi ettepaneku rakendada liidu uus laiendatud solidaarsusfond aastateks 2007–2013. Nõukogu ei ole selles küsimuses ikka veel esitanud ühist seisukohta. Sellise ümmikseisu järel võttis komisjon 2011. aastal ettepaneku tagasi ja käivitas solidaarsusfondi käsitleva teatise alusel uue arutelu.

Nimetatud teatis oli ühtekuuluvuspoliitikat aastatel 2014–2020 käsitleva seadusandliku paketi läbirääkimiste raames toimuvate arutelude aluseks. Komisjon esitas 25. juulil 2013 seadusandliku ettepaneku solidaarsusfondi määruse muutmiseks, tehes piiratud hulgal tehnilisi kohandusi. Praegu vaevad seda ettepanekut (2013/0248(COD)) Euroopa Parlament ja nõukogu.

Parlament rõhutas oma 15. jaanuari 2013. aasta resolutsioonis Euroopa Liidu Solidaarsusfondi ning selle rakendamise ja kasutamise kohta (P7-TA (2013)0003) fondi tähtsust peamise vahendina, mis võimaldab Euroopa Liidul reageerida suurõnnetuse korral. Samal ajal kritiseeris ta vastuvõtmatult pikka aega, mis kulub abi andmiseks kannatanud piirkondadele või liikmesriikidele, ning nõudis viivituste vähendamist menetluse lihtsustamise ja ettemaksete võimaldamise kaudu. Samuti nõudis parlament katastroofi mõiste ja sekkumise kohaldamisala selgemat ja täpsemat määratlemist, et vähendada paljude liikmesriikide skeptilisust, kes on selle ELi vahendi reformimise vastu.

→ Esther Kramer
11/2013

5.1.5. Euroopa ruumi arenguplaan

Euroopa ruumi arenguplaan (European Spatial Development Perspective, ESPD) on liikmesriikide ruumilise mõjuga valdkondliku poliitika suunav raamistik. Selle peamine eesmärk on soodustada Euroopa territooriumi tasakaalustatud ja jätkusuutlikku arengut.

Õiguslik alus

Ruumilise planeerimisega tegelevate ministrite mitteametlikul kohtumisel Potsdamis 10.–11. mail 1999 tehtud järeldused.

Taust

Ruumilise arengu poliitika eesmärk on tagada Euroopa Liidu territooriumi jätkusuutlik ja tasakaalustatud areng kooskõlas ELi poliitika peamiste eesmärkidega, milleks on majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, teadmistel põhinev ja säästva arengu põhimõtetele vastav majanduslik konkurentsivõime ning loodusvarade ja kultuuriväärtuste mitmekesisuse säilitamine.

Olgugi et Euroopa ruumi arenguplaan ei too ühenduse jaoks kaasa uusi kohustusi ruumilise planeerimise valdkonnas, on see suunav raamistik koostöö parandamiseks nendes ühenduse poliitikavaldkondades, millel on oluline ruumiline mõju. Arenguplaani koostamisel lähtutakse kaalutlusest, et liikmesriikide tegevus on tõhusam, kui see põhineb ühiselt kindlaks määratud ruumilise arengu eesmärkidel. See dokument on valitsustevaheline, soovituslik ja mittesiduv. Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega viiakse seda ellu kõige sobivamal tasandil ruumilise arengu eri huvirühmade äranägemise järgi.

Ajalugu

Euroopa ruumi arenguplaan sündis pingsate läbirääkimiste tulemusena. Esimesed ettepanekud ruumilise arengu kohta tehti aastatel 1960–1970 Euroopa Parlamendi esitatud Euroopa regionaalplaneerimise kavas. Kooskõlastatud poliitika kujundamisele andsid otsustava tõuke Euroopa Komisjoni dokumendid „Euroopa 2000“ [COM(90)544] ja „Euroopa 2000+“ [COM(94)354]. Praeguse Euroopa ruumi arenguplaani ettevalmistamine sai alguse 1993. aastal Liege'is toimunud nõukogu kohtumisel. Pärast seda koostasid järjestikused eesistujad komisjoni esindajatest ja liikmesriikide ametnikest koosneva ruumilise arengu komisjoni kaasabil mitu projekti, kuni lõpuks võeti Euroopa ruumi arenguplaan vastu ruumilise planeerimisega tegelevate ministrite mitteametlikul kohtumisel Potsdamis 1999. aasta mais.

Põhimõtted

Euroopa ruumi arenguplaan põhineb arusaamal, et majanduskasvust ja teatavate majanduslike näitaja-

te lähenemisest ei piisa majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärgi saavutamiseks. Seetõttu on tekkinud lahknevuste korrigeerimiseks soovitatav lahendada ruumilise arengu küsimusi kooskõlastatult. Arenguplaanis tuleb arvesse võtta üha tihedamat majanduslikku lõimumist, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli kasvavat tähtsust, ELi laienemist ning liikmesriikide ja nende naaberriikide suhete arengut.

Euroopa ruumi arenguplaan soodustab koostööd nendes poliitikavaldkondades, millel on oluline mõju ruumilisele arengule, ning toetab seega integreeritud Euroopa ühtekuuluvuspoliitikale omast lähenemisviisi. Arenguplaani eesmärgid on jätkuvalt ajakohased, kuna need **on otseselt seotud ELi 2020. aasta strateegia eesmärkidega**.

EL kuulub maailma suurimate ja võimsaimate majanduspiirkondade hulka. Sellegipoolest takistab tasakaalustatud ja jätkusuutliku arengumudeli elluviimist märkimisväärne majanduslik ebaühtlus. Euroopa ruumi arenguplaan hõlmab nelja olulist valdkonda, mis mõjutavad ja survestavad oluliselt ELi ruumilist arengut:

- **linnapiirkondade areng:** ligikaudu 80% Euroopa elanikkonnast elab praeguseks linnades; linnakeskused muutuvad ja neid tekib juurde ning sünnivad linnade võrgustikud, mis teevad piiriülest koostööd teiste linnadega; piirkondlike probleemide lahendamiseks on vaja uut laadi suhteid linna ja maa vahel;
- **maapiirkondade areng:** ELi maapiirkondi ohustab sageli ääremaastumine, mida võivad süvendada sellised olukorda raskendavad asjaolud nagu kaugus suurlinnadest, rasked ilmastikutingimused, väike elanike arv, ebapiisav infrastruktuur ja majanduse ühekülgisus, mis tuleneb põllumajanduse liiga suurest osakaalust;
- **transport:** siseturu väljakujundamisest tulenevalt muutub maantee- ja õhuliiklus üha tihedamaks, põhjustades liiklusummikuid ja koormates keskkonda; EL on üks maailma suurimaid süsinikdioksiidi heite tekitajaid; lisaks võib infrastruktuuri ebaühtlane paigutus Euroopa territooriumil põhjustada majanduslike investeeringute tasakaalustamatut jagunemist ja ohustada territoriaalse ühtekuuluvuse põhimõtteid;
- **loodus- ja kultuuripärand:** mitmekesine loodus- ja kultuuripärand on Euroopa jaoks suur väärtus. Siiski võivad majanduse ja ühiskonnale moderniseerimise teatavad aspektid seda

pärandit ohustada; loomi, taimi, vett, pinnast ja traditsioonilisi maastikke ohustab tasakaalustamatus, mis tuleneb keskkonna ülekoormamisest inimeste huvides; Euroopa ruumilise planeerimise poliitika eesmärk on säästvat arengut silmas pidades takistada keskkonna kurnamist ja soodustada ressursside mõistlikku kasutamist.

Eesmärgid

A. Polütsentriline linnade areng ning uut laadi suhted linna ja maa vahel

EL on oma suure hulga **suurlinnadega** üks dünaamilisemaid integratsioonipiirkondi maailmamajanduses. Arvestades tulevase laienemise ja vajadust ühendada liikmesriikide majandus veelgi enam siseturu ja maailmamajandusega, võimaldaks soovitatav **polütsentrilise arengu mudel** vältida elanikkonna ning majandusliku, poliitilise ja rahandusliku võimu koondumist ainult ühte dünaamilisse piirkonda. Suhteliselt detsentraliseeritud linnastruktuuri väljarendamine suurendaks kõigi Euroopa piirkondade potentsiaali ja seeläbi vähendaks ka piirkondade ebavõrdsust.

Maal elamine ja maakohas toimuv tootmistegevus ei ole iseenesest takistuseks konkurentsivõimelisele majandusarengule ega tööhõive suurenemisele. Kvaliteeti tähtsustava põllumajanduse multifunktsionaalsuse taasavastamine, uute infotehnoloogiatega seotud tegevuste arendamine ja kogemuste vahetamine valitud teemadel võimaldaks **maapiirkondadel** oma arengupotentsiaali paremini ära kasutada.

Linna ja maa uut laadi **partnerluse** eesmärk on soodustada piirkonna tasandil integreeritud lähene misviisi ja ületada ühiselt raskused, mis eraldi tegutsedes oleksid ületamatud.

B. Võrdne juurdepääs infrastruktuurile ja teadmistele

Olgugi et **transpordi ja telekommunikatsiooni infrastruktuurist** üksi ei piisa majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärkide täitmiseks, on need siiski selleks väga olulised vahendid.

Üleeuroopaliste võrkude eesseisval laiendamisel tuleks arvestada polütsentrilise arengu põhimõtet. Lisaks peaks kõigil piirkondadel olema võrdne juurdepääs mandrivevahelistele sõlmpunktidele (sadamad ja lennujaamad).

Inimeste ja kaupade üha suurenev liikumine ohustab järjest rohkem keskkonda ja transpordisüsteemide tõhusust. Asjakohane ruumilise arengu poliitika (linna ühistransport, ühendveosüsteemid, infrastruktuuri jagamine) võimaldaks kooskõlastatult vähendada suurenenud liikuvusest, liiklusummikutest ja maakasutusest tulenevat survet keskkonnale.

Juurdepääs teadmistele ja kommunikatsiooni infrastruktuurile on teadmispõhises ühiskonnas äärmiselt oluline. Sellegipoolest on see endiselt ELis ebaühtlaselt jagunenud ja koondub kõige elavama majandusega piirkondadesse. Sellist tasakaalustamatust saab vähendada raskustesse sattunud piirkondade elanikkonna hariduse ja koolituse taseme tõstmisega, eelkõige uute infotehnoloogiate levitamise abil.

C. Loodus- ja kultuuripärandi heaperemehelik haldamine

Ruumilise arengu poliitika võib aidata oluliselt kaasa **bioloogilise mitmekesisuse** säilitamisele ja säästvale kasutamisele kohalikul ja piirkondlikul tasandil. Kuigi mõnel juhul on õigustatud ranged kaitsemeetmed, on sageli mõistlikum lisada ohustatud alade haldamine suuremate maa-alade planeerimise strateegiatesse.

Euroopa rikas kultuuripärand ja mitmekülgne maastik on osa Euroopa olemusest ja nende olulisus on vaieldamatu. Nende väärtuste kaitsmiseks tuleb välja töötada nende säilitamise ja taastamise integreeritud strateegiad ning suurendada üldsuse teadlikkust sellest, kuidas ruumilise planeerimise poliitika aitab kaitsta tulevastele põlvkondadele jäävat pärandit.

Saavutused

Olgugi et Euroopa ruumi arenguplaan ei ole siduv dokument, soovivad liikmesriigid, et see annaks pikemas perspektiivis tulemusi. Ruumilises planeerimises osalevate eri tasandi huvipoolte soovitatav koostöö võimaldaks vältida vastuolusid ja meetmete vastastikust neutraliseerimist. Selleks on liikmesriigid juba esitanud asjakohaseid soovitusi.

A. ELi tasand

- Teabe kogumist ja vahetamist soodustavad meetmed on järgmised: võrreldavate näitajate kasutuselevõtmine, uuringute tegemine üldiste ruumiliste suundumuste kohta Euroopas ja ruumilise planeerimise alaste uuenduslike kogemuste vahetamine.
- On alustatud Euroopa ruumilise planeerimise vaatlusvõrgustiku (ESPON) loomist. Poliitilisele koostööle aitaksid kaasa liikmesriikide spetsialiseeritud teadusasutused, kes korraldaksid ruumilise arengu alal ühiseid uuringuid.

B. Riikidevaheline koostöö

Liikmesriikidele ja komisjonile on tehtud ettepanek jätkata ühenduse algatuse INTERREG III raames koostööd ruumilise arengu projektide valdkonnas.

C. Liikmesriikide tasand

Liikmesriikidele on tehtud ettepanek võtta oma riiklikus poliitikas rohkem arvesse ruumilise planeerimise Euroopa mõõdet.

D. Piiriülene ja piirkondadevaheline koostöö

Liikmesriike ning piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi on kutsutud üles jätkama piiriüleste projektide elluviimist.

Euroopa Parlamendi roll

Oma raportites on Euroopa Parlament korduvalt kinnitanud, et kogu ELi territooriumi harmoonilise

arengu aluseks peab olema polütsentrilise ruumilise arengu mudeli elluviimine, võrdne juurdepääs infrastruktuurile ja teadmistele ning loodus- ja kultuuripärandi arukas haldamine, nagu on välja pakutud Euroopa ruumi arenguplaanis. Lisaks on Euroopa Parlament nõudnud, et ühtekuuluvuse tugevdamiseks tuleks esmatähtsaks pidada keskuste ja äärealade vaheliste erinevuste ning piirkondlike erinevuste vähendamist. Sellega seoses on parlament rõhutanud linnakeskuste, eeslinnade ja maapiirkondade koostöö ja partnerluse olulisust, eriti kui on tegu ebasoodsas olukorras olevate piirkondadega.

→ [Esther Kramer](#)

5.1.6. Ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS)

Euroopa Liit on kehtestanud ühise statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS), et võimaldada ühtlase piirkondliku statistika kogumist, väljatöötamist ja levitamist liidus. Selline hierarhiline süsteem on kasulik ka piirkondade sotsiaal-majandusliku analüüsi ning ELi ühtekuuluvuspoliitika piiritlemise jaoks.

Õiguslik alus

Õiguslik alus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1059/2003, mida esimest korda muudeti komisjoni määrusega (EÜ) nr 105/2007. NUTSi liigitust täiendati lisaks ELiga 2004. ja 2007. aastal liitunud liikmesriikide uute piirkondlike alljaotustega (komisjoni määrused (EÜ) nr 1888/2005 ja 176/2008). Määrust (EÜ) nr 1059/2003 muudeti teist korda komisjoni määrusega (EÜ) nr 31/2011, mis jõustus 1. jaanuaril 2012.

Eesmärgid

Piirkondlik statistika on ühenduse statistikasüsteemi nurgakivi ja piirkondlike näitajate määratlemise alus. Nende olemus kehtestati 1970ndate aastate alguses liikmesriikide statistikaasutuste ja Euroopa Ühenduste Statistikaameti Eurostati vaheliste läbirääkimiste tulemusena.

Statistika kasutajad on väljendanud üha enam vajadust ühenduse tasandil toimuva ühtlustamise järele, et saada võrreldavaid andmeid kogu Euroopa Liidu kohta. Ühtlase piirkondliku statistika kogumise, edastamise ja avaldamise ühtlustamiseks on EL kehtestanud NUTS liigituse, mis asendab Eurostati kehtestatud süsteemi.

Määrusega (EÜ) nr 1059/2003 kehtestati liigitusele õiguslik raamistik, mis võimaldab koguda stabiilset piirkondlikku statistikat pikema aja vältel. Lisaks määrati selles kindlaks ühtne menetlus edasiste muudatuste tegemiseks.

Struktuur

NUTS liigituses jaotatakse osadeks liikmesriikide majandusterritoorium, mis hõlmab ka nende välisterritooriumi. Viimane koosneb majandusterritooriumi osadest, mida ei saa käsitleda teatavasse piirkonda kuuluvana: õhuruum, territoriaalveed ja mandrilava, sulusalad, (saatkonnad, konsulaadid ja sõjaväebaasid), rahvusvahelistes vetes asuvad loodusvarade maardlad, mida töötlevad residendid üksused.

Piirkondliku statistika võrreldavus eeldab, et geograafilised piirkonnad on rahvaarvu poolest võrreldava suurusega. Samuti tuleb täpsustada nende poliitilist, halduslikku ja institutsioonilist olukorda. Vajaduse korral kajastatakse majanduslikke, sotsiaal-

seid, ajaloolisi, kultuurilisi, geograafilisi ja keskkon-naolusid mittehalduslike üksuste raames.

NUTS liigitus on hierarhiline, jagades iga liikmesriigi territoriaalüksusteks kolmel tasandil: NUTSi 1. tasand, NUTSi 2. tasand ja NUTSi 3. tasand. Teine ja kolmas tasand on vastavalt esimese ja teise tasandi alajaotised. Liikmesriik võib määrata täiendavaid tasandeid, mis on omakorda NUTSi 3. tasandi jaotisteks.

Toimimine

A. Määratlus

Territoriaalüksuste kindlaksmääramisel on aluseks liikmesriikides olemasolevad haldusüksused. Haldusüksus tähistab geograafilist ala koos haldusasutusega, kes on pädev tegema haldus- või poliitilisi otsuseid kõnealuse ala kohta asjaomase liikmesriigi õiguslikus ja institutsioonilises raamistikus.

Osad olemasolevad haldusüksused, mida hierarhili-ses NUTS liigituses kasutatakse, on järgmised:

1. NUTS 1: Belgias „gewesten/régions“, Saksamaal „Länder“, Portugalis „Continente“, „Região dos Açores“ ja „Região da Madeira“, Ühendkuningriigis „Scotland“, „Wales“, „Northern Ireland“ ja „Government Office Regions of England“. Ungaris „statisztikai nagyrégiók“, Poolas „regiony“, Tšehhi Vabariigis „uzemi“, Bulgaarias „rajoni“,
2. NUTS 2: Belgias „provincies/provinces“, Saksamaal „Regierungsbezirke“, Kreekas „periferies“, Hispaanias „comunidades y ciudades autónomas“, Prantsusmaal „régions“, Iirimaa „regions“, Itaalias „regioni“, Madalmaades „provincies“, Saksamaal „Länder“, Ungaris „tervezési-statisztikai régiók“, Poolas „województwa“, Slovakkias „oblasti“. Tšehhi Vabariigis „oblasti“, Bulgaarias „kavandamispiirkonnad“, Rumeenias „arengupiirkonnad“,
3. NUTS 3: Belgias „arrondissements“, Taanis „amtskommuner“, Saksamaal „Kreise / kreisfreie Städte“, Kreekas „nomoi“, Hispaanias „provincias“, Prantsusmaal „départements“, Iirimaa „regional authority regions“, Itaalias „provincia“, Rootsis „län“, Soomes „maakunnat/landskapen“, Eestis „maakond“, Ungaris „megyék“ ja „megyei jogu varasok“, Lätis „regioni“, Leedus „apskritis“, Maltal „gzejjer“, Poolas „podregiony“ ja „powiat“, Slovakkias „kraje“, Sloveenias „sta-

tistične regije”, Tšehhi Vabariigis „kraje”, Bulgaarias „oblasti”, Rumeenias „judete” ja „municipe”,

B. Piirmäärad

NUTSi tasand, millel haldusüksus asub, määratakse järgmiste rahvaarvu piirmäärade alusel:

Tasand	Miinum	Maksimum
NUTS 1	3 miljonit	7 miljonit
NUTS 2	800 000	3 miljonit
NUTS 3	150 000	800 000

Kui liikmesriigi rahvastiku koguarv jääb NUTSi teatava tasandi allmäärast allapoole, moodustab liikmesriik NUTSi kohase selle tasandi territoriaalüksuse.

Kui liigituse teatava tasandi puhul ei ole liikmesriigis sobiva suurusega haldusüksust, moodustatakse see tasand sobiva arvu väiksemate külgnevate haldusüksuste ühendamise teel. Saadud ühendatud üksusi nimetatakse „mittehalduslikeks üksusteks”.

Kohalikud haldusüksused (LAU 1. ja 2. tasand), mida mõnikord nimetatakse ebaõigelt NUTSi 4. ja 5. tasandiks, on NUTSi piirkondade põhikomponendid. NUTS liigituse laiendamine LAU tasanditele on lõpetamata projekt, mille kohta ei ole veel tehtud otsust, eriti kuna teatavad ELi liikmesriigid korraldavad ümber oma kehtivat administratiivset liigendust, et see vastaks paremini praegusele sotsiaalmajanduslikule olukorrale ning asjaomaste piirkondade kavandamis- ja arenguvajadustele, eelkõige võttes arvesse ELi institutsioonidele esitatavaid taotlusi toetuste või arenguabi saamiseks, või selleks, et hõlbustada Euroopa eri piirkondade haldusametuste vahelist koostööd.

C. Muudatused

Muudatused NUTS liigituses tuleb vastu võtta kalendriaasta teisel poolel ja neid ei tohi teha rohkem kui korra iga kolme aasta järel. Liikmesriigid teavitavad komisjoni igast haldusüksusi puudutavast muu-

datest ja muudest muudatustest, mis võivad NUTSi mõjutada (nt koostisosade muutmine, mis võib avaldada mõju NUTSi 3. tasandi piiridele).

Muudatused väikestes haldusüksustes mõjutavad NUTSi, kui nendega kaasneb rahvastiku ülekanne, mis ületab ühte protsenti asjakohaste NUTSi 3. tasandi territoriaalüksuste rahvaarvust.

Liikmesriigi mittehalduslike üksuste puhul võib NUTS liigitust muuta, kui muudatus vähendab kõigi ELi territoriaalsete üksuste rahvastiku suuruse standardhälvet.

Esimeses määruse muudatuses lepiiti kokku 2006. aastal ja see jõustus 1. jaanuaril 2008. Teine muudatus jõustus 1. jaanuaril 2012 ja seda kohaldatakse 31. detsembrini 2014.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on korduvalt rõhutanud, et teatavaid teemasid, näiteks väiksemate haldusüksuste käsitlemist, tuleks eriti esile tõsta. NUTSi väiksema haldusüksuse tasand looks võimaluse peegeldada täpsemalt reaalseid olusid ning vältida selliseid anomaaliaid nagu samal NUTSi tasandil esinevad piirkondlikud üksused, kus on väga erinev rahvaarv.

Euroopa Parlament kutsus oma 21. oktoobri 2008. aasta resolutsioonis valitsemistavade ja partnerlussuhete kohta riiklikul ja piirkondlikul tasandil ning regionaalpoliitika projektide lähtepunktide kohta^[1] kutsus parlament komisjoni üles selgitama välja, milline NUTSi tasand on kõige asjakohasem, et rakendada terviklikku territooriumide arengupoliitikat: asustus- ja tööhõiveüksused (linnad, äärelinnad ja nendega külgnevad maapiirkonnad) ning paikkonnad, mis moodustavad omaette terviku (näiteks mäestikud, jõeorud, rannaalad, saarepiirkonnad ja keskkonna seisukohalt rikutud alad).

→ Esther Kramer

[1] ELT C 15 E, 21.1.2010, lk 10.

5.1.7. Äärepoolseimad piirkonnad

Euroopa Liidu kõige kaugemate ehk äärepoolseimate piirkondade arengu toetamiseks on kehtestatud erimeetmed. Äärepoolseimad piirkonnad on järgmised: Guadeloupe, Prantsuse Guajaana, Réunion, Martinique ja Saint-Martin (Prantsusmaa), Assoorid ja Madeira (Portugal) ning Kanaari saared (Hispaania). Toetuse eesmärk on leevendada nende piirkondade erilisest geograafilisest asendist tingitud ebasoodsaid olusid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 349 ja 355.

Taust

Osa mõne ELi liikmeriigi territooriumist paikneb maailma sellises piirkonnas, mis asub Euroopast kaugel. Selliseid alasid tuntakse **äärepoolseimate piirkondadena** ning neil tuleb tegeleda mitmesuguste geograafilisest asendist tingitud raskustega, sealhulgas näiteks kaugus, saareline asend, väiksus, keeruline reljeef ja rasked kliimatingimused. Nad sõltuvad majanduslikult väikesest arvust toodetest (sageli põllumajandustooted või loodusvarad). Nimetatud raskused piiravad nende tulevast arengupotentsiaali.

Praegu on **äärepoolseimaid piirkondi kaheksa**:

- neli Prantsusmaa ülemere departemangu – Martinique, Guadeloupe, Prantsuse Guajaana ja Réunion;
- üks Prantsusmaa ülemereühendus – Saint-Martin (alates 2009);
- kaks Portugali autonoomset piirkonda – Madeira ja Assoorid;
- üks Hispaania autonoomne piirkond – Kanaari saared.

Mayotte'ist sai 2011. aastal viies Prantsusmaa ülemere departemang. Euroopa Ülemkogu otsustas 2012. aasta juulis, et Mayotte'ist saab alates 1. jaanuarist 2014 Euroopa Liidu üheksas äärepoolseim piirkond.

Kuni 2011. aasta lõpuni oli Euroopa Liidu üheksas äärepoolseim piirkond Prantsusmaa ülemereühendus Saint-Barthélemy. Ent arvestades selle kaugust Prantsusmaa emamaast, erilist õigusstaatust, tihedaid majandussidemeid Ameerika partneritega ja turismile keskendumist, palus Prantsusmaa Saint-Barthélemy staatust muuta, mistõttu see kuulub nüüd ELi **ülemereemade ja -territooriumide** sekka. Muutus jõustus 1. jaanuaril 2012.

Ülemereemaad ja -territooriumid moodustuvad 26 riigist ja territooriumist (sealhulgas 2013. aasta lõpuni Mayotte) – enamikus väikestest saartest –, mis asuvad Euroopa mandrist eemal, kuid on põhiseaduslikult seotud ühega järgmistest liikmesriikidest: Taani, Prantsusmaa, Madalmaad ja Ühendkuningriik.

Lissaboni lepingu artikkel 355 lubab Euroopa Ülemkogul muuta Prantsusmaa, Taani või Madalmaade ülemereemade ja -territooriumide staatust äärepoolseimateks piirkondadeks ilma aluslepingut muutmata.

Eesmärgid

Vaatamata suurele vahemaale, mis eraldab äärepoolseimaid piirkondi Euroopa mandrist, moodustavad nad lahutamatu osa Euroopa Liidust ning nende territooriumil kohaldatakse täielikult ühenduse õigustikku. Nende erilise geograafilise asukoha ja sellega seonduvate raskuste tõttu on aga tulnud ELi poliitikat nende eriolukorrale kohandada.

Asjaomased meetmed puudutavad eelkõige tolli- ja kaubanduspoliitikat, maksupoliitikat, vabatsoone, põllumajandus- ja kalanduspoliitikat ning toorainete ja esmatarbekaupadega varustamise tingimusi. Samuti võib riigiabi eeskirju ning struktuurifondidele ja liidu horisontaalprogrammidele ligipääsu tingimusi kohandada kõnealuste piirkondade vajaduste.

Äärepoolseimad piirkonnad võivad saada kasu **ELi ühtekuuluvuspoliitikast** ning **põllumajandus- ja kalandusfondidest**. Ajavahemikuks 2007–2013 eraldas EL neile struktuurifondidest ligi 5,8 miljardit eurot (4,5 miljardit eurot Euroopa Regionaalarengu Fondist ja 1,3 miljardit eurot Euroopa Sotsiaalfondist), 1,2 miljardit eurot Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist ning 101 miljonit eurot Euroopa Kalandusfondist.

Rasket geograafilisest asukohast tingitud kõrgete kulude kompenseerimiseks võivad äärepoolseimad piirkonnad saada ELi ühtekuuluvuspoliitika raames **lisaeraldisi** 35 eurot inimese kohta aastas (kokku 979 miljonit eurot). See toetus on lisatud äärepoolseimate piirkondade rakenduskavadesse, mida rahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist.

Põllumajanduse valdkonnas toetatakse äärepoolseimaid piirkondi lisaks POSEI programmidest (kõrvalisele asukohale ja saarelisele asendile vastavate valikmeetmete programm). Sellised programmid on loodud kõigi kolme äärepoolseimate piirkondadega ELi liikmesriigi jaoks. POSEI programmidest antakse igal aastal märkimisväärset rahalist toetust, mis moodustab Prantsusmaa puhul ligi 278,4 miljonit eurot, Hispaania puhul 268,4 miljonit eurot ja Portugali puhul 106,2 miljonit eurot.

Programmides keskendutakse kahele olulisele meetmeliigile:

- varustamise erikord, mille eesmärk on leevendada täiendavaid varustuskulusid, mis on seotud inimestele või töötlemiseks hädavajalike toodetega ja põllumajandusliku toorainega, ning
- meetmed kohaliku põllumajandustootmise toetamiseks.

Euroopa Parlamendi roll

Vaatamata asjaolule, et kõiki otsuseid selle kohta, millistele piirkondadele antakse äärepoolseima piirkonna staatus, teeb Euroopa Ülemkogu, on Euroopa Parlamendil äärepoolseimate piirkondade toetamisel väga aktiivne roll.

Parlamendil on nõukoguga võrdsed volitused seadusandlike aktide puhul, milles käsitletakse ELi kõige olulisemaid poliitikavaldkondi, eelkõige **regionaal-, põllumajandus-, kalandus- ja hariduspoliitikat**. Parlament võtab oma töös arvesse äärepoolseimate piirkondade eriolukorda ja toetab algatusi, mille eesmärk on soodustada nende arengut.

Parlament võttis 2008. aastal vastu resolutsiooni äärepoolseimate piirkondade strateegia kohta: kokkuvõtte ja arenguperspektiivid. Selles tunnistas par-

lament, et äärepoolseimate piirkondade arengus on olulised nii struktuurifondid kui ka POSEI programmid. Ta rõhutas samuti, et äärepoolseimate piirkondade tugevam partnerlus ja ELi poliitika kohandamine kõnealuste piirkondade erivajadustele (nagu ka majanduspartnerluslepingute kohandamine) on nende arengus murrangulise tähtsusega.

Aastal 2012 võttis parlament vastu resolutsiooni ühtekuuluvuspoliitika rolli kohta Euroopa Liidu äärepoolseimates piirkondades strateegia „Euroopa 2020” kontekstis. Resolutsioonis väljendas parlament oma seisukohta, et ühtekuuluvuspoliitika peab jääma üheks peamiseks ELi meetmeks ELi piirkondades üldiselt ja eelkõige äärepoolseimates piirkondades ebavõrdsuse vähendamisel, toonitades, et eesmärgiks on võimaldada äärepoolseimatel piirkondadel integreeruda ELi siseturuga ning leida oma koht vastavas geograafilises ruumis. Resolutsioonis rõhutati samuti, et uutes seadusandlikes ettepanekutes struktuurifondide kohta pärast 2014. aastat tuleks kolme peamist temaatilist eesmärki muuta äärepoolseimate piirkondade jaoks paindlikumaks. Parlament oli arvamusel, et äärepoolseimad piirkonnad tuleks nende SKP tasemest sõltumatult kanda vähim arenenud piirkondade hulka, ja et struktuurifondidest kaasrahastamise määr peaks äärepoolseimate piirkondade jaoks olema 85% kõikide nendele piirkondadele mõeldud toetusvahendite puhul.

	Kaugus riigi pealinnast (km)	Pindala (km ²)	Rahvaarv	SKP elaniku kohta (EL=100) ^[1]
EL	—	4 406 051	503 633 601	100
Prantsusmaa	—	632 833 ^[4]	65 327 724	108
Portugal	—	92 211	10 541 840	80
Hispaania	—	505 990	46 196 276	103
Assoorid	1650	2 333	247 066	75
Kanaari saared	1700	7 447	2 114 215	87
Guadeloupe	6750	1 710	450 844	66
Prantsuse Guajaana	7075	84 000	239 450	53
Madeira	950	795	266 540	105
Martinique	6850	1 080	390 371	72
Réunion	9300	2 510	837 868	67
Saint-Martin ^[2]	6 700	53	36 979	61,9
Mayotte ^[3]	8 000	374	212 600	26,4

^[1] 2009. aasta andmed

^[2] Allikas: INSEE

^[3] Saab äärepoolseimaks piirkonnaks 2014. aastal. Allikas: INSEE

^[4] Prantsusmaa emamaa kogupindala on 543 965 km².

Allikas: Eurostat, 2012.

5.1.8. Regionaalabi

Regionaalabi eesmärk on soodustada investeringuid ning uute ettevõtete ja töökohtade loomist kõige ebasoodsamas olukorras olevates Euroopa piirkondades.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 107 ja 108.

Eesmärgid

Erandina üldise riigiabi suhtes kohaldatavatest eeskirjadest võib teatavates piirkondades antavat riigiabi pidada teataval tingimustel ühisturuga kokusobivaks. Regionaalabi eesmärk on soodustada investeringuid ning töökohtade ja uute ettevõtete loomist. Regionaalabi eraldatakse regionaalarengu strateegia lahutamatuks osaks oleva mitut valdkonda hõlmava abikava raames.

Abi liigid ja eraldamise tingimused

Äriühingutele antava investeerimisabi andmise tingimused on täpsemalt esitatud regionaalabi suunistes aastateks 2007–2013. Neid pikendatakse kuni 30. juunini 2014.

A. Kohaldamisala

Kehtivate suuniste kohaldamisalasse ei kuulu järgmised valdkonnad:

- kalandussektor ja söetööstus;
- põllumajandustooted, eelkõige ELi toimimise lepingu I lisas loetletud tooted;
- transport ja laevaehitus;
- terasetööstus ja sünteetskiud.

B. Abi andmise tingimused

1. Artikli 107 lõike 3 punkt a

Suunistes sätestatakse, et artikli 107 lõike 3 punktis a märgitud tingimused on täidetud, kui NUTS^[1] II tasandi piirkonna sisemajanduse koguprodukt (SKP) elaniku kohta on kuni 75% ELi keskmisest. Tingimused on täidetud ka järgmistel juhtudel:

- regionaalabi andmine äärepoolseimatele piirkondadele;
- abi andmine teatavatele piirkondadele, mille SKP elaniku kohta on nüüd 2004. aasta laienemise statistilise mõju tõttu suurem kui 75% ELi 25 liikmesriigi keskmisest. Kõnealustel piirkondadel oli abikõlbliku piirkonna staatus ning abimäär oli kuni 31. detsembrini 2010 30%. Olukord vaadati 2010. aastal uuesti läbi ning Eurostati statistiliste andmete kohaselt säilitasid sellised piirkonnad nagu Hainaut, Kesk-Makedoonia (Kentriki Make-

donia), Lääne-Makedoonia (Dytiki Makedonia) ja Basilicata abikõlbliku piirkonna staatuse, sest nende SKP elaniku kohta oli aastatel 2005–2007 alla 75% ELi 25 liikmesriigi keskmisest. Investeerimisprojektide puhul, mille abikõlblikud kulud ei ületa 50 miljonit eurot, tõsteti seda ülemmäära 10% (VKE puhul 20%). Seevastu kõikide teiste varem abikõlblike piirkondade SKP elaniku kohta oli aastatel 2005–2007 üle 75% ELi 25 liikmesriigi keskmisest, mistõttu antakse nimetatud piirkondadele ajavahemikul 1. jaanuarist 2011 kuni 31. detsembrini 2013 regionaalabi 15%–30% ulatuses vastavalt läbivaadatud ülemmääradele, mis avaldati regionaalabi suunistes aastateks 2007–2013 ja mida muudeti 2010. aasta augustis (2010/C 222/02).

2. Artikli 107 lõike 3 punkt c

Kuna artikli 107 lõike 3 punkti c alusel antav erakorraline regionaalabi on ette nähtud piirkondadele, mis ei ole nii halvas olukorras kui need, mille suhtes kohaldatakse artikli 107 lõike 3 punkti a, tuleb seada ranged piirangud antava abi geograafilise kohaldamisalale ja maksimaalsele tasemele geograafilise kontsentratsiooni põhimõtet järgides. Sellised piirkonnad on järgmised:

- piirkonnad, mille SKP elaniku kohta oli alla 75% ELi 15 liikmesriigi näitajast 1998. aastal, kuid mis ei vasta aastatel 2007–2013 enam sellele tingimusele;
- NUTS II tasandi piirkonnad, mille rahvastikutihedus on alla 8 elaniku ruutkilomeetri kohta, või NUTS III tasandi piirkonnad, mille rahvastikutihedus on alla 12 elaniku ruutkilomeetri kohta;
- piirkonnad, mille elanike arv on üle 100 000 ja mille SKP elaniku kohta on kas alla ELi 27 liikmesriigi keskmise või mille tööpuuduse määr on üle 115% riigi keskmisest;
- alla 5000 elanikuga saared;
- NUTS III tasandi piirkonnad, mis külgnevad artikli 107 lõike 3 punkti a kohase abikõlbliku piirkonnaga või millel on ühine piir ELi mittek kuuluva riigiga;
- piirkonnad, mille elanike arv on üle 50 000 ja kus toimub suhteliselt ulatuslik majanduse langus või viiakse läbi suuri struktuurseid muutusi;
- allapoole NUTS III tasandit jäävate äärmiselt kohaspetsiifiliste piirkondlike erinevustega piirkonnad, mille elanike arv on üle 20 000 ja mis soovivad kasutada regionaalabi VKE toetamiseks.

[1] NUTS: Statistiliste territoriaaljaotuste nomenklatuur.

C. Investeeringuteks ettenähtud regionaalabi ülemmäärad – suurettevõtjad

1. Artikli 107 lõike 3 punkt a

Selle artikli kohaldamisalasse kuuluvates piirkondades tegutsevatele suurettevõtjatele antava abi ülemäär ei tohi ületada:

- 30% piirkondades, mille SKP elaniku kohta on alla 75% ELi 27 liikmesriigi keskmisest;
- 30% äärepoolseimates piirkondades; kõnealused piirkonnad võivad saada lisatoetust 20% ulatuses, kui nende SKP elaniku kohta on alla 75% ELi 27 liikmesriigi keskmisest, ja 10% ulatuses ülejäänud juhtudel;
- 30% kuni 1. jaanuarini 2011 statistilise mõju piirkondades;
- 40% piirkondades, mille SKP elaniku kohta on alla 60% ELi 27 liikmesriigi keskmisest;
- 50% piirkondades, mille SKP elaniku kohta on alla 45% ELi 27 liikmesriigi keskmisest.

2. Artikli 107 lõike 3 punkt c

Selle artikli kohaldamisalasse kuuluvates piirkondades tegutsevatele suurettevõtjatele antava abi ülemäär ei tohi ületada:

- 15% üldiselt;
- 20% või 30% kuni 1. jaanuarini 2011 statistilise mõju piirkondades;
- 10% piirkondade puhul, mille SKP elaniku kohta on üle 100% ELi 27 liikmesriigi keskmisest ja tööpuduse määr on madalam ELi 27 liikmesriigi keskmisest, mõõdetuna NUTS III tasandil.

D. Investeeringuteks ettenähtud regionaalabi ülemmäärad

Abi ülemmäärasid võib suurendada 20% võrra väikeettevõtjatele antava abi ja 10% võrra keskmise suurusega ettevõtjatele antava abi puhul. Suurte investeeringuprojektide puhul, mille abikõlblikud kulud ületavad 50 miljonit eurot, võidakse anda abi kuni 50% ulatuses piirkonnas 50–100 miljoni euro suurusteks investeeringuteks ettenähtud abi ülemmäära. 100 miljonit eurot ületavate investeeringute puhul on abi ülemäär 34% piirkonnas ettenähtud abi ülemmäära. Liikmesriigid peavad teavitama komisjoni mis tahes abist, mida on antud selliste investeeringute toetuseks, mille kulud ületavad 100 miljonit eurot, kui abi ületab lubatud ülemmäära.

E. Tegevuskulude katmiseks antav regionaalabi

Kuigi abi andmine tegevuskulude katmiseks on üldjuhul keelatud, võib sellist abi anda ajutiselt ja erakorraliselt piirkondades, mis saavad abi vastavalt artikli 107 lõike 3 punktile a. Selline abi peab olema

põhjendatud abi laadiga ja proportsionaalne ebasoodsa olukorraga, mida soovitakse leevendada, ning panusega kõnealuse piirkonna arengusse.

Selleks et tagada väikeettevõtete asutamine ja nende algusfaasi toetamine regionaalabikõlblikes piirkondades, lubatakse suunistega abi anda järgmiselt:

- abi suurus võib olla kuni 2 miljonit eurot väikeettevõtja kohta piirkondades, mis saavad abi vastavalt artikli 107 lõike 3 punktile a. Abi ülemäär on 35% abikõlblikest kuludest, mis on kantud esimese kolme aasta jooksul pärast ettevõtte asutamist, ning 25% sellele järgneva kahe aasta jooksul;
- abi suurus võib olla kuni 1 miljon eurot väikeettevõtja kohta piirkondades, mis saavad abi vastavalt artikli 107 lõike 3 punktile c. Abi ülemäär on 25% abikõlblikest kuludest, mis on kantud esimese kolme aasta jooksul pärast ettevõtte asutamist, ning 15% sellele järgneva kahe aasta jooksul.

Antav iga-aastane abi ei tohi ületada 33% eespool nimetatud abi kogusummast ettevõtja kohta.

Seoses riigiabi raamistiku ulatuslikuma ajakohastamisega tegeleb komisjon praegu piirkondliku riigiabi eeskirjade reformi ettevalmistamisega. Uus kava esitatakse eeldatavasti 2013. aasta juunis või juulis. Reformi peamised eesmärgid on majanduskasvu edendamine, bürokraatia vähendamine ja eeskirjade täitmise parem tagamine.

Veebruaris 2013 kutsus Euroopa Ülemkogu komisjoni üles läbivaadatud regionaalabi suuniseid kiiremas korras vastu võtma, et lahendada eelkõige lähenev piirkondadega piirnevate piirkondade küsimus. Komisjon võttis uued suunised aastateks 2014–2020 vastu 19. juunil 2013 ja need jõustuvad 1. juulil 2014.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on mitmel korral väljendanud muret, mis on seotud ühelt poolt majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse ning teiselt poolt konkurentsieskirjade vahelise kooskõlaga. Oma 15. novembri 2011. aasta resolutsioonis üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatavate ELi riigiabi eeskirjade uuendamise kohta (P7-TA(2011)0494) juhtis Euroopa Parlament tähelepanu asjaolule, et vaja on suuri investeeringuid infrastruktuuri ajakohastamiseks, eriti kõige puudulikumate infrastruktuuriga piirkondades, eelkõige energia-, telekommunikatsiooni ja ühistranspordi valdkonnas. Parlament on ka nõudnud, et kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele antaks täiendavat teavet kehtivate riigiabi eeskirjade kohta.

→ Esther Kramer

5.1.9. Põhja-lirimaa programm PEACE

ELi struktuurifondiga seotud programmi PEACE III (Põhja-lirimaa ja lirimaa piirialade rahu ja leppimise programm) eesmärk on toetada Põhja-lirimaa majanduslikku ja sotsiaalseid arengut. Lisaks ergutab see natsionalistide ja unionistide vahelist dialoogi ja leppimist ning aitab tugevdada rahuprotsessi.

Õiguslik alus

Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1260/1999

Taust

Põhja-lirimaa on saanud ELilt rahalist toetust alates 1980. aastate lõpust. Abi andmine Põhja-lirimaale sai alguse ühenduse abi raamprogrammist ajavahemikuks 1989–1993.

Alates 1989. aastast on EL üks peamisi Rahvusvahelise lirimaa Fondi (IFI) rahalisi toetajaid. See fond kujutab endast rahvusvahelist organisatsiooni, mis asutati Ühendkuningriigi ja lirimaa valitsuste vahel 1986. aastal sõlmitud lepingu alusel.

Rahu ja leppimise programmile PEACE I (1995–1999) pandi alus 1995. aasta juulis. 1999. aasta märtsis otsustas Euroopa Ülemkogu, et eriprogramm peaks nime all PEACE II jätkuma 2004. aastani. 2005. aasta jaanuaris pikendati programmi PEACE II kestust aastani 2006 ja selleks eraldati täiendavaid vahendeid.

Praegune programm PEACE III (2007–2013) käivitati 2007. aastal ja sellesse võeti üle osa olulisemaid elemente varasematest programmidest, kuid strateegilist kontseptsiooni muudeti.

Eesmärgid ja prioriteedid

Programmil PEACE III on kaks peamist eesmärki:

- Põhja-lirimaa konflikti kaasatud erinevate kogukondade lepitamine ning
- majanduslik ja sotsiaalne areng.

Programm on suunatud konfliktist tulenevate spetsiifiliste probleemide lahendamisele, et aidata kaasa rahumeelse ja stabiilse ühiskonna väljakujunemisele. Selle eesmärgi saavutamiseks on määratud kindlaks viis järgmist temaatilist prioriteeti:

- positiivsete suhete loomine kohalikul tasandil,
- mineviku tunnistamine ja uute võimaluste arendamine,
- ühiselt kasutatava avaliku ruumi loomine, eelkõige kohalikul tasandil,
- olulisemate institutsioonide võime suurendamine aidata kaasa ühtse ühiskonna loomisele,
- piiriülese majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise koostöö ergutamise.

Rahalised vahendid

Ajavahemikus 2000–2006 ulatus programmi PEACE II kaudu kaasrahastatud kulutuste kogusumma 796 miljoni euroni. Struktuurifondide panus sellesse summasse oli 597 miljonit eurot, millest 467 miljonit eurot (ligikaudu 80% kogusummast) nähti ette Põhja-lirimaa ja 130 miljonit eurot lirimaa piiriäärsete maakondade jaoks. Ligikaudu 15% kogu programmi eelarvest oli mõeldud piiriüleste projektide läbiviimiseks. Pärast programmi PEACE II pikendamist aastani 2006 eraldati ajavahemikuks 2005–2006 täiendavaid vahendeid 144 miljoni euro ulatuses.

Käesoleval programmitöö perioodil (2007–2013) on Põhja-lirimaaga seotud kuus ELi programmi, mille rakendamiseks on eraldatud 1,1 miljardit eurot. See hõlmab ka jätkuvat PEACE programmi, mida rahastatakse 225 miljoni euro ulatuses ELi rahalistest vahenditest ja 108 miljoni euro ulatuses riiklikest vahenditest.

Kui rahuprogrammile eraldati algselt vahendeid kõikidest struktuurifondidest, siis PEACE II sai rahalist toetust üksnes Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Euroopa Sotsiaalfondist. Praeguse programmi PEACE III kasutuses on ELi vahendid vaid Euroopa Regionaalarengu Fondist.

Euroopa Ülemkogu 8. veebruari 2013. aasta järeldustes nähakse PEACE programmi jaoks ette 105 miljoni euro suuruse summa eraldamine ajavahemikuks 2014–2020.

Abikõlblikkus ja juhtimine

Programmi PEACE III raames abikõlblik piirkond hõlmab Põhja-lirimaad ja lirimaa piirialasid (krahvkonnad Louth, Monaghan, Cavan, Leitrim, Sligo ja Donegal).

Meetmete ja projektide rakendamine programmi PEACE III raames toimub partnerite, nagu avalik-õiguslikud asutused või vastavad organid, juhtimisel.

Programmi raames läbiviidavate projektide kaudu toetatakse konfliktist kõige rohkem mõjutatud sektoreid, valdkondi, rühmi ja kogukondi. Ühtlasi peavad need projektid toetama kogukondadevahelisi meetmeid.

2007. aastal võeti kasutusele uus strateegiline kontseptsioon, et saavutada eraldatud vahenditega võimalikult suurt edu. Kohalikud omavalitsusnõukogud Põhja-lirimaal moodustasid kaheksa rühma, kellel on nüüd PEACE III meetmete rakendamisel oluliselt

suurem strateegiline roll. Iirimaa piirialade kuue krahvkonna nõukogude roll on samaväärne. Erinevate kogukondade vahelises koostöös arenesid väljanna kohalikud rahu ja leppimise programmid. Kogukonna liikmete ja vabatahtlike rühmade jaoks on vahendid samuti kättesaadavad, kui nad informeerivad end kohalike ametiasutuste kaudu vastava rühma või krahvkonna nõukogu poolt väljatöötud plaanist, mis võib hõlmata väikesemahulise eelarvega programme või võimalusi esitada taotlusi projektide läbiviimiseks.

Programmi üldise haldamisega tegeleb Euroopa Liidu programmide erikolleegium. Erikolleegiumi tegevuse üle teostab järelevalvet järelevalvekomitee, kuhu kuuluvad Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piirialade huvirühmade esindajad.

Suuremat osa vahenditest haldavad kohalikud partnerlusstruktuurid ja sektori kaupa spetsialiseerunud valitsusvälised organisatsioonid. Nendesse struktuuridesse on vahendite haldamiseks kohalikul tasandil kaasatud ka kohalike omavalitsuste esindajad, sotsiaalpartnerid, mittetulundussektori esindajad, ühishuvide esindajad ning teised kohaliku tasandi huvirühmad.

Saavutused

Programm PEACE on pakkunud osalemise ja dialoogi võimalusi ning toonud kodanikke lähemale nende kogukonna arengut puudutavate otsuste tegemisele ja ülesannete täitmisele. Programmi PEACE kaudu on rahastatud tervet hulka väga erinevaid projekte, muu hulgas lastehoiu ja koolivälise tegevuse projekte, ettevõtlusparke (ka väikeettevõtetele), infrastruktuuri ja koolituse projekte ning sisserännanute ja et-

nilise mitmekesisuse toetamisele suunatud projekte. Suur osa programmi PEACE raames rahastatud projektidest on loodud kohalike vajaduste rahuldamiseks. Need projektid on aidanud taastada usaldust ja parandanud oskusi ning aidanud kaasa positiivsema tulevikunägemuse kujundamisele. Programmi PEACE kaudu rahastatud projektid on aidanud luua keskkonna, kus poliitilistel kokkulepetel on reaalne võimalus teoks saada.

Programmi PEACE vahenditest on rahastatud ka endistele vangidele suunatud projekte, mis moodustasid osa vabatahtlike ja avaliku sektori organisatsioonide kohalikest võrgustikest, sh uuenduste nimel tegutsevad partnerlused, ettevõtlusinkubaatorid ja avalikud foorumid. Mõne projekti puhul tegid koostööd ka rühmad, kes olid varem vastasleerides, nt traditsiooniliselt vaenulikud poliitilised rühmitused või riigiasutused, kellega varem kontaktid puudusid.

Euroopa Parlamendi roll

Oma õigusloomega seotud 15. juuni 2010. aasta resolutsioonis ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse Euroopa Liidu rahalist toetust Rahvusvahelisele Iirimaa Fondile (2007–2010), rõhutas parlament, et Rahvusvaheline Iirimaa Fond peab täiendama struktuurifondi vahenditest rahastatavaid tegevusi, eelkõige programmi PEACE III raames läbiviidavaid tegevusi Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piirialadel. Parlament nõuab tungivalt, et komisjon tagaks tegevuse sellise koordineerimise.

→ Esther Kramer

5.1.10. Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus (ETKR)

Euroopa territoriaalse koostöö rühmitused (ETKRid) loodi selleks, et hõlbustada piiriülest, rahvusvahelist ja piirkondadevahelist koostööd liikmesriikide ning nende piirkondlike ja kohalike omavalitsuste vahel. ETKRid võimaldavad neil partneritel ellu viia ühisprojekte, vahetada kogemusi ning parandada kooskõlastamist ja ruumilist planeerimist.

Õiguslik alus

Määrus (EÜ) nr 1082/2006, mis tugineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 175.

Taust

Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse eesmärk on hõlbustada piiriülest, riikide- ja piirkondadevahelist koostööd liikmesriikide ning nende piirkondlike ja kohalike omavalitsuste vahel. ETKRile võib usaldada Euroopa Liidu kaasrahastatavate programmide elluviimise või muude piiriüleste koostöötoimingute teostamise olenemata sellest, kas liit osaleb rahastamisel või mitte. Näited selliste tegevuste kohta hõlmavad:

- piiriüleste transpordirajatiste või haiglate juhtimist;
- piiriüleste arendusprojektide elluviimist või juhtimist;
- kogemuste ja heade tavade vahetamist;
- selliste piiriüleste ühisprogrammide juhtimist, millega võib rahastada ETKRi partneritele ühis-huvi pakkuvaid projekte.

Praegu on üks ETKR (Euroopa linnade teabekeskuste võrgustik (**European Urban Knowledge Network**)), mille liikmetel ei ole ühist geograafilist piiri. Tegemist on platvormiga ideede ja kogemuste vahetamiseks linnaarengu valdkonnas.

ETKRi moodustamine annab selle liikmetele mitmeid eeliseid:

- see võimaldab partneritel moodustada juriidilise isiku ning viia ühistele eeskirjadele toetudes ellu ühiseid algatusi mitmes liikmesriigis;
- see võimaldab kahe või enama liikmesriigi sidusrühmadel teha koostööd ühisalgatuste valdkonnas, ilma et oleks vaja allkirjastada rahvusvahelist lepet, mis nõuaks ratifitseerimist riikide parlamentides;
- see võimaldab liikmesriikidel vastata koos ja otse ELi territoriaalsete programmide alusel välja antud konkursikutsetele ja tegutseda nendega seoses ühtse korraldusasutusena.

Struktuur

ETKRi võivad moodustada partnerid, kelle asukoht on vähemalt kahe liikmesriigi territooriumil ja kes kuuluvad ühte või mitmesse järgmistest kategooriast:

- liikmesriigid;
- piirkondlikud omavalitsused;
- kohalikud omavalitsused;
- avalik-õiguslikud isikud;
- ühendused, kuhu kuuluvad ühte või mitmesse nimetatud kategooriasse kuuluvad asutused.

ETKRid tegutsevad oma liikmete nimel, kes võtavad erikokkulepete alusel vastu oma põhikirja. Nendes kokkulepetes kirjeldatakse ETKRide korraldust ja tegevusi. Nende tegevuste ulatus on piiratud liikmete poolt valitud koostöövaldkondadega. Lisaks on ETKRide volitused piiratud nende liikmete vastavate volitustega. ETKRile ei saa üle kanda avaliku sektori asutuse volitusi, nt poliitika ja seadusandlusega seotud volitusi.

Kokkuleppe tõlgendamisel ja jõustamisel kohaldatav õigus on selle liikmesriigi õigus, kus on rühmituse registreeritud asukoht. Liikmed võivad otsustada, kas nende ETKR peaks olema eraldi juriidiline isik või kas selle ülesanded tuleks delegeerida ühele liikmele.

Liikmed võtavad vastu ETKRi esialgse aastaearve, mille kohta sõltumatud eksperdid koostavad aastaaruande. Liikmete rahaline vastutus on võrdeline nende panusega eelarvesse kuni ETKRi võlgade kustutamiseni.

Saavutused

Praeguseks on 18 Euroopa Liidu liikmesriigis loodud 37 Euroopa territoriaalse koostöö rühmitust. See arv kasvab veelgi. 2011. aastal loodi seitse uut ETKRi ja 2012. aastal kuus. ETKRide registrit haldab Regiooni-de Komitee.

Euroopa Parlamendi roll

ETKRide määruses (EÜ) nr 1082/2006 võeti arvesse Euroopa Parlamendi nõudmisi, mis käsitlesid territoriaalse koostöö mõiste selget määratlemist, vajadust täpsustada liikmesriikide finantsvastutust, samuti ka

kohaldatavat õigust ning ETKRi põhikirja avaldamist ja/või registreerimist käsitlevaid sätteid. Nõukogu otsustas ka üle võtta parlamendi seisukoha, see tähendab kohaldada ETKRi suhtes selle liikmesriigi õigust, kus on ETKRi registrijärgne asukoht.

Parlament ja nõukogu arutavad praegu komisjoni uut ettepanekut, millega muudetakse olemasolevaid ETKRide määrusi. Kuna ühtekuuluvuspoliitikat ja struktuurifonde käsitlevad õigusaktid valmistatakse ette **seadusandliku tavamenetluse** kohaselt, on parlamendil ja nõukogul nende suhtes võrdne sõnaõigus.

Parlament jälgib tähelepanelikult uute ETKRide moodustamise tõhusust. Peale selle palus Euroopa Parlament oma 21. oktoobri 2008. aasta resolutsioo-

nis valitsemistavade ja partnerlussuhete kohta riiklikul ja piirkondlikul tasandil ning regionaalpoliitika projektide lähtepunktide kohta (P6_TA(2008)0492)^[1] liikmesriikidel, kes ei ole veel ETKRide moodustamist võimaldavaid riiklikke õigusakte vastu võtnud, teha seda võimalikult kiiresti.

Komisjon avaldas 2011. aasta oktoobris seadusandliku ettepaneku liidu tulevase ühtekuuluvuspoliitika kohta (COM(2011)0615). Euroopa Parlament osaleb aktiivselt nõukogu ja komisjoniga peetavatel läbirääkimistel. Kõnealused määrused kavatakse vastu võtta enne 2013. aasta lõppu.

→ [Marek Kołodziejewski](#)

^[1] ELT C 15 E, 21.1.2010, lk 10.

5.2. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP)

5.2.1. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja alusleping

Pärast Rooma lepingu jõustumist asendati liikmesriikide põllumajanduspoliitika ühenduse tasandi sekkumismehhanismidega. Ühise põllumajanduspoliitika alused on pärast Rooma lepingut jäänud samaks, muutunud on vaid otsustamismenetlust käsitlevad eeskirjad. Lissaboni lepingus asendati nõuandemenetlus kaasotsustamismenetlusega, mida tunnustati kui ÜPP seadusandlikku tavamenetlust.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 38–44.

ÜPP loomise põhjused

Kui ühisturg Rooma lepinguga 1958. aastal loodi, mõjutas kuue asutajaliikmesriigi põllumajandust tugev riiklik sekkumine. Selleks et kaupade vaba liikumine hõlmaks ka põllumajandustooteid ja samas säilitada riigi põllumajandussektoris sekkumise võimalused, tuli kõrvaldada ühisturuga vastuolus olevad riiklikud sekkumismehhanismid ja viia need üle ühenduse tasandile: see ongi ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) tekke peamine põhjus.

Pealegi võeti riigi sekkumises põllumajandusse sel ajal väga sageli arvesse põllumajandussektori eripära: suurt sõltuvust kliimatingimustest ja geograafilistest piirangutest, pakkumise ja nõudluse süstemaatilist tasakaalutust ning sellest tulenevat hindade ja sissetulekute suurt kõikumist.

Toiduainete nõudlus on paindumatu, mis tähendab, et see reageerib vähe hinnamuutustele. Teiselt poolt muudavad tootmistsüklite kestus ja tootmistegurite paindumatus põllumajandustoodete üldpakkumise väga jäigaks. Seetõttu tekitab külluslik pakkumine hinnalanguse, vähene pakkumine toob aga kaasa suure hinnatõusu. Kõik need asjaolud tingivad turgude alalise ebastabiilsuse. Sellises olukorras on valitsused alati kaldunud põllumajandusturgusid reguleerima ja tootjate sissetulekuid toetama ning see suundumus on üle kandunud ka ÜPPsse.

Kuigi põllumajandus moodustab tänapäeval arenenud maade, sh ELi majandusest vaid väikese osa (vt infoleht 5.2.10), on riigi sekkumine viimasel ajal suurenenud seoses põllumajandus- ja maaelupoliitikaga. Sellega on esmase tegevuse traditsioonilise funktsiooni ehk toiduainete tootmise toetamise-

le lisandunud teisi mõõtmeid, nende seas säästev areng, riigi territooriumi ja maastiku planeerimine, maapiirkondade majanduse mitmekesistamine ja elavdamine ning energia- ja biomaterjalide tootmine. Toetus avalikele hüvedele või põllumajandustegevuse mittekaubanduslikele funktsioonidele, mille eest ei saa kasu turu kaudu, on nii kujunenud viimase aja põllumajandus- ja maaelupoliitika ning sealhulgas ÜPP peamiseks osaks.

Eesmärgid

ELi toimimise lepingu artiklis 39 on sätestatud ÜPP erieesmärgid:

- tõsta põllumajanduse tootlikkust tehnilise progressi edendamise ning põllumajandusliku tootmise ratsionaalse arengu tagamise ja tootmistegurite, eelkõige tööjõu optimaalse kasutamise teel;
- kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase;
- stabiliseerida turud;
- tagada varude kättesaadavus;
- tagada mõistlikud tarbijahinnad.

Need on üheaegselt majanduslikud [artikli 39 punktid a, c ja d] ja sotsiaalsed [artikli 39 punktid b ja e] eesmärgid, millega püütakse kaitsta tootjate ja tarbijate huve. Praktikas on ÜPP eesmärgid jäänud samaks Rooma lepingust alates, kuna nende sõnastus on olnud väga paindlik ja suutnud hõlmata alates 1980ndatest aastatest toimunud arvukaid reforme (vt infoleht 5.2.2). Tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei pruugi kõiki ÜPP eesmärgi olla võimalik saavutada ühel ajal ja täielikult. Sellest tulenevalt on ELi seadusandjal õigusaktide ja reformide ulatuse valikul laialdane kaalutlusruum, mis

sõltub turgude arengust ja Euroopa institutsioonide kehtestatud prioriteetidest konkreetsel ajahetkel.

Lisaks ELi toimimise lepingu artiklis 39 sätestatud ÜPP erieesmärkidele on paljude teiste aluslepingu sätetega lisatud muid eesmärke, mis kehtivad kõiki- de ELi poliitikavaldkondade ja meetmete suhtes. Nii on ÜPP eesmärkideks kujunenud ka kõrge tööhõive taseme edendamine (artikkel 9), keskkonnakaitse säästva arengu edendamiseks (artikkel 11), tarbija- kaitse (artikkel 12), loomade heaolu nõuded (artikkel 13), inimeste tervise kaitse (artikli 168 lõige 1) ning majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus (artikkel 175). Teiselt poolt on seoses turgude avamise ja üleilmastumisega sätestatud artiklis 207 põllumajandustoodetega kauplemise suhtes kohaldatavad ühise kaubanduspoliitika põhimõtted. Samuti tehakse põllumajandussaaduste tootmisel ja nendega kauplemisel selle põhitegevusala struktuuri- lise eripära alusel erand konkurentsipoliitika põhi- mõtetest (artikkel 42).

Otsustamisprotsess põllumajanduse valdkonnas

Rooma lepingu artikli 43 lõike 2 kolmandas taandes kehtestati ÜPP väljatöötamise ja rakendamise kord, mis põhineb komisjoni ettepanekul, Euroopa Par- lamendi arvamusel, vajaduse korral Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusel ning nõukogus kvalifit- seeritud häälteenamusega tehtud otsusel. Seega oli Euroopa Parlamendi jaoks tegemist tavalise nõuan- demenetlusega, mida kuni 2010. aastani kordagi ei muudetud. Siis tunnustati Lissaboni lepinguga (artik- li 42 esimene lõik ja artikli 43 lõige 2) kaasotsusta- mismenetlust ÜPP seadusandliku tavamenetlusena (vt infoleht 1.4.1), mis asendab nõuandemenetluse, ning see suurendas põllumajanduse valdkonnas Eu- roopa Parlamendi rolli tõelise kaasseadusandjana.

Uus leping tekitab siiski tõlgendamisprobleeme, kuna tavamenetlusse on nõukogu kasuks tehtud erandid. Artikli 42 teine lõik näeb konkurentsieeskir- jade raames ette järgmist: „Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal lubada toetust anda: a) struktuuri- lise või looduslike tingimuste tõttu halvemuses olevate ettevõtjate kaitseks; b) majandusarengu programmide raames.” Lisaks on artikli 43 lõikes 3 sätestatud: „Nõukogu võtab komisjoni ettepaneku põhjal vastu meetmed hindade ja maksude, toetus- te ja koguseliste piirangute kehtestamise [...] kohta.” Kuna Euroopa Parlamendi ja nõukogu põllumajan- dusalaseid õigusloomepädevusi ei ole selgelt pii- ritletud, on uue, 2013. aasta järgse ÜPP (vt infoleht 5.2.9) läbirääkimistel tekkinud õiguslikke ja poliiti- lisi probleeme, kuigi pikk kohtupraktika kinnitab erandite kitsalt tõlgendamist. Euroopa Parlament on nõukogule üldiste rakendusala seaduste jätmisest alati keeldunud, sest see võib muuta uue lepinguga omandatud kaasotsustamisvolitused tingimuslikuks või koguni sisutühjaks, seda eriti ÜPP põhimõtteliste reformide puhul, kus abi, hindade ja kvootide tase-

me kindlaksmääramine on esmatähtis. Sellegipoole- st on nõukogu tagasi lükanud kõik artikli 43 lõikes 3 tunnustatud volituste piirangud. Sellega seoses oli parlament sunnitud erandiga nõustuma, et mitte blokeerida uue ÜPP vastuvõtmist (20. novembril 2013. aasta resolutsioon P7_TA(2013)492). Lisaks sellele tunnustatakse nõukogu lõppdeklaratsioonis, et saavutatud kokkulepe ei kahjusta hilisemaid ÜPP reforme ega takista võimalike õiguslike meetmete võtmist. Seega on ette näha, et artikli 43 lõike 3 tõl- gendamise osas kahe institutsiooni vahel valitsevate lahkavuste arutamine jätkub Euroopa Liidu Ko- hus.

ÜPP elluviimises on siiski alati osalenud nn komi- teemenetluse raames ka teised instantsid. Alates aastast 1961, mil võeti kasutusele esimesed ühised turukorraldusmeetmed, on loodud mitu komiteed. Komisjon kavatses alguses jätta endale ühise tu- rukorralduse juhtimiseks laialdase otsustusõiguse, kuid mitmed liikmesriigid soovisid, et see õigus jääks nõukogule. Komiteed olid kompromiss kahe seisukoha vahel: korraldus usaldati komisjonile, kuid tal tuli pidada nõu liikmesriikide esindajatest koosneva ja kvalifitseeritud häälteenamust kasutava komitee- ga.

Lissaboni lepinguga hakati eristama delegeeritud õi- gusakte ja rakendusakte (vt infoleht 1.3.8). Nüüdsest reguleeritakse delegeeritud õigusaktide vastuvõt- mist asjakohases põhiõigusaktis, ent rakendusakti- de vastuvõtmiseks tuleb eelnevalt kohaldada uusi kontrolli- ja nõuandemenetlusi, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 182/2011 (ELT L 55, 28.2.2011). Suurema osa põllu- majandust puudutavate komisjoni rakendusaktide eelnõude suhtes kohaldatakse kontrollimenetlust, kus Euroopa Parlamendil ja nõukogul on kontrolli- õigus.

Euroopa otsustamisprotsessis osalevad nõuandeko- miteede kaudu kaudselt alati ka ELi kutseorganisat- sioonid (Euroopa Liidu põllumajandusorganisatsioo- nide komitee ja ELi Põllumajandusühistute Üldise Liidu vahendusel).

ÜPP – liidu ja liikmesriikide vahel jagatud pädevus

ELi toimimise lepingus (I jaotis) (vt infoleht 1.1.5) liigitati pädevused üldiselt kolme kategooriasse: ainupädevus, jagatud pädevus ja pädevus liikmesrii- kide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks. Sellega seoses kinnitatakse artikli 4 lõike 2 punktis d, et liit ja liikmesriigid jagavad päde- vust põllumajanduses ning seda vastupidiselt doktriini ja komisjoni õigustalituste üldisele arvamusele [SEC(1992)1990, 27.10.1992], mille kohaselt on turu- poliitikat (ÜPP esimene samm) seni peetud liidu ainupädevuseks.

ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt d mõ- jutab põllumajandusalast seadusandlust, kuna ELi

institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet (vt infoleht 1.2.2) valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse (ELi lepingu artikli 5 lõige 3 ja artikkel 12). Sellest lähtuvalt tuleb märkida, et liikmesriikide parlamendid võivad esitada Euroopa Parlamendi presidendile, nõukogu eesistujale ja komisjoni presidendile põhjendatud arvamuse, mis käsitleb põllumajandusalase õigusakti eelnõu kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega. Lisaks kohaldatakse nüüd ÜPP suhtes ka ELi lepingu artikliga 20 (vt infoleht 1.1.5) loodud tõhustatud koostöö süsteemi. Seega võivad mõned liikmesriigid (kui neid on vähemalt üheksa) otsustada leppida omavahel kokku põllumajandusalaste lisakohustuste võtmises, kuna ÜPP muutub ühiste mehhanismide rakendamisel järjest paindlikumaks (vt infoleht 5.2.3).

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on ka ilma otsustusõiguseta Rooma lepingust saadik ÜPP väljatöötamist oluliselt mõjutanud, kasutades selliseid mittesiduvaid vahendeid nagu omaalgatuslikud raportid ja resolutsioonid. Tuleb märkida, et pärast Euroopa Ülemkogu 1997. aasta deklaratsiooni Euroopa põllumajandusmudeli toetuseks on Euroopa Parlament avaldanud korduvalt poolehoidu sellele mitmetarbelisele Euroopa põllumajandusmudelile (ja toiduainetöös-

tuse mudelile), mis on levinud kogu laienenud liidu territooriumil ning sobib kokku turgude avamise ja üleilmastumisega. See huvi on avaldunud eeskätt ÜPP 2003. aasta reformiprotsessi raames (30. mai 2002. aasta ja 7. novembri 2002. aasta resolutsioonid) ja veel käimasolevate mitmepoolsete põllumajandusläbirääkimiste käigus WTOs (Doha voor) (13. märtsi 2001. aasta, 25. oktoobri 2001. aasta ja 13. detsembri 2001. aasta ning 12. veebruari 2003. aasta resolutsioonid) (vt infoleht 5.2.8).

Sellega seoses on Euroopa Parlament samuti pooldanud ÜPP-le uute eesmärkide lisamist, et tulla põllumajandustegevuses toime selliste uute probleemidega nagu toodete kvaliteet, rahvatervis, säästev areng, majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus, keskkonnakaitse ja võitlus kliimamuutusega. Neid põhimõtteid kinnitati 8. juuli 2010. aasta ja 23. juuni 2011. aasta resolutsioonidega ÜPP tuleviku kohta pärast 2013. aastat. ÜPP uus reform (vt infoleht 5.2.9), mille menetlemist alustati 2010. aastal ja mis viidi lõpule 2013. aasta novembris, võimaldab Euroopa Parlamendil täita Lissaboni lepinguga loodud institutsioonilisele raamistikule tuginedes täielikult kaasseadusandja rolli põllumajanduse valdkonnas (resolutsioonid P7_TA(2013)490–493).

→ Albert Massot
11/2013

5.2.2. Ühise põllumajanduspoliitika rahastamine

Ühise põllumajanduspoliitika rahastamine toimus varem üheainsa fondi – Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) vahendusel. 1. jaanuarist 2007 asendavad seda Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD).

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 40 lõige 3.

Määrused (EÜ) nr 1290/2005 (ELT L 209, 11.8.2005), (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 277, 21.10.2005) ja (EÜ) nr 473/2009 (ELT L 144, 9.6.2009).

Põllumajanduse finantsraamistiku areng

1962. aasta jaanuaris kehtestatud ühise põllumajanduspoliitika rahastamine toimus algselt Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) vahendusel. Aastal 1964 jagati fond kaheks rahastuks: tagatisrahastuks ja arendusrahastuks, millele kehtestati erinevad eeskirjad.

- Tagatisrahastu oli arendusrahastust oluliselt suurem ja selle ülesanne oli rahastada kulutusi, mis tulenevad turu- ja hinnapolitiika kohaldamisest. Kuna sellised kulutused on ettearvamatud (kui võrd nende suurus sõltub suurest hulgast muutujatest – kliimatilistest ja sanitaartingimustest, nõudluse arengust, rahvusvahelistest hindadest jne), tuleb eelarveaasta kestel prognooside kohaselt eraldatud vahendeid positiivsete või negatiivsete lisaelarvete abil kohandada, et need vastaksid tegelikele vajadustele. Üldjuhul rahastatakse turusekkumistega seotud meetmeid täies ulatuses EAGGF-i vahenditest.
- Arendusrahastu osales struktuuripoliitika ja maaelu arendamise meetmete rahastamises. Erinevalt EAGGF-i tagatisrahastust oli EAGGF-i arendusrahastu aluseks kaasrahastamise põhimõte.

Alates 1988. aastast on antavad laenud ühise põllumajanduspoliitika kulude kasvu pidurdamiseks allutatud rängele eelarvedistsipliinile, mille aluseks oli mitmeaastane põllumajanduse juhtsuunis (guideline) (otsus 88/377/EMÜ, mida täiendati 22. juuni 1988. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega Delors'i I paketi raames) (1.5.2 ja 5.2.3).

Pärast Maastrichti lepingu jõustumist ja Edinburghis kokku tulnud Euroopa Ülemkogu (1992. aasta detsembris) korraldati finantsraamistik ümber (Delors'i II pakett). 1988. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe asendati uue kokkuleppega eelarvedistsipliini kohta ajavahemikuks 1993–1999 (EÜT C 331, 7.12.1993). See tugines 1988. aastal sätestatud põhimõtetele, tugevdades samas Euroopa Parlamendi positsiooni EAGGF-i tagatisrahastu pädevusse kuuluvate kohustuslike kulutuste osas. Edaspidi on

parlamendile eelarve hääletamisele eelneva lepitusmenetluse raames tagatud kontrollivõimalus. Otsus 88/377/EMÜ asendati otsusega 94/729/EÜ (EÜT L 293, 12.11.1994), milles kinnitati põhimõtet, et finantsdistsipliini kohaldatakse kõikide ühiste poliitikavaldkondade suhtes. Agenda 2000 (5.2.3) pikendas põllumajanduse juhtsuunise kehtivust finantsperspektiivile aastateks 2000–2006 (EÜT C 172, 18.6.1999). Samaaegselt määrati ühise põllumajanduspoliitika rahastamine kindlaks uue määrusega (EÜ) nr 1258/1999 (EÜT L 160, 26.6.1999).

Mitmeaastane finantsraamistik ajavahemikuks 2007–2013 kinnitati 2006. aastal (ELT C 139, 14.6.2006) (1.5.2). See sisaldab rubriiki „Loodusvarade kaitse ja majandamine“, mis hõlmab põllumajanduse, maaelu arengu, keskkonnakaitse ja kalanduse eelarvet (413 miljardit eurot jooksevhindades ehk 42,3% kõigist ELi 27 liikmesriigi kulukohustuste asigneeringutest). Põllumajandusturgude reguleerimine ja otsetoetused moodustavad 33,8% kõigist ettenähtud kulukohustustest, ulatudes 330 miljardi euronit jooksevhindades, millest 8% ehk 78 miljonit eurot on ette nähtud maaelu arenguga seotud meetmetele.

Aastaid 2007–2013 hõlmava finantsperspektiivi ettevalmistavate arutelude käigus vaadati läbi ka ühise põllumajanduspoliitika rahastamist hõlmavad sätted.

- Määruse (EÜ) nr 1290/2005 (ELT L 209, 11.8.2005) alusel jagati EAGGF kaheks eraldi fondiks, Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondiks (EAGF), mis tegeleb turumeetmete ja tulutoetuste rahastamisega, ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondiks (EAFRD). EAGFist, mille aastaelarve ajavahemikuks 2007–2013 on ligikaudu 47 miljardit eurot jooksevhindades, rahastatakse või mõnikord kaasrahastatakse koos liikmesriikidega ühise turukorralduse ühtse määrusega ettenähtud kuludid (5.2.4), otsetoetusi põllumajandustootjatele (5.2.5), Euroopa Liidu finantstoetust põllumajandustoodete teavitamis- ja reklaamimeetmetele siseturul ja kolmandates riikides ning Euroopa Liidu toetust veterinaarmedetele, geneetiliste ressursside kogumisele ja kasutamisele ning muid ühekordeid kuludid.
- Ühise põllumajanduspoliitika teise samba rahastamise ja programmitöö eripärade tõttu võeti määruse (EÜ) nr 1290/2005 kõrval vastu ka määrus (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 277, 21.10.2005)

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (5.2.6). EAFRD võttis üle osa EAGGF-i tagatisrahastu eelarvest (kaasnevad meetmed), osa EAGGF-i arendusrahastu eelarvest ja algatuse Leader rahastamise (sellel algatusel on oluline koht maaelu arengus, kuna sellega edendatakse partnerlusel ja kogemuse jagamise võrgustikel põhinevaid kohalikke strateegiaid). EAFRD kaasrahastab põllumajanduse- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamisele suunatud meetmeid, põllumajandusega seotud keskkonnakaitse meetmeid, maapiirkondades elukvaliteedi parandamisele ja maamajanduse mitmekesistamise soodustamisele suunatud meetmeid ning kohapealse suutlikkuse tagamise meetmeid (5.2.6).

Tagatisrahastu kulud olid alati kuulunud ühenduse eelarve kohustuslike kulude hulka, mis tulenevad otse aluslepingutest või nende kohaselt vastu võetud õigusaktidest. Kõik EAGGF-i arendusrahastu kulud kuulusid aga mittekohustuslike kulude ossa. Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni (5.2.1) jäi aastaeelarve koostamisel tavapäraselt viimane sõna kohustuslike kulude osas nõukogule, mis on üks liidu kahest eelarvepädevast institutsioonist. Euroopa Parlamendil oli aga mittekohustuslike kulude osas otsustusõigus komisjoni poolt majandusnäitajate alusel arvestatud maksimaalse suurendamise piirsumma ulatuses. Uue Euroopa Liidu toimimise lepinguga (5.2.1) see erinevus kaotati ning sellest ajast peale teevad kaks eelarvepädevat institutsiooni (Euroopa Parlament ja nõukogu) kaasotsuse kõigi põllumajandusvaldkonna kulutuste kohta.

Seoses ajavahemikuga 2014–2020 kiitis Euroopa Parlament 19. novembril 2013. aastal heaks uue finantsraamistiku määruse ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe (resolutsioonid P7_TA(2013)455 ja 456). Uue mitmeaastase finantsraamistiku kohaselt on kehtestatud rubriigi „Loodusvarade kaitse ja majandamine“ (sealhulgas ühine põllumajanduspoliitika) kogueelarveks 373,17 miljardit eurot vastavalt 2011. aasta hindadele, ehk 38,9% EL-28 kulukohustustega seotud assigneeringutest (5.2.10, tabel I, rida A). Põllumajandusturgude reguleerimine ja otsetoetused moodustavad 28,9% kõigist ettenähtud kulukohustustest, ulatudes 277,8 miljardi euroni 2011. aasta püsivhindades (5.2.10, tabel I, rida B). Maaelu arenguga seotud meetmete kulud moodustavad 8,8% ehk 84,9 miljardit eurot (5.2.10, tabel I, rida C). 2020. aastaks ettenähtud põllumajanduse ja maaelu arengu eelarve suurus on kokku 49 miljardit eurot, moodustades 34,9% kogusummast, mis jääb seega alla ühise põllumajanduspoliitika vahendite osakaalule finantsperspektiivi algusaastail (40,5% 2014. aastal) (5.2.10, tabel I, rida D).

Põllumajanduslike ja maaeluga seotud kulutuste areng

A. Ülevaade

Põllumajanduskulutuste osa Euroopa Liidu eelarves väheneb järk-järgult juba mitme aasta jooksul. Kui 1980. aastate alguses moodustas ühine põllumajanduspoliitika liidu eelarvest 66%, siis 2014.–2020. aastal moodustab see kava kohaselt vaid 37,8% (5.2.10, tabel I, rida D). Alates 1992. aastast, kui käivitus esimene ulatuslik põllumajanduspoliitika ja laialt levinud otsetoetuste reform, on põllumajanduskulutuste reaalne tase jäänud stabiilseks. Erandiks olid siiski aastad 1996 ja 1997 (põhjuseks „hullu lehma töbi“ ja kolme uue liikmeriigi lisandumine). Ühise põllumajanduspoliitika eelarvelise kulu suhe Euroopa Liidu kogurahvatuluses on seega vähenenud, 0,54%-lt 1990. aastal prognoositava 0,34%-ni 2020. aastal (5.2.10, tabel I, rida D).

B. Jagunemine kululiikide ja sektorite lõikes

Esimese samba kulutustest (43,8 miljardit eurot 2011. aastal) (5.2.10, tabel V, 1. veerg) moodustavad 91% põllumeestele makstavad otsetoetused (40,1 miljardit eurot). Otsetoetuste summa järsku kasvu alates 1992. aastast kompenseerib EAGGF-i tagatisrahastu või EAGFI muude kulutuste vähenemine: eksporditoetuste osakaal on vaid 0,4% (179 miljonit eurot), muud turu sekkumismeetmed (ladustamine, suhkrusektori ümberstruktureerimise rahastamine, reklaami- ja teavitustegevus, veterinaar- ja fütosanitaarmed) ei ületa 3,8 miljardit eurot (8,6% kogukuludest).

Varem olid kolm suuremat EAGGF-i tagatisrahastu toetuste saajat taimekasvatusektor (teraviljad, õli- ja proteiinikultuurid), veiselihasektor ja piimatoodete sektor. Pärast 2003. aasta reformi (5.2.3 ja 5.2.5) ja toetuste toodangust lahtisidumist muutusid kõige suuremaks kuluartikliks ühtsed otsetoetused põllumajandusettevõtetele (82,0% EAGFI kuludest 2011. aastal), millele järgnevad tootmisega seotud otsetoetused (9,0%) (5.2.4).

C. Jagunemine riikide ja tootjatüüpide lõikes

Nagu ilmneb 2011. aasta eelarve kohta koostatud tabeli V 1. veerust (5.2.10), on Prantsusmaa absoluutsummade poolest kõige suurem EAGFI toetuste saaja (20,0%), järgnevad Hispaania (13,6%), Saksamaa (12,6%) ja Itaalia (11,0%). EARDFI suurim toetuse saaja on Poola (14,9%), järgnevad Saksamaa (9,8%), Hispaania (8,3%) ja Rumeenia (7,6%). Tuleb märkida uute liikmesriikide (EL-12) küllalt tagasihoidlikku osa EAGFI toetustes (14,2%), kuivõrd otsetoetuste järkjärguline ühtlustumine on nende puhul alles käimas. Seevastu moodustavad uued liikmesriigid juba märkimisväärse osa EAFRD toetuste saajatest (39,2%), sest nendele riikidele kohaldatakse eeliskorda põllumajandusstruktuuride kaasajastamiseks ja oma maapiirkondade arendamiseks.

Tabeli V 2. veerust (5.2.10) ilmneb ka ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste ebaühtlane jaotumine: 80,3% ELi 27 liikmesriigi toetusesaajatest sai 2011. aastal toetust alla 5000 euro ning nende toetuste summa moodustab EAGFi poolt makstavatest otsetoetustest 15,5%. Seevastu väga väike hulk põllumajandustootjaid (124 710 toetusesaajat 7,6 miljonist ehk 1,63%) sai toetust üle 50 000 euro, kokku on selliste toetuste kogusumma 12,5 miljardit eurot (31% 2011. aastal makstud otsetoetustest). Riigid, kus ühise põllumajanduspoliitika toetust saavate suurtootjate (või -ettevõtete) osakaal on kõige suurem, on Taani, Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik, Ühendkuningriik ja Slovakkia. Selline olukord võib tekitada raskusi põllumajandustoetuste õiguspärasuse põhjendamisega Euroopa kodanike ühiste väärtuste valguses.

Euroopa Parlamendi roll

Aastate 1988, 1993, 1999 ja 2006 institutsioonidevahelised kokkulepped on lubanud Euroopa Parlamendil suurendada oma mõju kohustuslike kulude puudutavate otsuste juures. Lepitusmenetluse käigus on Euroopa Parlament esitanud oma seisukohad EAGGFi assigneeringute kogusumma kohta ning nende jaotuse kohta toodete ja tegevuste järgi, kuigi lõplikud otsused on teinud nõukogu. Euroopa Parlamendi põhipanuse EAGGFi tegevusse seisneb tema tugevas toetuses ühise põllumajanduspoliitika ja maaelu arendamise rahastamist käsitleva määruse

(EÜ) nr 1258/1999 muutmisele, et hoida ära ainult liikmesriikide riiklike ja asjaomaste piirkondade talituste vahel toimuvatest kõnelustest tulenevaid vaidlusi (T6-0193/2005, 26.5.2005; ELT C 117E, 18.5.2006).

Pikalt kestnud institutsioonidevahelised läbirääkimised määruse üle, millega kehtestatakse mitmeaastane finantsraamistik ajavahemikuks 2014–2020, lõppesid poliitilise kokkuleppega 2013. aasta juunis, mille kaks eelarvepädevat institutsiooni kiitsid heaks 2013. aasta novembris. Euroopa Parlamendi täiskogu heakskiidu vajalikkust arvestades õnnestus parlamendil Euroopa Ülemkogu 7. ja 8. veebruaril 2013. aasta kohtumise põhimõttelist kokkulepet muuta. Saavutatud muudatused hõlmasid muu hulgas eelarverubriikide suuremat paindlikkust, eelarveüksuse tõhustamist, liikmesriikide jaoks võimalust kasutada kohe 2013. aasta eelarvest välja maksmata jäänud assigneeringuid ning rubriigi 1 (konkurentsivõime) assigneeringute suurendamist (resolutsioonid P7_TA(2013) 455 ja 456). Põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon parandas omakorda 2013. aasta septembris toimunud kolmepoolsete kohtumiste järel uue otsemaksete süsteemi ja uue maaelu arengu poliitika mõningaid finantsaspekte (5.2.9). Need muudatused võimaldasid kõigi uut ühist põllumajanduspoliitikat reguleerivate tekstide vastuvõtmist 20. novembril 2013 (resolutsioonid P7_TA(2013) 490–493).

→ Albert Massot
11/2013

5.2.3. ÜPP vahendid ja nende reformid

Ühises põllumajanduspoliitikas on läbi aegade toimunud neli suurt reformi, neist viimased aastal 2003 (vahekokkuvõte) ja aastal 2009 (nn tervisekontroll).

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 38–44.

Eesmärgid

ÜPP järjestikused reformid on võimaldanud kohandada mehhanisme, mille abil saavutada lepingus sätestatud eesmärgid (5.2.1). Viimaste reformide käigus (2003. aasta vahekokkuvõtte ja 2009. aasta nn tervisekontrolli käigus), samuti komisjoni esimestes dokumentides ÜPP eelseisva, 2013. aasta reformi kohta on ühisesse põllumajanduspoliitikasse lisatud **uusi eesmärgid: majanduslikud eesmärgid** (tagada elujõulise põllumajandustootmise abil toiduga kindlustatus, parandada konkurentsivõimet ja väärtuse jaotumist toidu tarneahelas); **keskkonna-alased eesmärgid** (kasutada loodusvarasid säästlikult ja võidelda kliimamuutusega); samuti **territoriaalsed eesmärgid** (kindlustada maapiirkondade dünaamiline majanduslik ja sotsiaalne areng).

Saavutused

A. Esimesed sammud: piiratud edusammud võitluses ületootmise vastu

Alates ühise põllumajanduspoliitika kehtestamisest 1962. aastal täitis see eesmärgi tagada kindel varustamine toiduga. Siis aga hakati maailmaturuhindadega võrreldes väga kõrgete tuginhindade ja piiramatu ostutagatise poliitika mõjul ühise põllumajanduspoliitika raames tootma üha enam ülejääke. 1980. aastate alguses oli kõige tähtsam kaotada süvenev lõhe pakkumise ja nõudluse vahel ja saada põllumajanduse kulud kontrolli alla.

B. 1992. aasta reform: oluline pöördepunkt

Pidevat ületootmist ja eelarvekoormust silmas pidades võttis nõukogu 1992. aastal vastu kokkuleppe uue reformi läbiviimiseks. Sellega **muudeti põhjalikult** ühist põllumajanduspoliitikat, asendades hindade kaudu reguleeritud tugisüsteemi **sissetulekuid täiendavate toetuste** süsteemiga.

Põllukultuuride tagatud hindade olulisest langusest tulenev sissetulekute vähenemine kompenseeriti **hektaripõhiste otsetoetustega**, mille väljamaksmise tingimuseks oli 15% maa kohustuslik söötijätmine, v.a. väiketootjate puhul. **Loomakasvatustoodete** puhul kompenseeriti veiseliha hinna langus **loomühiku kohta makstavate hüvitistega**, kusjuures ekstensiivloomakasvatuse soodustamiseks kehtestati kariloomade piirarv karjamaa hektari kohta. Hektaripõhised otsetoetused ja loomühiku

kohta makstavad hüvitised liigitatakse Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) nn sinisesse kasti (5.2.7).

Turumeetmete täiendamiseks võeti ka struktuurseid lisameetmeid: vabatahtlik eelpensionisüsteem üle 55-aastastele põllumajandusettevõtjatele, põllumajanduslikud keskkonnatoetused põllumajandusettevõtjatele, kes rakendavad keskkonna-sõbralikumaid meetodeid, toetused põllumajandusmaa metsastamiseks.

C. Agenda 2000: 1992. aasta reformi uus etapp

Kui 1992. aasta reform oli lõpule viidud, põhjustasid ELi idasuunalise laienemise väljavaated kartusi, et uute liikmete üleminek ühisele põllumajanduspoliitikale toob kaasa uued ülejäägid ja põllumajanduskulud kasvavad plahvatuslikult. Sellega seoses sätestati WTO 1994. aasta põllumajanduskokkuleppes (5.2.7) ühise põllumajanduspoliitika haldusvahendid ja piirati toodangu ümbersuunamise ning eksporditoetuste võimalusi.

Euroopa Ülemkogu 1997. aasta kohtumisel Luxembourgis kuulutati, et Euroopa põllumajandus peaks olema mitmekülgne, jätkusuutlik ja konkurentsivõimeline ning põllumajandustootmine peaks toimuma kõikjal liidu territooriumil, ja määratleti ka reformi strateegiline eesmärk. Vastavalt **Euroopa Ülemkogu Berliini kohtumise (24.–25. märts 1999)** lõpus sõlmitud kokkuleppele seisnes reform peamiselt järgmises:

- uus siseturu **hindade kohandamine** maailmaturuhindadega, mida osaliselt kompenseeriti tootjatele suunatud otsetoetustega;
- riikidel on õigus kehtestada toetuste andmise tingimusena keskkonnanõudeid (**ökotingimusslikkus**) ning neil on õigus toetusi vähendada, et selle arvel rahastada maaelu arengu meetmeid (**ümbersuunamine**);
- lähtuvalt 1996. aasta Corki konverentsi järeldustest tugevdatakse olemasolevaid sotsiaalstruktuurilisi ja kaasnevaid meetmeid, eelkõige põllumajanduslikke keskkonnameetmeid uue **maaelu arengu** poliitika raames, millest sai **ühise põllumajanduspoliitika teine samm** (5.2.6);
- **eelarve stabiliseerimine** range kolmeosalise **finantsraamistikuga** aastateks 2000–2006 (5.2.2): keskmiselt 40,5 miljardit eurot aastas anti ühise põllumajanduspoliitika **esimese samba** jaoks (turupoliitika ja toetused); 14 miljardit eurot suunati ühise põllumajanduspoliitika **teise**

samba rahastamiseks (uus maaelu arengu poliitika) ning veterinaar- ja taimekaitsemeetmeteks; ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendi (ISPA) jaoks anti 250 miljonit eurot aastas.

D. Reform 2003. aasta juunis: uue ühise põllumajanduspoliitika suunas

Berliini tippkohtumisel 1999. aastal kutsusid 15 liikmesriiki Agenda 2000 ettepanekuid vastu võttes komisjoni üles koostama **2002. aastal vahelokkuvõtte**, et hinnata ühise põllumajanduspoliitika viimase reformi mõju.

Sellest vahelokkuvõttest sai lõpuks ühise põllumajanduspoliitika seni **kõige ambitsioonikam reform nelja** esmatähtsa **eesmärgiga**: siduda Euroopa põllumajandus rohkem maailmaturgudega; valmistada ette ELi laienemist; täita paremini ühiskonna uusi nõudmisi keskkonnakaitse ja toodete kvaliteedi osas (avalikku arvamust mõjutasid negatiivselt järjestikused tervishoiukriisid, näiteks veiste spongioosne entsefalopaatia ehk nn hullu lehma töbi ning suu- ja sõrataud); kooskõlastada ühine põllumajanduspoliitika paremini kolmandate riikide nõudmistega, pidades silmas 2001. aastal alanud Doha läbirääkimistevooru (5.2.8).

Euroopa Liidu põllumajandusministrid jõudsid 26. juunil 2003 Luxembourgis kokkuleppele, millega sisuliselt korraldati ühine põllumajanduspoliitika põhjalikult ümber ja võeti kasutusele rida uusi põhimõtteid ja/või mehhanisme:

- toetuste **lahtisidumine** toodangumahust, et panna tootjaid rohkem arvestama turu vajadustega ja vähendada konkurentsimoonutusi põllumajandustootmises ja toodete turustamisel. Toodangumahust eraldatud toetusest sai sealtpeale **ühekordne kindlasummaline makse** eesmärgiga tagada stabiilne sissetulek;
- **nõuetele vastavus**, mille puhul seatakse ühekordsete maksete tingimuseks rida Euroopa kodanike ootustele vastavaid keskkonna-, rahvatervise, loomade heaolu jne nõudeid;
- **vastavus WTO eeskirjadele**, kuivõrd toetuste toodangumahust lahtisidumise lõppeesmärk on võimaldada lülitada ühekordsed maksed WTO põllumajanduskokkuleppe nn rohelisse kasti (5.2.7);
- põllumajandusettevõtjatele varasemate alusandmete põhjal eraldatud toetusõiguste riiklik **ümberjagamine** kolme mehhanismi kaudu: **ümbersuunamine**, mis võimaldab vahendite ülekandmist ühise põllumajanduspoliitika kahe samba vahel maaelu arengu toetamiseks (5.2.6); toetusõiguste **riiklikud reservid**, mis on mõeldud erakordsete raskuste või eriolukordade puhuks; võimalik **piirkondliku lahtisidumise mudeli** rakendamine, mis võimaldab ühtlustada piirkondlike kriteeriumide alusel tehtavaid hektaripõhiseid makseid;
- ühise põllumajanduspoliitika **paindlik juhtimine**, jättes liikmesriikidele võimaluse kohaldada diferentseeritult mitmeid uue ühise põllumajanduspoliitika parameetreid (võimalik osaline lahtisidumine teatud toodangu puhul selleks, et vältida maade söötjätmist, ajaloolise lahtisidumise mudeli või piirkondliku mudeli rakendamise koos õigusega võtta kasutusele kombineeritud mudeleid jne);
- ning lõpuks **finantsdistsipliin**, põhimõte, mis on sätestatud finantsperspektiivis aastateks 2007–2013 (ELT C 139, 14.6.2006), millega ühise põllumajanduspoliitika esimese samba eelarve külmutati ja kehtestati iga-aastased kohustuslikud ülemmäärad. Nendest põhimõtetest kinnipidamiseks võivad Euroopa institutsioonid olemasolevat abi lineaarselt vähendada;
- lisaks loodi 2007. aastal **ühine turukorraldus**, milleks koodifitseeriti 21 kehtivat turukorraldust reguleerivat määrust (määrus (EÜ) nr 1234/2007, ELT L 299, 16.11.2007) (5.2.4).

E. 2009. aasta nn tervisekontroll: 2003. aasta reformi tulemuste süvendamine

Nõukogu poolt 20. novembril 2008. aastal heaks kiidetud nn **tervisekontroll** kujutab endast selle jätkuva ja lõpetamata reformiprotsessi viimast etappi (määrused (EÜ) nr 72/2009 kuni 74/2009 ja otsus 2009/61/EÜ, ELT L 30–31.1.2009). Tervisekontrolli piiratud ulatusest hoolimata vaadati nõukogu otsustega läbi suur hulk 2003. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformi käigus võetud meetmeid. Muudatuste eesmärgid olid:

- **süvendada abi täielikku lahtisidumist**. Tervisekontrolliga nähti ette kaotada järk-järgult viimased toodanguga seotud maksed, integreerides need ühekordsete kindlasummaliste maksete süsteemi, erandiks ammlemade eest makstav lisatasu ning uttede ja kitsede eest makstav lisatasu;
- **suunata esimese samba vahendid osaliselt ümber maaelu arengu või tundlike tootmisvaldkondade ja/või piirkondade rahastamiseks**. Esimese samba otsetoetuste vahendite ümbersuunamise määr kasvab, et toetada ÜPP teise samba uusi meetmeid (5.2.6). Lisaks on liikmesriikidel võimalus uue määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 68 alusel toetada riiklikust otsetoetuste eelarvest sektoreid ja/või piirkondi, millel on spetsiifilisi probleeme, ja/või tugevdada riskijuhtimismeetmeid (5.2.5);
- **vaadata läbi turukorraldust puudutavad õigusaktid**. Tervisekontrolliga lõdvendati sekumist ja pakkumise kontrolli puudutavaid eeskirju, et mitte piirata põllumajandustootjate suutlikkust turu signaalidele reageerida. Lisaks kaotati biokütuste arengut arvestades kohustus jätta osa maad põllumajandustootmisest kõrva-

le. Kinnitati ka piimakvootide kaotamist aastatel 2014–2015.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on kõiki ühise põllumajanduspoliitika reforme üldiselt toetanud. Eelkõige toetas ta enamikku komisjoni suuniseid 2003. aasta reformiks ja väljendas toetust osalisele toodangust lahtisidumisele ning lükkas tagasi toetuse vähendamise ettepaneku (T5-0256/2003, 5.6.2003, ELT C 68, 18.3.2004). Parlament soovitas abi osalist lahtisidumist ainult kahes sektoris – põllukultuuride ja pullikasvatuse osas. Parlamendiliikmed muutsid ka komisjoni ettepanekuid toetuste ümbersuunamise kohta ning polnud nõus ümbersuunamise kahaneva rakendamise põhimõttega. Lõpuks nõudis parlament taas täielikku kaasotsustamisõigust põlluma-

janduspoliitikas, mis saavutati Lissaboni lepingu jõustumisega (1.1.5 ja 5.2.1).

Euroopa Parlament rõhutas ka oma 22.04.2004. aasta resolutsioonis (T5-0367/2004, ELT C 104, 30.4.2004), et teda ei seo Brüsselis Euroopa Ülemkogul vastu võetud otsus põllumajanduskulude kohta aastani 2013, ja kinnitas veel kord oma toetust maaelu arengu poliitika tugevdamisele. Ühtlasi väljendas ta kahtlusi seoses 2007.–2013. aasta finantsperspektiivi seitsmeaastase perioodiga.

Nn tervisekontrolli ettevalmistavate arutelude raames avaldas parlament nelja resolutsiooniga [T6-0093/2008, 12.12.2008; T6-0549/2008, 0550/2008 ja 0551/2008; 19.11.2008] üldjoontes toetust komisjoni ettepanekutele [COM(2007) 722, 20.11.2007 ja COM(2008) 306, 20.5.2008].

→ [Albert Massot](#)

5.2.4. Ühise Põllumajanduspoliitika Esimene Sammas: I. – Ühine turukorraldus

ELi põllumajandustoodete tootmist ja nendega kauplemist on ühiste turukorraldustega reguleeritud juba ühise põllumajanduspoliitika algusaegadest alates. Aastal 2007 koondati kõik kehtivad turgu korraldavad süsteemid ühte kodifitseeritud ühise turukorralduse õigusakti. Lisaks reguleeritakse alates aastast 2003 asjaomaste toodetega seotud otsetoetusi eraldi, väljaspool ühise turukorralduse raamistikku.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 40, nõukogu määrus (EÜ) nr 1234/2007 (ELT L 299, 16.11.2007).

Praegu põllumajanduspoliitika esimesse sambasse kuuluva turupoliitika aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 40 ning teised alusmäärused, mis käsitlevad erinevaid ühiseid turukorraldusi (ÜTK). Tegu on ühise põllumajanduspoliitika kõige vanema ning 2003. aasta reformini (5.2.3) ka tähtsaima vahendiga. Pärast seda seoti enamus ühise turukorralduse otsetoetuskavadest tootmisest lahti ja viidi seejärel kõigepealt üle määrusesse (EÜ) nr 1782/2003 (ELT L 270, 21.10.2003) ning pärast nn tervisekontrolli määrusesse (EÜ) nr 73/2009 (ELT L 30–31.1.2009) (5.2.5). Aastal 2007 loodi ühise põllumajanduspoliitika lihtsustamise käigus kõigi põllumajandustoodete **ühine turukorraldus (ühtne ÜTK)**, et asendada seni kehtinud 21 ühist turukorraldust [määrus (EÜ) nr 1234/2007, ELT L 299, 16.11.2007]. See võimaldas tühistada ligikaudu viiskümmend nõukogu õigusakti.

Eesmärgid

Ühise põllumajanduspoliitika esimese samba regulatiivmeetmete eesmärk on põllumajandusliku tootmise suunamine ja turgude stabiliseerimine. See toimub toodete või tooterühmade allutamise-ga konkreetsele korrale, **ühisele turukorraldusele (ÜTK)**, et reguleerida nende tootmist ja nendega kauplemist kooskõlas ühise põllumajanduspoliitika aluspõhimõtetega (ühtne turg, ühenduse eelistamise põhimõte ja finantssolidaarsus) ning vastavalt ühistele eeskirjadele ja asjakohastele mehhanismidele. Viimased olid alusmäärustes kindlaks määratud iga toote kohta kuni **ühtse ÜTK** jõustumiseni, millega kodifitseeriti kehtivad turgude reguleerimise süsteemid.

Mis puutub sektoripõhistesse reformidesse pärast ühtse ühise turukorralduse kehtestamist, siis liideti 2007. aasta puu- ja köögiviljasektori reformi ning 2008. aasta veinitoru reformi käigus vastu võetud sätted määrusega (EÜ) nr 1234/2007. See-eest puuvillasektor, mida reguleerivad Kreeka ja Hispaania ühinemislepingutele lisatud protokollid, jääb selle määruse reguleerimisalast välja. Sama kehtib banaanisektori kohta, arvestades et viimase reformiga viidi kõnealuse toote reguleerimine ühise põlluma-

janduspoliitika reguleerimisalast välja ning liideti ää-repoelseimate piirkondade programmidega (POSEI) [määrus (EÜ) nr 2013/2006, ELT L 384, 29.12.2006] (5.1.7).

Saavutused

A. Ühise turukorralduse kohaldamisala toodete kaupa enne ühtse ühise turukorralduse kehtestamist

Esimesed ühised turukorraldused ning nende rahastamisvahend – Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastu (5.2.2) – loodi 1962. aastal. Varsti pärast seda laiendati ühise turukorraldusega reguleeritavate toodete ringi, et hõlmata kõik asutamislepingu II lisas loetletud põllumajandustooted, kusjuures kaks peamist erandit olid alkohol ja kartul. Ehkki ühised turukorraldused on olnud oma struktuurilt sageli sarnased, on nad erinevad korralduslike üksikasjade poolest. Nad pakkusid erinevaid tagatisi, mis olenesid asjaomaste toodete majanduslikest ja põllumajanduslikest iseärasustest ning olid jaotatud kahte peamisse gruppi:

- **sisemõõde** ehk siseturg – ühised hinnasüsteemid, meetmed pakkumise ja nõudmise kontrollimiseks, meetmed tootmise toetamiseks ning turu korraldamise ja reguleerimise meetmed;
- **välismõõde** – süsteem kaitseks kolmandate riikide eest, tariifkvootide haldamise eeskirjad, kaitseklauslid ning vajadusel eksporditoetused.

Seega olid ühised turukorraldused kõige tähtsamate toodete puhul kombinatsioon ühisest hinnasüsteemist, otsetoetustest ja kolmandate riikidega kauplemise süsteemist, millele mõnel juhul lisandusid tootjarühmade või tegevusvaldkondade lepingute kaudu tootmise ja turustamise korraldamise vahendid või mitmesugused kvaliteedistandardite ja turustamisega seotud meetmed. Ülejäänud toodete puhul hõlmasid ühised turukorraldused üksnes otsetoetuste süsteemi ja tollikaitset.

B. Ühise turukorralduse reformiprotsess toodete kaupa

Valuutakursside kõikumise ja peaaegu kõigis sektorites esinenud struktuurilisest toodangu ülejäägist tingitud raskuste tõttu kannatanud turutoetuste po-

liitikat ja sellega seotud mehhanisme reformiti 1988., 1992. ja 1999. aastal (5.2.3.) ametlikult kehtestatud hindade järkjärguliseks vähendamiseks, mida kompenseeriti otsetoetuste andmisega ja tasakaalustavate mehhanismide kasutuselevõtmisega. Mõnel juhul andsid need stabiliseerimismehhanismid tootjatele n-ö tootmisõiguse (riiklike suhkru ja piimatoodete kvootide ühtlustamise kaudu) või õiguse tagatud hindadele [garanteeritud maksimumkoguste või garanteeritud maksimaalse pindala kaudu].

Juunis 2003 vastu võetud **ühise põllumajanduspoliitika reformiga** (5.2.3) hakati enamiku otsetoetuste puhul kohaldama toodangust lahtisidumise põhimõtet [tootmisele suunatud otsetoetustest said otsemaksed tootmisettevõtetele] (5.2.5). Kõnealused tootismahust lahti seotud toetused arvati asjaomastest ühistest turukorraldustest välja ning koondati määrusesse (EÜ) nr 1782/2003. Samas muudeti 2003. aasta reformiga teatavaid ühiseid turukorraldusi:

- piimasektor: hindade asümmeetriline vähendamine (või sekkumishinda langetati nelja aasta jooksul 25% võrra; lõssipulbri hinda otsustati langetada kolme aasta jooksul 15%) ja mõne riigi piimatoodete kvootide suurendamine;
- teraviljasektor: ladustamise igakuist juurdehindlust vähendati poole võrra; sekkumishinnad säilitati, v.a rukki puhul; kehtestati erimaksed, mis lisati määrusesse (EÜ) nr 1782/2003 (5.2.5);
- riis: sekkumishinda vähendati ühekordselt 50% võrra (milles sisaldus maksimaalne sekkumiskiir);
- muud tooted: seati sisse eritoetused pähklike kasvatamiseks (maksimaalse pindalaga), tärkli-sekartuli jaoks (üks osa tootmisest lahti seotud ja teine osa tootmisega seotud) ja kuivsooda jaoks (jällegi üks osa tootmisest lahti seotud ja teine osa tootmisega seotud).

Aastal 2004 järgnesid sellele **sektoripõhised reformid** (puuvill, tubakas, oliivõli ja humal), jätkati nendele sektoritele antavate toetuste osalist või täielikku tootmisest lahtisidumist [määrused (EÜ) nr 864/2004 ja 865/2004, ELT L 161, 30.4.2004]. 2006. aasta suhkrureformiga vähendati sektorile antavat hinnatoetust ja muudeti oluliselt riiklike tootiskvootide süsteemi, et võtta arvesse ühtse turukorralduse kohustusi [määrused (EÜ) nr 318/2006 kuni 320/2006, ELT L 58, 28.2.2006].

Aastal 2007 kiideti heaks **puu- ja köögiviljasektori** reform [määrus (EÜ) nr 1182/2007, ELT L 273, 17.10.2007, reformi tulemused integreeriti ühtsesse ühisesse turukorraldusse määrusega (EÜ) nr 361/2008, ELT L 121, 7.5.2008]. Sellega kehtestati:

- olemasolevate puu- ja köögiviljatoetuste kaasamine ühtsesse otsemaksete kavasse;
- tootjaorganisatsioonide (kellele on kaasrahastamise korra alusel usaldatud riskide juhtimine) süsteemi lihtsustamine ja tugevdamine;
- tarbimise edendamise meetmete kasutuselevõtmine, sh puu- ja köögivilja tarbimise edendamine haridusasutustes [hiljem loodi vastav programm määrusega (EÜ) nr 13/2009, ELT L 5, 9.1.2009].

Viimane reform viidi läbi 2008. aastal **veinisektoris** [määrus (EÜ) nr 479/2008, ELT L 148, 6.6.2008]. Reform hõlmas üldjoontes järgmist:

- destilleerimise toetamise järkjärguline vähendamine;
- tootmisest lahti seotud ühtse otsemakse kehtestamine iga viinamarjakasvataja kohta; tootmisest võib lahti siduda samuti viinamarjavirrete kasutamiseks eraldatavaid toetusi;
- vabatahtliku väljajuurimise korra kasutusele võtmine;
- istutusõiguste kaotamine enne 2015. aasta lõpu (või võimalus säilitada need riigi tasandil kuni 2018. aastani);
- riiklike assigneeringute kehtestamine, et aidata sektoril kohaneda nõudluse muutmisega;
- destilleerimise jaoks eraldatud vahendite suunamine veinitootmispiirkondade arengu toetamisele;
- kehtivate veinivalmistamistavade läbivaatamine ja märgistamiseskirjade täiustamine.

Peale selle muudeti 2009. aasta nn **tervisekontrolli** käigus (5.2.3) mitmes sektoris riiklikku sekkumistegavust ja pakkumise kontrolli puudutavaid eeskirju. Kaotati sealih, odra ja sorgo sekkumismehhanismid. Nisu, või ja piimapulbri sekkumisostude mahule seati ülempiir. Piirmäärasid ületavad sekkumisostud korraldatakse hankemenetluse korras. Samas lõdvendati pakkumise kontrolli meetmeid: kaotati kohustus jätta osa maad tootmisest kõrvale, piimakvoote hakati suurendama 1% võrra aastas kuni nende täieliku kaotamiseni aastatel 2014–2015. Lisaks ajakohastati otsetoetuskavad ja koondati need uude määrusse (EÜ) nr 73/2009 (5.2.5).

Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) tagatisrahastust [millest 2007. aastal sai Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF)] (5.2.2) eraldatud toetuste areng näitab, millises ulatuses ühine põllumajanduspoliitika nende reformide tulemusel ümber kujundati, muutudes siitpeale **sissetulekut toetavaks poliitikaks** (koos tootmisest lahti seotud otsetoetustega).

TABEL 1. EAGGF-i tagatistrahasti / EAGFi vahendite jaotus (%)

Meetmed	1989 FEOGA-G.	2011 FEAGA
Tootmisest lahti seotud otsemaksed	—	82,0
Turutoetus		
Eksporditoetused	38	0,4
Sekkumisostud ja -ladustamine	20	-0,4
Tootmistoetused	42	9,0
Muud meetmed (sh suhkrusektori ümberkorraldamine)	—	9,0

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament kiitis üldjoontes heaks komisjoni ettepaneku kõiki sektoreid hõlmava ühise turukorralduse kehtestamiseks (P6_TA(2007)0207, 24.5.2007). Samuti toetas parlament veinisektori reformi (P6_TA(2007)0610, 12.12.2007) ning ühise

turukorralduse konsolideeritud teksti hilisemaid muudatusi (resolutsioonid P6_TA(2008)075, 11.3.2008 ja P6_TA(2008)092, 12.3.2008).

→ [Albert Massot](#)

5.2.5. Ühise põllumajanduspoliitika esimene samm: II. Otsetoetus põllumajandustootjatele

2003. aasta reformiga seoti suurem osa otsetoetustest toodangust lahti ja kanti üle uude ühtsete otsemaksete kavasse. Määrusega (EÜ) nr 1782/2003 koondati ühtse otsemaksete kava ning endiselt põllukultuuride pindala ja toodanguga seotud eritoetuskavad ühtsesse teksti. Pärast ühise põllumajanduspoliitika 2009. aasta nn tervisekontrolli asendati nimetatud määrus uue määrusega (EÜ) nr 73/2009.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 38–44, nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009 (ELT L 30, 31.1.2009).

Eesmärgid

ÜPP reformi (5.2.3) tuumaks on 2003. aasta juunis vastu võetud **uus horisontaalne määrus**, millega kehtestati ELi põllumajandustootjatele ette nähtud **otsetoetuskavade** suhtes ühised eeskirjad. Nimetatud uut õigusakti [määrus (EÜ) nr 1782/2003, ELT L 270, 21.10.2003] muudeti põhjalikult 2009. aasta nn tervisekontrolliga ja see asendati määrusega (EÜ) nr 73/2009, millest sai ka ühtne ja täielik õigusakt põllumajandustootjate otsetoetuste valdkonnas.

Määruse (EÜ) nr 73/2009 sisu

A. Ülevaade

Traditsiooniliselt on ÜPP toetuste puhul lähtunud tootmise loogikast. Ühise põllumajanduspoliitika 2003. aasta reform tõi kaasa suurema osa varem hektari ja/või looma kohta antud toetuste muutmise **ühtseks otsemakseks**, mille suurus määrati kindlaks varasemate andmete põhjal ja mis ei ole seotud tootevaliku ega toodangu kogusega. Ühtse otsemaksete kava põhieesmärgiks on tagada põllumajandustootjatele stabiilsem sissetulek. Sellest on nüüdseks saanud uue ühise põllumajanduspoliitika kõige olulisem toetuskava (kokku 82% Euroopa Põllumajanduse Tagatisefondi kuludest 2011. aastal) (5.2.4). 2009. aasta nn tervisekontrolli käigus viidi toetuste tootmisest lahutamise lõpule ja enamik tootmisega seotud toetuskavadest lõimitakse järkjärgult ühtsesse otsemaksete kavasse.

B. Kehtivad meetmed

1. Ühtne otsemaksete kava (Single Payment Scheme – SPS) ja selle rakenduseeskirjad

Igas liikmesriigis võeti arvestuse aluseks minevikus saadud tootmistoetuste summa, millele kehtestati ülemmäär (riikidele eraldatavate otsetoetuste kogusumma). Selle summa alusel arvutati välja ühelt poolt **ühtse otsemakse ühikuväärtus** – makse hektari kohta – ja teiselt poolt ühikute ehk abikõlblike

hektarite arv. Liikmesriigid peavad neile eraldatavaid otsetoetusi ühtlaselt vähendades moodustama **riikliku reservi**. Riiklikke reserve kasutatakse eelisjärjekorras nende põllumajandustootjate jaoks, kellel ei ole õigust toetusele (uued tootjad) või kelle toetuse summa on ebanormaalselt väike.

Liikmesriikide põllumajandustootjad saavad nüüdsest ühtseid otsemakseid, mis vastavad aluseks võetud varasemal ajavahemikul saadud abile ja tootmises kasutatavate hektarite arvule. Alates 1. jaanuarist 2005 võivad ühtset otsemakset saavad põllumajandustootjad vastavalt turu vajadustele ise otsustada, mida nad toodavad, kusjuures neile on toodangust sõltumata tagatud varasemaga võrdne abisumma. Sellise toetuste toodangust lahutamise viisi, mida nimetatakse **ajalooliseks** mudeliks, on valinud Belgia, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Holland, Austria, Portugal ning Ühendkuningriigis Šotimaa ja Wales.

Mõnes riigis (Malta, Sloveenia) ei arvutata võrdlussummasid tootja kohta eraldi, vaid tervikuna kogu piirkonna kohta. Sellisel juhul võetakse aluseks asjaomases piirkonnas tegutsevate põllumajandustootjate saadud abi kogusumma võrdlusperioodil. Selles piirkonnas saavad kõik põllumajandustootjad seega hektari kohta ühesuurust abi (kindlasummaline abi või põhitoetus). Selline toodangust lahutamise nn **piirkondlik mudel** eeldab vastupidiselt ajaloolisele mudelile teatud ulatuses maksete ümberjagamist põllumajandustootjate vahel.

Liikmesriigid võivad valida ka **hübriidmudeli**: nad võivad kohaldada oma territooriumi eri piirkondades eri arvutussüsteeme (nii tehakse näiteks Ühendkuningriigis). Nad võivad ühtsed otsemaksed välja arvutada ka osaliselt varasemate andmete ja osaliselt kindlaks määratud protsendi alusel. Lisaks võib neid süsteeme ühtse otsemaksete kava esmakordsest rakendamisest kuni selle täieliku elluviimiseni aja jooksul varieerida, mille tulemuseks on **dünaamilised** hübriidmudelid (Taani, Saksamaa, Soome ja Ühendkuningriigis Inglismaa) või **staatiliselt** hübriidmudelid (Luksemburg, Rootsi ja Ühendkuningriigis Põhja-Iirimaa).

Kuna uutel liikmesriikidel puudub varasem ajalooline võrdlusalus, mille põhjal ühtseid otsemakseid kindlaks määrata, töötati välja **lihtsustatud ühtse**

pindalatoetuse kava (Single Area Payment Scheme – SAPS). Seda kasutab 12 uuest liikmesriigist kümme. See tähendab ühesuuruste summade maksimist abikõlbliku põllumajandusmaa hektari kohta riigi jaoks ühinemislepingus kehtestatud ülemmäära piires, mis üleminekuajal järk-järgult tõuseb, kuni 12 uue liikmesriigi toetused on täielikult samal tasemel EL 15 toetustega. Nn tervisekontrolliga kinnitati ühtse pindalatoetuse kava pikendamine aastani 2013.

2003. aasta reformi üldpõhimõte oli toetuse täielik lahutamine tootmisest. 2009. aasta nn tervisekontroll kinnitas seda lähenemist ning seetõttu pidid riigid, kes valisid **toetuste vaid osalise tootmisest lahutamise (vabatahtlik variant)**, enne 2012. aastat vastavad meetmed lõpetama. Lisaks kaotatakse otsemaksete kavasse lõimimise teel järk-järgult ka kehtivad veel tootmisega seotud **eritoetuskavad**, erandina võivad liikmesriigid praegusel tasemel tootmisega seotult alles jätta amblemade karja säilitamiseks mõeldud lisatasu ning uttede ja emaste kitsede pealt makstava lisatasu.

2. Nõuetele vastavus (cross-compliance)

2003. aasta reformi ühed olulisemad komponendid olid nõuetele vastavuse sätted, mille kohaselt peavad põllumajandustootjad toetuse saamiseks täitma: a) liikmesriikide kehtestatud **agronoomilisi ja keskkonnanõudeid** pinnase erosiooni piiramiseks, pinnase struktuuri ja mulla huumusesisalduse säilitamiseks ning hooldustööde minimaalse taseme tagamiseks; b) rahvatervist, loomatervist, keskkonda ja loomade heaolu käsitlevaid **kehtivaid ELi standardeid** [kokku 18 standardit, mis on loetletud määruse (EÜ) nr 73/2009 II lisas].

2009. aasta nn tervisekontrolli järel lihtsustati nõuetele vastavuse korda. Tühistati ebasobivaks peetud ning põllumajandustootjate vastutusosalast väljapoolle jäävad eeskirjad. Vastukaaluks lisati ka uusi nõudeid, mille eesmärk oli säilitada põllumajandusest kõrvaldatud maatükkidest tulenev keskkonnakasu ning parandada veemajanduse korraldust [määruse (EÜ) nr 73/2009 III lisa].

Kui põllumajandustootja ei täida nõuetele vastavuse eeskirju, vähendatakse tema otsemakset või tühistatakse see täielikult.

3. Eritoetused [määruse (EÜ) nr 73/2009 artikkel 68]

Liikmesriigid võivad kuni 10% riiklikust toetuste eelarvest **tootmisega taassiduda**, lähtudes järgmisest viiest eesmärgist: a) keskkond, toodete kvaliteet ja turustamine; b) geograafiliste või sektoripõhiste ebasoodsate asjaolude kompenseerimine; c) tootmisest lahti seotud hektaripõhiste maksete suurendamine piirkondades, kus on maa sööti jätmise oht; d) põllukultuuride sektori riskikindlustusmaksete osaline tasumine; e) looma- ja taimehaiguste vastaseks võitluseks loodud ühisfondides osalemine.

4. Põllumajandustootjate nõustamise süsteem

Põllumajandustootjate jaoks nähakse ette nõustamissüsteemi, mille kaudu on võimalik saada teavet selle kohta, kuidas tootmisprotsessis teatavaid standardeid ja häid tavasid kohaldada. See teenus, mis on liikmesriikidele vabatahtlik, aitab tootjatel täita nõuetele vastavuse eeskirju.

5. Uued finantsinstrumendid: eelarvedistsipliini mehhanism ja toetuste ümbersuunamine

Ühise põllumajanduspoliitika esimese samba kulude hoidmiseks ülemmäära piires, mis on mitmeaastases finantsperspektiivis iga aasta kohta kindlaks määratud, kohaldatakse **eelarvedistsipliini mehhanismi** (5.2.2). Kui prognoos näitab, et majandusaasta jaoks kavandatud kogukulu ületab ette nähtud piirmäära, on võimalik otsemakseid kohandada.

Liikmesriikide maaelu arengu programmide tõhusamiseks vähendatakse kõiki otsetoetusi (ühtseid otsemakseid ja toodanguga seotud toetusi) (**kohustuslik ümbersuunamine**). Vastavat maksete vähendamist kohaldati kõigi toonase EL 15 põllumajandustootjate suhtes peale väiketoetjate (kes said alla 5000 euro). Iga liikmesriik sai endale vähemalt 80% ümbersuunamise käigus vabanenud vahenditest (Saksamaa määraks oli rukkisektori kriisi tõttu 90%). Ülejäänud summa jagati 15 liikmesriigi vahel selliste objektiivsete kriteeriumide alusel nagu põllumajandusmaa pindala, põllumajanduslik tööhõive ja SKP ühe elaniku kohta

Erandina nägi määrus (EÜ) nr 1782/2003 ette ka vabatahtliku ümbersuunamise, mida 2013. aastal rakendab ainsa riigina vaid Ühendkuningriik.

2009. aasta nn tervisekontroll tugevdas kohustusliku ümbersuunamise süsteemi. Ümbersuunamise määr on alates 2012. aastast 10%. Makseid, mis ületavad 300 000 eurot aastas, vähendatakse täiendavalt 4% võrra. Uue ümbersuunamise korra alusel kinni peetud vahendeid liikmesriikide vahel ümber ei jagata. Need jäävad liikmesriiki, kus need kinni peeti ning neid kasutatakse tegelemiseks selliste uute maaelu arengu poliitika probleemidega nagu kliimamuutus, taastuvenergia, veemajandus, bioloogiline mitmekesisus ning kõigi nimetatud nelja teemaga seotud innovatsioon, samuti piimakvootide kaotamisega kaasnevad meetmed.

6. Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem

Iga liikmesriik loob ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, mis hõlmab järgmisi aspekte: elektrooniline andmebaas, põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise süsteem, ühtse otsemakse summa kindlaksmääramise ja abitaotluste registreerimise süsteem, ühtne kontrollisüsteem ja ühtne toetusetaotluse esitanud põllumajandustootjate identifitseerimise süsteem.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on teinud mitu sisulist ettepanekut komisjoni 2003. aasta jaanuaris esitatud reformiettepanekute (T5-0256/2003, 5.5.2003, ELT C 68, 18.3.2004) muutmiseks. Parlament arendas eelkõige **osalise tootmisest lahutamise** mõistet, mille nõukogu lõpuks üle võttis. Samuti muutis parlament ümbersuunamiskava, kuid nõukogu ei nõustunud tema seisukohaga.

Määrusega (EÜ) nr 1782/2003 kehtestatud vabatahtliku ümbersuunamise rakenduseeskirjade vastuvõtmisel tekkis parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel pikemaajaline vaidlus. Euroopa Parlament lükkas tagasi ettepaneku reguleeriva raamistiku kohta, millega sooviti kehtestada vabatahtlik ümbersuunamine kuni 20% ulatuses [COM(2006)0241] (T6-0036/2007, 14.2.2007). Lisaks peatas parlament kuni ettepaneku tagasivõtmiseni 20% 2007. aasta eelarvesse maaelu

arengu jaoks kirjendatud assigneeringutest. Pärast üksmeelset poliitilist kokkulepet piirduda vabatahtliku ümbersuunamise puhul kahe riigiga (Portugal ja Ühendkuningriik) võttis parlament reservatsiooni tagasi ja määruse sai vastu võtta [määrus (EÜ) nr 378/2007, ELT L 95, 5.4.2007].

Nn tervisekontrolli käigus toetas parlament üldjoontes komisjoni ettepanekuid (T6-0093/2008, 12.12.2008; T6-0549/2008, 0550/2008 ja 0551/2008, 19.11.2008). Siiski pakkus parlament välja järkjärgulise ümbersuunamise mudeli, mis erines komisjoni 2007. aasta novembri teatises pakutust [COM(2007)0722, 20.11.2007] (T6-0093/2008, 12.12.2008). Komisjon võttis 2008. aasta mais esitatud seadusandlikes ettepanekutes selle idee üle [COM(2008)0306, 20.5.2008].

→ Albert Massot

5.2.6. Ühise põllumajanduspoliitika teine samm: maaelu arengu poliitika

Maaelu arengu poliitikat, millest sai ühise põllumajanduspoliitika teine samm, on korduvalt reformitud. Reformide eesmärk on olnud tõsta põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõimet, suurendada primaarsektori keskkonnasõbralikkust, parandada elukvaliteeti maapiirkondades ning ergutada maakogukondi majandustegevust mitmekesistama.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–44, määrused (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 277, 21.10.2005) ja (EÜ) nr 473/2009 (ELT L 144, 9.6.2009) ning otsused 2006/144/EÜ (ELT L 55, 25.2.2006) ja 2009/61/EÜ (ELT L 30, 31.1.2009).

Eesmärgid

Põllumajandus- ja maaelu arengu poliitikal on esmatähtis roll Euroopa Liidu territoriaalse, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tagamisel ning keskkonna kaitsel. Tuleb arvestada, et põllumajandus- ja metsandussektor on seotud loodusvaradega. Põllumajandus ja metsandus hõlmab 78% Euroopa Liidu territooriumist, sellest 171,6 miljonit hektarit on põllumajandusmaa (5.2.10, tabel II). Põllumajandus on ka suurim veekasutaja ning peamine energeetiliseks kasutamiseks mõeldud biomassi tootja (5.2.10, tabel III). Turumeetmete (**esimene samm**) kõrval on multifunktsionaalsele põllumajandustegevusele tugineva Euroopa põllumajandusmudeli alustalaks muutunud ka maaelu arengu poliitika (**teine samm**). Selle peamine eesmärk oli luua maapiirkondade tuleviku kindlustamiseks sidus ja jätkusuutlik raamistik, mis põhineks suutlikkusel pakkuda peale toiduainete tootmise ka hulgaliselt avalikke teenuseid ning maamajanduse potentsiaalil luua uusi tuluallikaid ja töökohti, kaitses samal ajal kohalikku kultuuri-, keskkonna- ja muinsuspärandit.

Saavutused

A. Esimesed sammud

Esimesed põllumajanduse struktuurimeetmed põhinesid kolmel 1972. aasta direktiivil, milles käsitleti põllumajandusettevõtete moderniseerimist, põllumajandustegevuse lõpetamise soodustamise meetmeid ning põllumajandustootjate sotsiaalmajanduslikku nõustamist ja kutsealast koolitust. 1975. aastal lisandis direktiiv mägipiirkondade ja teatavate ebasoodsamate alade põllumajanduse kohta. 1985. aastal asendati need neli direktiivi nõukogu määrusega (EMÜ) nr 797/85 põllumajandusstruktuuride tõhustamise kohta.

Alates 1988. aasta struktuurifondide reformimisest on põllumajanduse struktuuripoliitika olnud osa

regionaalpoliitikast, mille raames maaelu arengu poliitikat ei rahastata enam ainult EAGGF-i arendusrahastust, vaid ka muudest struktuurifondidest (5.1.1). Ühenduse struktuurimeetmetel oli sel ajal mitu eesmärki, millest maaelu arengut puudutasid otseselt **eesmärk 1** (arengus mahajäänud piirkonnad), **eesmärk 5a** (põllumajandusstruktuuride kohandamine) ja **eesmärk 5b** (maapiirkondade areng).

1992. aasta struktuurifondide reformi käigus võeti eesmärkide 1 ja 5b raames kasutusele uued meetmed. Ühise põllumajanduspoliitika reformimisega 1992. aastal (5.2.3) loodi turupoliitikaga **kaasnevad struktuurimeetmed**, mille abil kompenseerida põllumajandustootjate sissetuleku kahanemist garanteeritud hindade languse tõttu. Need meetmed puudutasid keskkonnakaitset, metsade uuendamist ja ennetähtaegselt vanaduspensionile jäämise kava rahastamist. Väärrib märkimist, et esimest korda rahastati EAGGF-i tagatisrahastust meetmeid, mis ei olnud otseselt turuga seotud. Sisuliselt pani 1992. aasta reform punkti ühise põllumajanduspoliitika traditsioonilisele käsitusele, mis seisnes hinna- ja turupoliitika ning struktuuripoliitika selges eristamises. Sellest ajast alates hakati struktuurimeetmeid käsitlema tagatisabinõude täiendusena.

B. Agenda 2000 – ühise põllumajanduspoliitika teise samba sünd

Agendaga 2000 muudeti seega olemasolevat lähenemisviisi ning loodi **integreeritud ja jätkusuutlik maaelu arengu poliitika**, mis tagas suurema ühtsuse maaelu arengu (**ühise põllumajanduspoliitika teine samm**) ning hinna- ja turupoliitika (ühise põllumajanduspoliitika esimene samm) vahel. Kõnealune lähenemisviis kehtestati nõukogu määruses (EÜ) nr 1257/1999 (EÜT L 160, 26.6.1999), millega asendati lisaks kümme olemasolevat määrust.

Uue määrusega nähti ette **ühiksa meetet**, mida ühendus aitab rahastada erineval määral, sõltuvalt meetme liigist ja geograafilisest asukohast: investeeringud põllumajandusettevõtetesse, starditoetus noortele põllumajandusettevõtjatele; toetus erialaseks koolituseks, toetus ennetähtaegselt vanaduspensionile jäämiseks, kompensatsioon ebasoodsamatele piirkondadele ja keskkonnaalaste kitsendustega piirkondadele, keskkonna kaitsmisele suunatud põllumajandustegevuse toetamine, põllumajandustoodete töötlemise ja turustamise parandamine,

toetus metsade majandusliku, keskkonna- ja sotsiaalfunktsiooni parandamiseks ning kõikide maapiirkondade kohandamise ja arengu soodustamine.

Uue struktuurifondide määruse kohaselt [määrus (EÜ) nr 1260/1999, EÜT L 161, 26.6.1999] (5.1.2) eraldatakse ühenduse toetust maaelu arengu meetmetele eri allikatest vastavalt asjaomastele piirkondadele:

- arengus mahajäänud piirkondade puhul (eesmärk 1) olid maaelu arengu meetmed osa piirkondliku arengu edendamise meetmetest, mida rahastati EAGGF-i arendusrahastust;
- eesmärgi 2 sihtpiirkondades täiendasid need toetusmeetmeid, mida rahastati EAGGF-i tagatisrahastust;
- ülejäänud aladel tuli need lisada maaelu arengu kavadesse (välja arvatud kaasnevate meetmete puhul, mida rahastati kogu Euroopa Liidus EAGGF-i tagatisrahastust).

C. Ühise põllumajanduspoliitika 2003. aasta reform: määrus (EÜ) nr 1783/2003

Juunis 2003 läbiviidud reformiga (5.2.3) kinnitati, et maaelu areng on ühise põllumajanduspoliitika üks põhitelgi. Sellega laiendati määruse (EÜ) nr 1257/1999 **vahendite kohaldamisala**. Uue **määruse (EÜ) nr 1783/2003** (ELT L 270, 21.10.2003) raames võeti kasutusele või täiustati **kuut meetmekategooriat**. Lisaks summadele, mis eraldati maaelu arengule otse, otsustati kanda ühise põllumajanduspoliitika teise sambasse üle esimese samba vahendeid suurte ettevõtete otsetoetuste järkjärgulise vähendamise teel (**kohustuslik ümbersuunamine**).

D. Nn tervisekontroll 2009. aastal

2009. aasta reformiga (5.1.2) lisati maaelu arengu poliitikasse viis uut meedet, mida rahastatakse täiendada ümbersuunamise teel: võitlus kliimamuutusega, taastuvenergeetika arendamine, veemajandus, bioloogilise mitmekesisuse kaitse, innovatsiooni edendamine ja piimasektori ümberstruktureerimisega kaasnevad meetmed.

E. Maaelu arengu finants- ja programmiraamistik ajavahemikul 2007–2013: määrus (EÜ) nr 1698/2005

Euroopa Liidu viimased laienemised on suurendanud maapiirkondade territoriaalset ja keskkonnavalast mitmekesisust ning ka maaelu arengu meetmete tähtsust (5.2.10, tabel II).

Võttes arvesse uut olukorda, rajasid ELi institutsioonid 2005. aastal ajavahemikku 2007–2013 hõlmava uue finantsperspektiivi (5.2.10, tabel I) ettevalmistamise raames ühise põllumajanduspoliitika teise samba jaoks **eraldi Euroopa Maaelu Arengu Põllu-**

majandusfondi (EAFRD), millesse koondati kõik eelnevad meetmed [**määrus (EÜ) nr 1698/2005**, ELT L 277, 21.10.2005] (5.2.2).

Ajavahemikku 2007–2013 hõlmavale mitmeaastasele finantsraamistikule täienduseks sätestati nõukogu otsuses 2006/144/EÜ [(ELT L 55, 25.2.2006)] ühenduse maaelu arengu **strateegiasuunistes** uueks programmitöö perioodiks. Kõnealuste suunistega määrati kindlaks Euroopa Liidu eesmärkide saavutamise jaoks olulised valdkonnad, eriti seoses säästva arengu ning majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva uuendatud Lissaboni strateegia eesmärkidega, mis kehtestati vastavalt Göteborgis 15.–16. juunil 2001. aastal ning Thessalonikis 20.–21. juunil 2003. aastal kokku tulnud Euroopa Ülemkogul. Määratleti ka **neli uut telge**:

- põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime suurendamine (1. telg);
- keskkonna ja maapiirkondade olukorra parandamine (2. telg);
- elukvaliteedi parandamine maapiirkondades ja maapiirkondade majanduse mitmekesistamise edendamine (3. telg);
- kohaliku tööhõive ja mitmekesistamise potentsiaali suurendamine (4. telg – Leader).

Iga telje puhul esildati liikmesriikidele nende maaelu või piirkondliku arengu programmide (2007–2013) jaoks sobivad meetmed. Lisaks sätestati nõukogu otsuses **programmitöö kriteeriumid**, mille alusel töötada välja riiklikud ja piirkondlikud strateegiad, tuginedes integreeritud lähenemisele, millega optimeeritakse telgede vahelist sünergia ja liidu struktuurivahendite omavahelist täiendavust.

Komisjon kiitis ajavahemikku 2007–2013 hõlmavad maaelu arengu programmid heaks 2008. aasta esimeses pooles ning neid muudeti pärast 2009. aasta nn tervisekontrolli vastuvõtmist.

Mitmeaastases finantsraamistikus aastateks 2007–2013 nähakse Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondile ette kokku 96 miljardit eurot (sellest 18 miljardit kantakse üle EAGF-i seoses ümbersuunamise ning puuvilla-, tubaka- ja veinisektori ümberstruktureerimiskavadega) (5.2.10, tabel I, read C.1 ja C.2). Uued vahendid võimaldavad kompenseerida teataval määral maaelu arengu poliitikale ette nähtud summade vähendamist, mis kiideti heaks 2006. aastal.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati pidanud tähtsaks seda, et maaelu arengu poliitika toetaks, täiendaks ja aitaks kohandada ühist põllumajanduspoliitikat ja kaitseks sellega Euroopa põllumajanduse mudelit. 2005. aastal toetas parlament eraldi maaelu arengu fondi loomist, kuid tegi ettepaneku rahalisi toetusi

põhitelgedel vahel erinevalt jaotada (T6-0215/2005, 07.6.2005, ELT C 124, 25.5.2006). Parlamendiliikmed väljendasid samas resolutsioonis arvamust, et soov liita Natura 2000 uude määrusesse (EÜ) nr 1698/2005 ilma täiendavate vahendite eraldamiseta tekitaks suure probleemi. Seetõttu nõudsid nad, et EAFRD kulutusteks ettenähtud rahalisi vahendeid ajavahemikku 2007–2013 hõlmavaks uueks programmiperioodiks (5.2.10, tabel I) suurendataks 95,75 miljardi euronit 2004. aasta hindades. Vaatamata EAGFi vahendite üleviimisele ei ole seda eesmärki veel saavutatud.

Maaelu arengu poliitika strateegiasuuniste küsimuses kiitis Euroopa Parlament üldjoontes komisjoni ettepanekud heaks, kuid märkis, et rohkem rõhku tuleks panna põllumajandussektori ajakohastamisele ja noorte põllumajandustootjate vajadustele (T6-0062/2006, 16.2.2006).

Lisaks nõudis Euroopa Parlament oma 14. veebruari 2007. aasta resolutsioonis [T6-0036/2007], et ühise põllumajanduspoliitika nn tervisekontrolli käigus suurendataks teise samba rahastamist.

→ [Albert Massot](#)

5.2.7. Maailma Kaubandusorganisatsiooni põllumajandusleping

Ühist põllumajanduspoliitikat reguleerivad praegu välistasandil Maailma Kaubandusorganisatsiooni eeskirjad, täpsemalt 15. aprilli 1994. aasta põllumajandusleping.

Õiguslik alus

Aastal 1947 Genfis sõlmitud üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) ning 1994. aastal Marrakechis allkirjastatud Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) asutamislepingu (EÜT L 336, 23.12.1994) kohaselt lähtub ELi ja selle liikmesriikide tegevus Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitest 207 (ühine kaubanduspoliitika), 217 ja 218 (rahvusvahelised lepingud) (6.2.2).

Ühise põllumajanduspoliitika välisaspektide üldine raamistik

Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on 1995. aastast täielikult WTO eeskirjadega allutatud. Selleks, et kontrollida, kas allkirjutanud riigid uusi mitmepoolseid eeskirju järgivad, loodi **vaidluste lahendamise organ**, mille otsused on siduvad.

Lisaks mõjutavad ÜPPd põllumajandussoodustused, mis on **mitme- ja kahepoolsete lepingute** raames ette nähtud paljudele riikidele (AKV riigid, Mercosur, Euroopa – Vahemere piirkond, Mehhiko, Tšiili jt), ning üldiste soodustuste süsteemi raames lubatud **ühepoolsed erandid**. Kõnealused sooduslepingud peavad samuti olema kooskõlas WTO eeskirjadega ning see selgitab ka, miks ELi imporditakse palju arenguriikidest pärit põllumajandustooteid (5.2.10, tabel VI).

WTO põllumajandusleping

Aastal 1947 sõlmitud GATT käsitles küll ka põllumajandusküsimusi, kuid lünklikult. Allkirjutanud riigid ehk lepinguosalisel olid tegelikkuses põllumajandussektori üldlepingus esitatud põhimõtete kohaldamisalast välja jätnud. Põllumajandussektor kaasati mitmepoolsetesse kaubanduslääbirääkimistesse Punta del Este 1986. aastal alanud nn Uruguay voorus. Pärast kaheksa aastat väldanud keerulisi kõnelusi kehtestati Marrakechi lepingu allkirjastamisega WTOs uus põllumajanduse järkjärgulise liberaalseerimise mitmepoolne raamistik.

Põllumajanduse suhtes kehtivad kõik 1994. aastal sõlmitud ja 1. jaanuaril 1995 jõustunud WTO kaubandusalased lepingud ja lepingute memorandumid. Kuid põllumajandussektori jaoks on olemas ka üks eriomane leping, **põllumajandusleping**, mille sätted on ülimuslikud. Lisaks kehtivad põllumajanduslikule tootmisele ja põllumajandussaadustega kauplemisele teatavad WTO **sanitaar- ja fütosani-**

taarmeetmete rakendamise lepingu sätted ning geograafiliste tähistega kaitse puhul **intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu** sätted.

Neid lepinguid rakendatakse WTO arenguriikidest liikmete (eri- ja diferentseeritud kohtlemine) ning vähim arenenud riikide ja toiduainete netoimportitajateks olevate arenguriikide suhtes (erisätted) paindlikumalt.

Põllumajanduslepingus võtsid WTO liikmesriigid endale kohustuse rakendada kehtiva põllumajanduspoliitika reformikava (arenenud riikide puhul ajavahemikul 1995–2000 ning arenguriikide puhul aastail 1995–2004). Kõnealuses kavas on sätestatud kindlad siduvad kohustused **kolmes peamises valdkonnas:**

A. Turulepääs

Põllumajanduslepinguga püütakse parandada turulepääsu järgmistele meetmetele abil:

- kõikide piiridel rakendatavate kaitsemeetmete muutmine tollimaksudeks (**tariifekvivalendid**), et neid seejärel järk-järgult võrdlusperioodi 1986–1988 suhtes alandada (**36% 6 aasta jooksul** aastatel 1995–2000);
- **minimaalse turulepääsu** tagamise kohustuse kehtestamine kolmandatele riikidele konkreetsete toodete puhul, mille suhtes tariife ei kohaldata, avades tariifkvoodid (mis moodustasid 2000. aasta lõpul iga tooterühma puhul 5 % baasperioodi 1986–1988 tarbimisest);
- importimisel kohaldatavate tariifsete soodustuste säilitamine vähemalt aastate 1986–1988 tasemel (**jooksva turulepääsu** tagamise kohustus);
- **erikaitseklausli** kehtestamine juhuks, kui impordimaht ületab teatava künnise või kui impordihinnad langevad teatavast piirmäärast allapoole.

B. Omamine toetus

Põllumajanduslepinguga nähti ette diferentseeritud toetuste mahu vähendamine vastavalt abi iseloomule (toetused on liigitatud nn **kastidesse** vastavalt nende põllumajandusturgude moonutamise võimele).

- **Kollane kast** (ehk teisisõnu **toetuse liitmäär**) ühendab hinnapõhise toetuse ja tootmisega seotud toetused, mis ei ole vabastatud vähendamise kohustusest. Kõnealuseid toetusmeetmeid

vähendatakse kuue aasta jooksul 20 %, võttes aluseks võrdlusperioodi 1986–1988. Lisaks sellele võivad WTO liikmed kohaldada **de minimis klauslit**, mis lubab jooksva kogutoetuse liitmäära vähendamise kohustust mitte rakendada nende toetuste puhul, mis ei ületa 5 % asjaomase toote koguväärtusest (eritoetused) või põllumajandustootmise kogumahust (tavatoetused). Arenguriikidele on selleks piirmääraks kehtestatud 10 %.

- **Sinise kasti** meetmed hõlmavad pakkumise kontrollikavadega seotud toetusi, mis on vähendamise kohustusest vabastatud: näiteks külvi-pinnaga seotud otsetoetused ning toetused, mis sõltuvad saagist või kariloomade arvust (nn **kompanseerivad toetused**, mis kiideti ÜPP raames heaks aastal 1992) (5.2.3). Toetuse liitmäära all makstava toetuse summa ja sinise kasti alla liigitatud toetusmeetmed (kogutoetuse liitmäär) kokku ei tohi siiski ühegi toote puhul ületada turustusaasta 1992 jooksul eraldatud toetusi.
- **Roheline kast** hõlmab kaht toetuste rühma. Esimene puudutab **avalike teenuste** programme (näiteks teadusuuringud, koolitused, populariseerimine, reklaam, infrastruktuur, riigisisene toiduabi või riigi toiduga kindlustatuse eesmärgil kogutavad toiduvarud). Teine rühm on seotud **tootmisest täielikult lahutatud** otsemaksetega põllumajandustootjatele. Peamiselt on tegemist sissetuleku ja kindlustatuse tagamise kavadega (loodusõnnetused, riigi finantsosalus saagi kindlustamisel jms), struktuuride kohandamise ja keskkonnakaitsekavadega. Kõik roheline kasti toetusmeetmed, mida peetakse WTO raamistiku vastavaks, on vähendamisest täielikult vabastatud.

C. Eksporditoetused

Eksporditoetuste mahtu tuleb vähendada kuue aasta jooksul 21 % ja toetuste eelarveassigneeringuid 36 %, võttes aluseks aastate 1986–1990 baastaseme (välja arvatud veiseliha, mille puhul on aluseks ajavahemik 1986–1992). Euroopa Liidus vähendatakse toetusi niimoodi lineaarselt 20 tooterühma puhul. Töödeldud põllumajandustoodete puhul kohaldatakse ainult toetuste eelarveassigneeringute vähendamist.

Lepingu mõju ÜPPle

Lisaks ühendusesisestele eesmärkidele oli 1992. aasta ÜPP reformi eesmärk lihtsustada põllumajanduslepingu allkirjastamist Uruguay voores raames. EL on endale Marrakechis võetud kohustused suures osas täitnud.

A. Turulepääs

ELi **seotud tollimaksude** kohustused puudutavad 1764 tariifriida. Põllumajanduslike toiduainete kesk-

mine seotud tollimaksumäär oli rakendusperioodi alguses 26 %, kuid perioodi lõpuks vaid 17 %. Lisaks sellele kohaldab EL 1764 tariifireast 775 suhtes null- või miinimumtollimaksumäära. Üksnes 8 % tariifriidade tollimaks ületab 50 %. Neid kõrgemaid tariife kohaldatakse piimatoodete, veiseliha, teravilja ja teraviljapõhiste toodete, samuti suhkru ja magusainete suhtes. Mis puutub tariifkvootidesse, siis Euroopa Liit on rakendanud kokku 87 tariifkvooti, millest 37 on liigitatud minimaalse turulepääsu ja 44 jooksva turulepääsu alla.

B. Subsideeritud eksport

WTOle teada antud subsideeritud ekspordist on 90 % pärit Euroopa Liidust. Samas tuleb arvesse võtta asjaolu, et paljud liidu peamiste konkurentide tavad toiduabi, ekspordikrediidi ja riigi äriettevõtete valdkonnas, millega on seotud olulised summad, ei ole allutatud WTO eeskirjadele. Peale selle on Euroopa Liit kõnealust toetusvormi vähendanud, mis võib oluliselt moonutada põllumajanduslikku kaubavahetust. Eksporditoetuste osakaal ELi põllumajanduseelarves (EAGGF-i tagatisrahastu või pärast 2007. aastat EAGF) on langenud 12 liikmesriigiga liidu 29,5 %lt (10,1 miljardit eurot) 1993. aastal tasele 0,4 % (179 miljonit eurot) 2011. aastal, kui liidus oli 27 liikmesriiki (5.2.2). Mõnede ELi toodete, eriti või, rapsi, juustu, puu- ja köögiviljade, munade, veini ning liha puhul olid kohustused siduvad.

C. Omamine toetus

2003. aasta reform, millega enamik olemasolevaid otsetoetusi lahutati tootmisest, ning sellele järgnenud reformid eri sektorites võimaldasid muuta enamiku kollase ja sinise kasti toetusmeetmetest roheline kasti toetusmeetmeteks (63,8 miljardit eurot aastatel 2009–2010 27 liikmesriigiga ELis). Kollase kasti toetusmeetmeid (kogutoetuse liitmäära) on hoolimata paljude uute liikmesriikide ELiga ühinemisest märkimisväärselt vähendatud – lepinguperioodi alguse 81 miljardilt eurot 8,7 miljardile eurole aastatel 2009–2010. Sinise kasti toetusmeetmed ulatusid aastatel 2009–2010 5,3 miljardi euroni.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati tähelepanelikult jälginud mitmepoolsete läbirääkimiste üldist kulgu, eeskätt aga põllumajandusläbirääkimisi. Parlamendi huvist annavad tunnistust mitmed resolutsioonid – 18. detsembri 1999. aasta resolutsioon WTO kolmanda ministrite konverentsi kohta Seattle'is, 25. oktoobri 2001. aasta resolutsioon rahvusvahelise kaubanduse avatuse ja demokraatia kohta, 13. detsembri 2001. aasta resolutsioon WTO Doha kohtumise kohta, 12. veebruari 2003. aasta resolutsioon WTO põllumajandusalaste läbirääkimiste kohta, 25. septembri 2003. aasta resolutsioon WTO viienda ministrite konverentsi kohta Cancúnis, 12. mai 2005. aasta resolutsioon Doha voores hinda-

mise kohta, 1. detsembri 2005. aasta resolutsioon Hongkongis toimuva Maailma Kaubandusorganisatsiooni kuuenda ministrite konverentsi ettevalmistamise kohta, 4. aprilli 2006. aasta resolutsioon Doha vooru hindamise kohta ning 24. aprilli 2008. aasta resolutsioon Maailma Kaubandusorganisatsiooni reformimise kohta. Euroopa Parlament on avaldanud kahetsust Seattle'i, Cancúni ja Hongkongi konverentside ebaedu pärast ning toetab Doha vooru läbirääkimiste jätkumiseks tehtavaid ELi jõupingutusi.

Parlament on palunud alati komisjonil seista Euroopa tootjate ja tarbijate huvide eest ning kaitsta ka nende riikide põllumajandustootjate huve, kellega ELil on olnud ajalooliselt lähedased suhted (AKV riigid). Parlament väljendas 1999. aastal, WTO nn millenniumi vooru alguses oma poolehoidu mitmeotstarbelisel põllumajandustegevusel põhinevat Euroopa põllumajandusmudelit toetavatele ELi läbi-

rääkijatele. Seda toetust kinnitati vastuvõetud resolutsioonidega, rõhutades ühtlasi, kui oluline on selgesõnaliselt tunnustada kaubandusväliseid tegureid ja võtta arvesse kodanike nõudmisi toiduohutuse, keskkonnakaitse, toiduainete kvaliteedi ja loomade heaolu valdkonnas.

24. aprilli 2008. aasta resolutsioonis rõhutasid parlamendiliikmed WTO põhjaliku reformimise vajadust. Eeskätt pidasid nad vajalikuks suurendada WTO ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, näiteks Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni, ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni, ÜRO Keskkonnaprogrammi, ÜRO Arenguprogrammi ja Maailma Terviseorganisatsiooni tegevuse omavahelist koostööd.

→ [Albert Massot](#)

5.2.8. Doha voor ja põllumajandus

Praegu reguleeritakse mitmepoolset kaubandust põllumajandussaadustega Uruguay voores kokkulepete, eeskätt selle põllumajanduskokkuleppe alusel. 14. novembril 2001. aastal Dohas toimunud ministrite konverentsil määrati kindlaks läbirääkimiste uus üldine kava.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 207 lõige 3 ja artikkel 218.

Käimasolevate põllumajandusläbirääkimiste raamistik määrati kindlaks **Marrakechi põllumajanduslepingu artiklis 20**. Kõnealuse artikli sätete kohaselt kinnitasid WTO liikmed, et põllumajandustoetuste ja põllumajanduse kaitsemehhanismide vähendamine on pidev protsess, mida kohaldatakse järk-järgult. Samuti lepiti kokku, et läbirääkimised kõnealuse protsessi ellurakendamiseks algavad 1. jaanuaril 2000. Lisaks sellele täpsustati artikli 20 punktis d, et läbirääkimistel tuleb arvesse võtta ka kaubandusväliseid küsimusi (näiteks keskkonnakaitse, toiduga kindlustatus, maapiirkondade areng, loomade heaolu jne) ning arenguriikide eri- ja diferentseeritud kohtlemist.

Doha voores eesmärgid

Põllumajandusalaste kõnelustega alustati uuesti alles **2001. aasta novembris Dohas (Katar) toimunud WTO neljandal ministrite konverentsil**. Konverentsi lõppdeklaratsiooniga kinnitati ettevalmistava töö eesmärgid, täpsustati **Doha arengukava** raames toimuvate kõneluste üldine raamistik ning määrati kindlaks uus ajakava.

Liikmed kohustusid osalema läbirääkimistel, eesmärgiga parandada oluliselt turulepääsu, vähendada kõiki eksporditoetusi ja kaubandust moonutava mõjuga siseriiklikke toetusi ning need järk-järgult kaotada. Läbirääkimistel kohustuti muu hulgas käsitlema arenguriikide eri- ja diferentseeritud režiimi ning võtma arvesse kaubandusväliseid aspekte, mis esitati läbirääkimisi käsitlevates WTO liikmesriikide ettepanekutes.

Käimasolevad läbirääkimised

A. Ülevaade olukorrast

Siiani ei ole kokkulepitud tähtaegadest kinni peetud. Doha mandaadi kohaselt pidi **Cancúnis toimunud viiendal ministrite kohtumisel** (10.–14. september 2003) käsitletama Doha voores algusest saadik ligi kahekümmes läbirääkimiste punktis (sh põllumajandus) tehtud edusamme. Lisaks pidid liikmed üksikasjades saavutatud kokkulepete alusel esitama oma ettepanekud või igakülgsed kohustuste esialgsed projektid.

Lõpuks osutus Cancúni konverents edukaks. Nurjumise põhjuseid oli mitu – eelkõige puudus poliitiline tahe liikmete seisukohtade lähendamiseks, aga lahendamata jäid ka vastuolud nn Singapuri küsimustes (kaubandus ja investeringud, konkurentsi poliitika, riigihangete läbipaistvus ja kaubavahetuse hõlbustamine). Kuigi arvestatavaks komistuskiviks olid põllumajandusvaldkonnaga seotud küsimused (sealhulgas nelja Aafrika riigi poolt esitatud puuvillilaga seotud algatus), aitas konverentsi nurjumisele kaasa ka arenguriikide keeldumine nn Singapuri küsimuste arutamisest.

Läbirääkimisi alustati uuesti 2004. aasta alguses mitme poliitilise algatuse abil. Näiteks teatas EL mai kuus mitmest olulisest järeleandmisest, nõustudes eelkõige pidama kõnelusi põllumajandustoodete kõikide eksporditoetuste kaotamise tähtaja üle. Selle tulemuseks oli **WTO peanõukogu 1. augusti 2004. aasta raamkokkulepe**, milles määrati kindlaks läbirääkimiste üksikasjade peamised **põhimõtted**. Nimetatud otsusega jäeti Doha arengukavast välja kolm nn Singapuri küsimust.

Liikmed seadsid ametlikuks eesmärgiks läbirääkimiste lõpuleviimise enne 2006. aasta lõppu, kuid seda ei suudetud jällegi saavutada. **2005. aasta detsembris Hongkongis toimunud ministrite konverentsil** suudeti liikmesriikidevahelisi laharvarumusi küll vähendada, kuid teatavad erimeelsused jäid siiski lahendamata. 2007. aasta alguses tehti ummikseisust väljumiseks uusi jõupingutusi. Lõpuks esitati 2008. aastal **kolm uut kokkulepete läbivaadatud projekti** ning lõpliku kokkuleppeni kavatseti jõuda Genfis. Viimases, **2008. aasta juuli pakettis** (TN/AG/W/4/Rév. 3) on käsitletud järgmisi teemasid:

a. Omamaised toetused

- **Kaubandust moonutavate omamaiste üldtoetuste** (kollane kast, sinine kast ja de minimis klausel) (5.2.7.) vähendamine ELis 75–85%, USAs ja Jaapanis 66–73% ning teistes liikmesriikides 50–60% (arenenud riikides viie, arenguriikides kaheksa aasta jooksul). USAs, ELis ja Jaapanis tuleks toetusi kohe vähendada 33% ning teistes riikides 25%.
- **Kollase kasti** toetusmeetmete (5.2.7) üldine vähendamine (ELis 70%, USAs ja Jaapanis 60% ning teistes riikides 45%). Hinnad ja toetused toote kohta ulatuvad maksimaalselt ajavahemikul 1995–2000 teada antud kollase kasti toetusmeetmete keskmise määran.

- **Sinise kasti** toetusmeetmete (5.2.7) suurendamine, seades arenenud riikides piiriks 2,5% tootmisest ja arenguriikides 5% tootmisest ning määrates iga toote puhul kindlaks piirmäärad.
 - **De minimis klausli** (5.2.7) kasutamise korral piirmäära kehtestamine. Selleks jääb arenenud riikide puhul 2,5% tootmisest ning arenguriikide puhul 6,7% tootmisest, kuid toetusi ei pea vähendama, kui need puudutavad peamiselt elatuspõllumajandusega tegelevaid tootjaid.
 - **Rohelise kasti** (5.2.7) tingimuste karmistamine.
- b. Turulepääs**
- **Tariife** vähendatakse vastavalt valemile, mille kohaselt vähendatakse kõrgemaid makse rohkem. Arenenud riikide puhul alandatakse tariife 50%, kui need on madalamad kui 20%, ning kuni 66–73%, kui need on kõrgemad kui 75%. Seejuures on keskmine vähendamismäär arenenud riikide puhul vähemalt 54% ja arenguriikide puhul 33,3 kuni 44–48%. Vähiarenenud riigid vabastatakse igasugusest tariifide vähendamisest.
 - Kõikide riikide **tundlike toodete** ja arenguriikidest pärit **eritoodete** suhtes kohaldatakse väiksemaid kärpeid. Tundlike toodete puhul võib vähendamist kompenseerida soodustollimaksuga ning eritoodetele ei pea kohaldama mingisuguseid kärpeid.
 - **Erikaitseklausli** (5.2.7) järkjärguline kaotamine arenenud riikides. Arenguriikidele luuakse uus erikaitsemehhanism, mida kohaldatakse 2,5% tariifridade puhul ja mis võimaldab neil tõsta impordisurvele ja hinnalangustele reageerimiseks ajutiselt tollimaksu.
- c. Ekspordikonkurents**
- **Eksporditoetuste** (5.2.7), sealhulgas selle varjatud vormide (ekspordikrediit, eksportivate riigiettevõtete tegutsemis põhimõtted või muu kui kiireloomuline toiduabi) kaotamine 2013. aasta lõpuks.

Pärast üheksa päeva kestnud läbirääkimisi kinnitas WTO peadirektor Pascal Lamy 29. juulil 2008. aastal, et põllumajandusalaste läbirääkimiste üksikasju käsitlevate ettepanekute üle peetavad kõnelused ebaõnnestusid taas. Ületamatuteks osutusid lahkarvamused arenguriikidele ette nähtud **erikaitsemehhanismi** suhtes. Ühte leeri jäid riigid (eelkõige USA), kes leidsid, et lisatollimaksude kehtestamiseks peaks import märkimisväärselt suurenema (40%), ning neile vastandusid riigid (eeskätt India ja Hiina), kes soovisid madalamat käivitusläve (10%), et erikaitsemehhanismi hõlpsamini kasutada. Lisaks erikaitsemehhanismile jäid kõneluste katkestamise hetkel kokku leppimata muudki küsimused sellistes valdkondades nagu **puuvill** (mõnede Aafrika ekspordiriikide jaoks strateegilise tähtsusega toode), **geograafiliste tähiste ja bioloogilise mitmekesisusega seonduvad küsimused** (intellektuaalomandi alased ette-

panekud päritolunimetuste või näiteks geneetiliste materjalide ja traditsioonilise oskusteabega seotud patentide andmise reformimise kohta) ja **banana-sektor** (seda kavatseti reguleerida eri leppega ELi, Ladina-Ameerika tarnijariikide ja AKV riikide vahel).

Põllumajandusalaste läbirääkimiste juht esitas **6. detsembril 2008.** aastal kokkuleppe uue ja läbivaadatud projekti. Sellegipoolest jäidi usaldiselt lahkarvamustele sellistes küsimustes nagu tundlikud tooted, erikaitsemehhanism, puuvillasektor, geograafilised tähised ja tariifide lihtsustamine. Aeg näitab, kas nimetatud eriarvamuste juures on võimalik Doha voor keskpikas perspektiivis lõpule viia. Põllumajandustoodete hindade järjest suurem volatiilsus rahvusvahelisel turul nõrgendab usaldiselt kaubanduse liberaliseerimise vastu. Kuna eelkõige USA ja ELis väljendub finantskriis majanduskasvu aeglustumises ja töötuse kasvus, on näha ka protektsionistlike suundumuste tugevnemist.

B. Seisukohad

1. Euroopa Liit

EL toetub aeg-ajalt liidu ideid jagavatest riikidest koosnevale rühmale (nn multifunktsionaalsuse sõbrad) ning püüab luua rohkem turule orienteeritud mitmepoolset kaubandussüsteemi, pidades silmas ka sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnavalast jätkusuutlikkust. Liit osutab ka omamaiste toetuste [ÜPP reformid (5.2.3)] ning turulepääsu valdkonnas [algatus „Kõik peale relvade“ (6.2.3)] tehtud jõupingutustele. Tegelikult ei ole siseriiklike toetuste ette nähtud vähendamine kuigi problemaatiline. Aastail 2009–2010 oli kollase ja sinise kasti toetusmeetmete ning **de minimis** klausli alla kuuluvate toetuste kogusumma ELis ligikaudu 15 miljardit eurot (G/AG/N/EEC/10), st kokkuleppe viimases projektis kaubandust moonutavate omamaiste toetuste jaoks ette nähtud määrast (22 miljardit eurot) juba madalam.

Kokkuleppe viimastes projektides soostus EL turulepääsu küsimuses, mis on ühenduse põllumajanduse jaoks kahtlemata kõige tundlikum teema, alandama tariife keskmiselt 60%. Selle ettepaneku tingimuseks on, et teised arenenud riigid täpsustavad oma eksporditoetuste (USA toiduabi ja ekspordikrediit ning Austraalia, Uus-Meremaa ja Kanada riiklikud kaubandusettevõtted) kaotamist. EL soovib ka reguleerida USA antitsüklilisi põllumajandustoetusi, mis moonutavad kaubandust kõige rohkem. Lisaks on EL kinnitanud, et soovib põllumajandustoodetega kauplemise süsteemi reformimist tasakaalustada, tagades arenguriikidele erikohtlemise, võttes tundlike toodete suhtes konkreetsed kohustused ja pidades hoolikalt silmas ka kaubandusväliseid küsimusi (5.2.7).

2. Ameerika Ühendriigid

USA on jätnud tähelepanuta antitsükliliste toetuste vastu suunatud kriitika ning paistab olevat valmis

siseriiklikke toetusi oluliselt vähendama. USA viimane ettepanek alandada põllumajandustoetusi maksimaalselt 15 miljardile dollarile aastas on pisut parem kui tema eelmine ettepanek (17 miljardit aastas). Põllumajanduslääbirääkimiste juhi viimases ettepanekus paluti, et USA toetused jääksid 13–16,4 miljardi dollari vahemikku. Esilekerkiva majandusega riikide eestkõnelejana leiab Brasiilia, et Ameerika Ühendriikide toetused oleks ka sellel tasemel ikka veel liiga kõrged.

3. Cairnsi rühm

Cairnsi rühma on koondunud 17 ekspordiriiki, kes soovivad vähendada põllumajandust kahjustavaid probleeme. Rühm on väga kriitiline nende arenenud riikide suhtes, kus on jätkuvalt kõrged toetused. Eriti kritiseerivad nad ELi, kellele heidetakse ette ühise põllumajanduspoliitika kahjulikku mõju põllumajandusele ning piiratud juurdepääsu ühenduse turgudele. Rühm võitleb eksporditoetuste kaotamise eest ning on väga tõrges Euroopas soositud põllumajanduse multifunktsionaalsuse suhtes.

4. Arenguriigid

Arenguriigid, kes moodustavad kolm neljandikku WTO liikmetest, püüavad kaitsta oma põllumajandustoodangut ja kaubandusväliseid huvisid (toiduga kindlustatus, elatusvahendid, vaesus, maapiirkondade tööhõive jne). Nad nõuavad nende eriolukorrale kohandatud eri- ja diferentseeritud kohtlemist ning on moodustanud oma huvide paremaks kaitsmiseks uusi ühendusi.

- 2006. aastal koondus Hiina ja India ümber ligi 20 riiki (**G20**). Praegu on neid 22 ja nende eesmärk on kaitsta oma miljoneid väiketalunikke ja esilekerkivat tööstust tollimaksude liiga suure languse eest.
- 2003. aastal loodi uus liit (**G90**), kuhu kuuluvad Aafrika Liit, AKV riigid ja vähim arenenud riigid, kellel on läbirääkimistel ühised seisukohad põllumajanduse, mittepõllumajandustoodete turulepääsu, nn Singapuri küsimuste ja arengu suhtes.
- Arenguriigid on moodustanud ka liidu (**G33**), mille eesmärk on võidelda strateegiliste toodete tunnustamise (need tooted määravad kindlaks abisaajariigid ise ning neile kärped ei kehti) ja arenguriikide erikaitsemehhanismi loomise eest.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on Doha vooru läbirääkimiste teemal korduvalt sõna võtnud. Euroopa Parlament jälgib komisjonile antud läbirääkimisvolitustest kinnipidamist ning on alati toetanud Euroopa esindajate tehtavaid jõupingutusi läbirääkimistel edu saavutamiseks ja tasakaalustatud kokkuleppeni jõudmiseks. See väljendub Euroopa Parlamendi 4. aprilli 2006. aasta (ELT C 293 E, 2.12.2006, lk 155), 9. augusti 2008. aasta (ELT C 9 E, 15.1.2010), 16. detsembri 2009. aasta (ELT C 286 E, 22.10.2010) ning 14. septembri 2011. aasta (P7_TA(2011)0380) resolutsioonides.

→ Albert Massot

5.2.9. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) pärast 2013. aastat

Oktoobris 2011 esitas Euroopa Komisjon oma ettepanekud ÜPP kohta pärast 2013. aastat. Juunis 2013 saavutati Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vaheliste kolmepoolsete läbirääkimiste tulemusena poliitiline kokkulepe, mille parlament 20. novembril 2013. aastal täiskogul heaks kiitis, kui mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020 oli vastu võetud ning teatavad otsetoetuste ja maaelu arengu eelarvelist korda puudutavad küsimused olid 2013. aasta septembris viimaste kolmepoolsete kohtumiste käigus kokku lepitud.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–44.

Uue ÜPP suunas uues institutsioonilises raamistikus

Euroopa Liit alustas 2011. aastal tööd, et kujundada välja uus ÜPP 2013. aastale järgneva perioodiks, kui jõuab lõpule praegune finantsraamistik. Läbirääkimised uue mitmeaastase finantsraamistiku üle aastateks 2014–2020 on tugevalt mõjutanud põllumajandusteemalisi arutelusid, kuni 2013. aasta juunis jõuti lõpuks poliitiliste kokkulepeteni. Sõltumata põllumajanduse eelarvelistest teguritest mõjutavad uue ÜPP üle otsustamise protsessi lisaks mitmed uued aspektid: esiteks kaasotsustamismenetlus, mis Lissaboni lepinguga (5.2.1) laienes ka põllumajandusele; uued rakendusdokumendid (põhiõigusakte täiendavad delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid), mis tulenevad samuti Lissaboni lepingust; ÜPPd puudutava üleminekupeeriodi lõpp viimasena ühinenud liikmesriikide jaoks ning lõpuks Horvaatia ühinemine (1. juulil 2013). Lisaks institutsioonilistele uuendustele tuleks mainida ka liikmesriikide majandust tugevalt mõjutanud kriisist põhjustatud raskusi läbirääkimistel. Seega on uus ÜPP osa tööhõive ja majanduskasvu strateegiast „Euroopa 2020”. Sellega seoses on komisjon esitanud kaks teatist: ühe ELi eelarve läbivaatamise kohta (COM(2010) 700, 19.10.2010) ning teise konkreetselt põllumajanduspoliitika tulevase reformi kohta – „Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid 2020. aastaks: toidu, loodusvarade ja territooriumiga seotud tulevikuprobleemide lahendamine” (COM(2010) 672, 18.11.2010). Nimetatud kahe teatise üle peetud avaliku arutelu järel esitas komisjon 29. juunil 2011 finantspaketi aastateks 2014–2020 ning 12. oktoobril 2011 seadusandlikud ettepanekud uue ÜPP kohta (COM(2011) 625–631).

Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020 ja ÜPP

ÜPP jaoks järgmisel programmiperioodil (2014–2020) ette nähtud kulukohustuste assigneeringute maht on 362,7 miljardit eurot (2011. aasta reaali-

väärtuses), mis moodustab 28 liikmesriigiga ELi kogurahvatulust 0,37% (vt teabeleht 5.2.10, tabel 1). Reaalväärtuses on see eelarve väiksem eelmise perioodi omast, mil see moodustas 27 liikmesriigiga ELi kogurahvatulust 0,46%. Otsetoetustele ja turupoliitikale (ÜPP esimene samm) eraldatud osa on 2020. aastal 37,6 miljardit eurot, ent eelmise perioodi lõpul 2013. aastal oli see 43,1 miljardit eurot (-13%). Samuti on vähenenud maaelu arengu poliitikale (ÜPP teine samm) eraldatud osa, mis ulatub 2020. aastal 11,4 miljardi euroni ja on väiksem 2013. aastaks eraldatud summast (13,8 miljardit eurot) (-18%). Kõige suuremaks kaotajaks on rangelt võttes turupoliitika, millele ette nähtud eraldised vähenevad aastatel 2013–2020 ligikaudu 40%.

ÜPP põhisuunised aastateks 2014–2020

Uue ÜPP põhielemendid võib välja tuua juba enne, kui avaldatakse 2013. aasta novembris Euroopa Parlamendis ja nõukogus vastu võetud õigusaktid.

- Kindlaks on määratud kolm strateegilist eesmärki: tagada pikas perspektiivis eurooplaste toiduga kindlustatus ja aidata kaasa maailma kasvava toidunõudluse rahuldamisele; toota jätkusuutlikult mitmekesiseid ja kvaliteetseid toiduaineid, kaitstes samal ajal loodusvarasid ja bioloogilist mitmekesisust; tagada maapiirkondade elujõulisus. Nende eesmärkide saavutamiseks säilitatakse kaks ÜPP sammast (5.2.4, 5.2.5 ja 5.2.6).
- Reformis on kesksel kohal otsetoetuste mehhanism. Lahtisidumiselt (decoupling) minnakse üle sihipärasele eraldamisele (targeting). Aastal 2003 alanud põllumajandustoetuste tootmisest lahtisidumise ja üldistele sissetulekutoetustele ülemineku etapile (5.2.5) järgneb uus järk, kus vahendid seotakse taas konkreetsete eesmärkidega, kuid loobudes igasugustest ajaloolistest võrdlustest. Ühtsed põllumajandusettevõtetele tehtavad otsemaksed asendatakse multifunktsionaalse mitmetasandilise toetuste süsteemiga, millel on seitse komponenti: 1) hektaripõhine põhitoeetus, mis on ühtlustatud vastavalt majanduslikele või haldusalastele, riiklikele või piirkondlikele kriteeriumidele ning mille suhtes kohaldatakse iga liikmesriigi siseselt lähenemis-

protsessi, et 2019. aastal moodustaks hektari-põhine toetus vähemalt 60% riigi või piirkonna keskmisest tasemest, pidades samas silmas, et varasemat toetust ei või siiski vähendada rohkem kui 30%; 2) täiendav toetus, mille eesmärk on kompenseerida avalike keskkonahüvede pakkumisega seotud kulusid, mida turg ei kompenseeri (nn roheline ehk keskkonnakomponent); 3) täiendavad toetused noortele põllumajandustootjatele, mida makstakse viie aasta jooksul; 4) ümberjagamistoetus, mis võimaldab anda suuremat toetust põllumajandusettevõtte esimesele 30 hektarile; 5) täiendav sissetulekutoetus looduslikest eripäradest tingitud piirangutega aladel; 6) majanduslikel või sotsiaalsel põhjustel rakendatavad tootmismahuga seotud toetused teatavatele piirkondadele või teavat tüüpi põllumajandustegevustele ning 7) võimalus kehtestada lihtsustatud kord väikepõllumajandusettevõtjate jaoks, kelle sissetulek jääb alla 1250 euro. Kolm esimest komponenti on liikmesriikidele kohustuslikud, neli viimast vabatahtlikud. Liikmesriigid eraldavad 30% oma otsemaksete riiklikest assigneeringutest nn rohelistele toetustele. Järele jääb 70%, millest arvestatakse maha toetusõiguste riiklikele reservidele eraldatavad vahendid (kohustuslik, kuni 3% riiklikust eelarvest), täiendavad ümberjagamistoetused (kuni 30%), noorte põllumajandustootjate toetused (kohustuslik, kuni 2%), väikepõllumajandusettevõtjatele tehtavad maksed (10%), ebasoodsate tingimustega piirkondade toetused (kuni 5%) ja tootmismahuga seotud toetused (kuni 15%), misjärel kasutatakse ülejäänud vahendid põhitootusteks. Uut hektaripõhist toetust antakse üksnes tegutsevatele põllumajandustootjatele (iga liikmesriigi poolt koostatud negatiivse nimekirja alusel). Lisaks kohaldatakse nende suhtes 2020. aastani liikmesriikidevahelist osalise lähenemise protsessi, kaotamata seejuures siiski täielikult Euroopa territooriumil esinevaid erisusi, mis tulenevad riiklikest assigneeringutest ja 2015. aastal igale liikmesriigile määratud toetuskõlblike piirkondade suurusest.

- Ühise turukorralduse osas kujundatakse kehtivad meetmed (5.2.4) ümber nn kaitsevõrgustikuks, mis rakendub vaid hinnakriisi või turuhäirete korral. Kõikide sektorite jaoks kehtestatakse ka üks kaitseklausel. Lisaks on kinnitatud tarnekontrolli vahendite kaotamine: suhkrukvoodid kaotatakse 2017. aastal ning ka viinamarjade istutusõigus kaotatakse täielikult ja selle asemel hakkab 2020. aastal kehtima lubade süsteem. Uuele piimaturu korraldusele, mis peaks hakka ma kehtima 2015. aastal, eelnes piimameetmete nn minipaketi vastuvõtmine, mis toimus paralleelselt uue ÜPP üle peetavate läbirääkimistega (määrus (EL) nr 261/2012, ELT L 94, 30.3.2012). See jõustus 2012. aasta oktoobris ning põhineb tootjaorganisatsioonide ja tootmisharudevahe-

liste organisatsioonide tunnustamisel Euroopa tasandil, et võimaldada (teatud piirides) kollektiivläbirääkimisi tootjate ja töötajate vahel sõlmivatate võimalike lepingute üle. Euroopa Parlamendi ettepanekul kehtestati piimaturu kriisi korral rakendatavad täiendavad meetmed. Lisaks luuakse uue ühise turukorraldusega uus kriisireserv, mille abil reageerida võimalikele turuhäiretele. Seda reservi rahastatakse igal aastal otsemaksete vähendamise kaudu (kuni 400 miljonit eurot), kuid iga põllumajandusettevõtte puhul on piiriks 2000 eurot. Reservi kasutamata jäänud vahendid tagastatakse põllumajandustootjatele järgmisel aastal. Lisaks koostatakse piimandussektori varasema tegevuse alusel uus üldine õigusraamistik, et soodustada lisaväärtuse paremat jaotumist toiduainete tarneahelas, seda peamiselt tootjaorganisatsioonide ja tootmisharudevaheliste organisatsioonide tugevdamise ning lepinguliste suhete ja kollektiivläbirääkimiste arendamise abil. Lõpetuseks määratleti uues ÜPPs uuesti põllumajanduse suhtes rakendatavad konkurentsieeskirjad. Komisjon avaldab selle valdkonna tõenäoliselt kõige vastuolulisemate küsimuste kohta suunised.

- Maaelu arengu osas lihtsustatakse ÜPP teise sambasse (5.2.6) kuuluvaid mitmesuguseid vahendeid, et keskenduda konkurentsivõime, innovatsiooni, teadmistel põhineva põllumajanduse, noorte põllumajandustootjate tegevuse alustamise, loodusvarade säästva majandamise ja tasakaalustatud territoriaalse arengu toetamisele. Kohaldatavad meetmed koondatakse piirkondlikesse pakettidesse ning paralleelselt määratakse kindlaks ka stimuleerivate meetmete võimalikud mõõdetavad eesmärgid. Nähakse ette ka parem kooskõlastamine maaelu puudutavate meetmete ja muude struktuurifondide vahel (5.1.1). Muu hulgas on liikmesriikidel võimalik kasutada ÜPP teise samba raames konkreetseid riskijuhtimise abivahendeid (kindlustused, usaldusfondid), mille ulatust on laiendatud ka sissetulekute stabiliseerimisele.
- Horisontaal- ja finantseeskirjade osas on lihtsustatud ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi ning abi keskkonnakaitsesega seotud tingimuslikkust (5.2.5).

Kuigi kava kohaselt peaksid need uued eeskirjad jõustuma 1. jaanuaril 2014, ei hakata uut otsetoetuste süsteemi täielikult rakendada enne 2015. aastat. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2013. aasta novembris vastu üleminekumeetmed (resolutsioon P7_TA(2013) 494).

Euroopa Parlamendi roll

PPärast seda, kui Euroopa Parlament lükkas tagasi 7.–8. veebruaril 2013. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu tippkohtumisel vastu võetud finants-

raamistiku aastateks 2014–2020 (resolutsioon P7_TA(2013)0078, 13.3.2013), sest selles ei olnud võetud arvesse täiskogu varem väljendatud prioriteete (resolutsioonid P7_TA(2011)0266, 8.6.2011, ja P7_TA(2012)0360, 23.10.2012), alustati nõukoguga läbirääkimisi, mille raames toonitas Euroopa Parlament oma järgmisi prioriteete: eraldada ELile vajalikud vahendid kriisist toimumiseks, tugevdades majanduskasvu-, innovatsiooni- ja solidaarsuspoliitikat; loobuda kulukohustuste ja maksete assigneeringute süstemaatilise erinevusest tulenevate täiendavate eelarvepuudujääkide tekitamisest; viia sisse klausel mitmeaastase finantsraamistiku kohustusliku vahe-läbivaatamise kohta, et anda Euroopa Parlamendile võimalus kinnitada pärast 2014. aasta valimisi oma eelarveprioriteetid; koostada lisaks mitmeaastaste kulutuste kohta saavutatud kokkuleppele tegevuskava uue omavahendite süsteemi loomiseks. Nõukogu nõustus lõpuks Euroopa Parlamendi nõudmistega ja selle tulemuseks oli poliitiline kokkulepe. Läbirääkimiste lõpetamise järel võeti uut mitmeaastast finantsraamistikku käsitleva määruse lõplik tekst ja institutsioonidevaheline kokkulepe vastu 19. novembri 2013. aasta täiskogul (resolutsioonid P7_TA(2013)0455 ja P7_TA(2013)0456).

Arutelud ÜPP tuleviku üle pärast 2013. aastat algasid parlamendis juba enne komisjoni teatise ja seadusandlike ettepanekute avaldamist. Euroopa Parlament võttis 8. juulil 2010 vastu algatusraportile tugineva resolutsiooni (T7-0286/2010). Parlamendiliikmed rõhutasid, et uus ÜPP peab olema tugev, jätkusuutlik, õiglane, senisest lihtsam ning saama oma eesmärkide saavutamiseks piisavalt vahendeid. Parlament määras kindlaks ka uue ÜPP prioriteetid 21. sajandil (toiduga varustatuse kindlus, õiglane kaubandus, põllumajandustegevuse säilitamine kogu Euroopa Liidu territooriumil, toidu kvaliteet,

bioloogilise mitmekesisuse säilitamine ja keskkonna kaitse, põllumajandustootjate õiglane tasustamine avalike hüvede pakkumise eest ning nn roheliste töökohtade loomisele tuginev maaelu areng). Neid prioriteete kinnitati 23. juuni 2011. aasta resolutsioonis (T7-0297/2011), mis tugines komisjoni teatisele (COM(2010) 700) ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide kohta 2020. aastaks.

Euroopa Parlament võttis vastu ka mitu resolutsiooni ühise põllumajanduspoliitika reformiga seonduvatel teemadel: põllumajandustootjate õiglane sissetulek ja toiduainete tarneahela parem toimimine Euroopas (T7-0302/2010, 7.9.2010), põllumajanduse tunnistamine strateegiliselt tähtsaks sektoriks toiduga kindlustatuse tagamisel (T7-0006/2011, 18.1.2011), ELi põllumajandus ja rahvusvaheline kaubandus (T7-0083/2011, 8.3.2011), ELi valgupuudujääk (T7-0084/2011, 8.3.2011) ning põllumajanduslike sisendite tarneahel (T7-0011/2012, 19.1.2012). Lõpuks võttis Euroopa Parlament vastu veel ka seadusandlike ettepanekute tekstide muudatusettepanekud, millest sai nõukoguga peetavate läbirääkimiste mandaat (resolutsioonid P7_TA(2013)0084, 0085, 0086 ja 0087, 13.3.2013). Sellest lähtepunktist jõuti enne 2013. aasta suve ning pärast enam kui neljakümme kolmepoolset kohtumist poliitilise kokkuleppeni. Otsemaksete ja maaelu arenguga seonduvate teatavate finantsaspektide täpsustamisel osutus vajalikuks ka lepitamine. Kui ka nendes aspektides oli kokku lepitud, avaldas Euroopa Parlament uute põllumajandusalaste eeskirjade suhtes 20. novembril 2013. aastal uuesti oma seisukoha, olles kiitnud vahetult enne seda heaks rahastamispaketi (resolutsioonid P7_TA_(2013) 490 – 493).

→ Albert Massot
11/2013

5.2.10. Ühine põllumajanduspoliitika arvudes

Alljärgnevides tabelites esitatakse statistilised põhiandmed ühise põllumajanduspoliitikaga (ÜPP) seotud eri valdkondade kohta: liikmesriikide põllumajandus ja toiduainetööstus (tabel II), keskkonnaprobleemide arvessevõtmine ÜPPs (tabel III), metsandus (tabel IV), ÜPP rahastamine ja kulud (tabelid I ja V) ning põllumajandustoodete ja toiduainete kaubandus (tabel VI).

Tabel I. ÜPP mitmeaastases finantsraamistikus 2014–2020 (EL 28)

Kulukohustuste assigneeringud (miljonit eurot 2011, aasta püsivhindades)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Kokku 2014/2020
A. EL 28 mitmeaastaste kulukohustuste assigneeringud kokku	134 318 (100 %)	135 328 (100 %)	136 050 (100 %)	137 100 (100 %)	137 866 (100 %)	139 078 (100 %)	140 242 (100 %)	959 988 (100 %)
osakaal EL 28 kogurahvatulust	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
sellest rubriik 2 („Loodusvarade kaitse ja majandamine”, sh põllumajandus)	55 883 (41,6 %)	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558 (36,0 %)	373 179 (38,9 %)
B. Põllumajandus-turud ja otsetoetused (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond – EAGF)	41 585 (30,9 %)	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605 (26,8 %)	277 851 (28,9 %)
sellest otse-maksud (EL 28)	39 681 (29,5 %)	39 112	38 570	38 013	37 289	36 579	35 883 (25,5 %)	265 127 (27,6 %)
C. Põllumajandus – maaelu areng (EAFRD)	12 865 (9,6 %)	12 613	12 366	12 124	11 887	11 654	11 426 (8,1 %)	84 936 (8,8 %)
D. ÜPP KOKKU (B + C)	54 450 (40,5 %)	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031 (34,9 %)	362 787 (37,8 %)
Assigneeringute osakaal EL 28 kogurahvatulust	0,41 %	0,40 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,35 %	0,34 %	0,37 %

Allikas: Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel 2013. aasta juunis sõlmitud poliitiline kokkulepe ning Euroopa Parlamendi 20. novembri 2013. aasta hääletus (resolutsioon P7_TA(2013)455).

Tabel II. Põllumajanduse ja toiduainetööstuse põhinäitajad (EL 27 ja EL 28)

	Kasutatav põllumajandusmaa (1000 ha)	Põllumajanduslike majapidamiste arv (1000 majapidamist)	Kasutatav põllumajandusmaa ettevõtte kohta (ha)	Töökohad põllumajanduses, metsanduses, jahinduses ja kalanduses (1000 inimest)	Põllumajandustoodang (miljonites eurodes)	Põllumajanduse osakaal SKPst / kogulisandväärtuse osakaal SKP-st (%)	Kasutatav põllumajandusmaa vähemsoodsaates piirkondades (%)	Töökohad toiduainetööstuses (1000 inimest)	Toiduainetööstuse osakaal kogulisandväärtusest (%)
	2011	2010	2010	2011	2011	2011	2005	2011	2010
BE	1 358	42	32,3	64	7 607	0,5	18,0	101,4	2,1
BG	4 476	357	12,5	677	4 349	4,2	24,8	113,2	2,4
CZ	3 484	23	151,5	152	4 834	0,9	49,2	116,7	2,4
DK	2 647	41	64,6	73	10 575	1,2	1,1	56,9	2,1
DE	16 704	298	56,1	658	52 289	0,6	52,0	893,2	1,7
EE	941	19	49,5	26	811	1,9	40,9	12,7	2,2
EL	3 478	717	4,9	513	10 926	2,5	78,1	115,5	3,4
ES	23 753	967	24,6	755	41 375	2,0	81,7	445,8	2,5
FR	27 837	507	54,9	753	72 224	1,4	44,5	661,0	1,7
IE	4 991	140	35,7	83	6 628	1,1	77,5	48,8	4,4
IT	12 856	1 616	8,0	965	47 508	1,6	50,8	418,6	1,8
CY	118	38	3,1	18	706	1,8	60,2	10,2	2,3
LV	1 796	83	21,6	75	1 078	1,3	73,5	29,2	2,4
LT	2 743	200	13,7	116	2 586	2,9	57,1	43,9	4,5
LU	131	2	65,5	—	352	0,2	95,3	1,4	0,7
HU	4 686	534	8,8	291	7 760	2,9	20,7	120,5	2,4
MT	11	12	0,9	5	129	0,9	100,0	5,8	1,6
NL	1 872	71	26,4	226	25 433	1,3	11,9	136,7	2,6
AT	2 878	149	19,3	202	7 154	1,0	64,1	79,1	2,0
PL	14 447	1 499	9,6	2 036	22 570	2,4	62,5	522,5	3,2
PT	3 668	304	12,1	520	6 298	1,3	92,4	106,1	2,1
RO	13 306	3 724	3,6	2 962	18 048	5,9	28,9	213,5	5,6
SI	483	74	6,5	79	1 232	1,3	92,4	16,4	1,5
SK	1 896	24	79,0	71	2 295	0,8	61,3	49,4	1,7
FI	2 291	63	36,4	114	4 633	0,8	95,1	39,7	1,6
SE	3 066	70	43,8	92	5 789	0,4	48,5	49,2	1,4
UK	15 686	183	85,7	408	22 017	0,6	52,8	386,2	1,5
EL-15	123 216	5 170	—	5 426	325 807	—	58,1	3 540,0	1,9
EL-12	48 387	6 587	—	6 509	66,398	—	45,7	1 254,0	3,2
EL-27	171 603	11 757	14,6	11 935	392 205	1,2	54,4	4 800,8	2,0
HR	1 326	177	7,5	186	2 861	2,9	—	—	—
EL-28	172 929	11 934	—	12 121	395 066	—	—	—	—

Allikad: Euroopa Komisjon – ELi põllumajandus. Statistilised ja majandusnäitajad. Aruanne 2012. Veebruar 2013; Euroopa Komisjon – Maaelu areng Euroopa Liidus., Statistilised ja majandusnäitajad. Aruanne 2012. Detsember 2012.

Tabel III. Peamised põllumajanduse keskkonnanäitajad (EL 27)

	Natura 2000 võrgustikku kantud kasutatav põllumajandusmaa (%)	Nitraadi- tundlikud alad (%)	Erosioonihoht (veega ärauhutatav pinnas) (t/ha/aasta)	Mahepõllumajanduseks kasutatav põllumaj. maa (%)	Taastuvenergia tootmine põllumajanduses (kToe)	Taastuvenergia tootmine metsanduses (puit ja puidujäätmed) (kToe)	Põllumajanduse kasvuhoonegaaside heide (1000 t CO ₂ ekvivalenti)
	2011	2012	2006	2010	2010	2010	2010
BE	7,2	76,2	2,34	3,6	613,3	952,0	10 042
BG	22,2	34,6	2,22	0,5	26,5	924,0	6 406
CZ	6,6	41,6	1,65	12,4	331,4	2 094,0	7 777
DK	4,7	100,0	1,09	6,1	182,7	1 718,0	9 520
DE	10,7	100,0	2,23	5,9	8 944,5	12 230,0	67 479
EE	5,5	7,2	1,88	12,8	2,7	958,0	1 344
EL	18,9	24,3	4,86	8,4	30,2	725,0	9 282
ES	15,8	16,2	3,48	6,7	1 120,9	4 751,0	40 014
FR	8,1	45,5	3,43	2,9	2 262,5	10 471,0	93 876
IE	4,1	100,0	0,33	1,1	34,3	194,0	17 910
IT	10,6	12,6	7,78	8,6	741,7	3 346,0	33 741
CY	6,0	5,3	mitteko-haldatav	2,8	5,5	6,0	670
LV	6,7	12,8	0,43	9,2	49,7	1 732,0	2 330
LT	4,6	100,0	0,81	5,2	104,7	1 002,0	4 458
LU	10,2	100,0	3,32	2,8	11,7	48,0	690
HU	14,6	56,2	1,59	2,4	244,3	1 524,0	8 267
MT	7,8	100,0	mitteko-haldatav	0,2	0,0	mitteko-haldatav	78
NL	4,4	100,0	0,63	2,5	581,9	1 033,0	16 624
AT	11,4	100,0	4,84	17,2	498,1	4 340,0	7 453
PL	11,6	4,5	1,23	3,3	435,3	5 865,0	34 624
PT	18,4	3,7	7,63	5,8	256,2	2 582,0	7 515
RO	12,5	57,8	2,60	1,3	96,6	3 900,0	16 777
SI	21,3	100,0	7,22	6,4	39,3	572,0	1 963
SK	16,0	29,8	2,29	9,1	143,3	740,0	3 065
FI	0,8	100,0	0,13	7,4	264,0	7 707,0	5 882
SE	4,1	19,8	0,60	14,3	226,3	9 911,0	7 873
UK	3,0	43,6	4,61	4,1	288,6	1 442,0	45 908
EL-15	10,0	48,6	3,12	6,4	16 056,9	61 451,0	373 808
EL-12	12,2	35,7	1,74	3,7	1 479,3	19 317,0	87 758
EL-27	10,6	45,3	2,76	5,1	17 536,1	80 769,0	461 567

Allikas: Euroopa Komisjon – Maaelu areng Euroopa Liidus. Statistilised ja majandusnäitajad. Aruanne 2012., Detsember 2012.

Tabel IV. Põhiandmed ELi metsade kohta (2010)

Liikmesrii-gid	Metsad ^[1] (1000 ha)	Muud metsamaad ^[2] (1000 ha)	Muud maad (1000 ha)	Riigimetsad (1000 ha)	Metsamaad ühe elaniku kohta (ha)	Raiutud ümar- puitu kokku (1000 m ³)
Austria	3 857	134	4 254	858	0,46	19 261
Belgia	678	28	2 322	301	0,06	3 451
Bulgaaria	3 927	0	6 937	3 408	0,52	6 071
Horvaatia	1 920	554	3 118	1 396	0,44	4 306
Küpros	173	214	537	119	0,20	—
Tšehhi Vabariik	2 657	0	5 069	2 041	0,26	16 187
Taani	587	48	3 607	139	0,11	—
Eesti	2 203	134	1 902	858	1,64	4 348
Soome	22 084	1 032	7 293	6 699	4,13	46 512
Prantsusmaa	15 954	1 618	37 438	4 113	0,25	61 677
Saksamaa	11 076	0	23 801	5 708	0,13	47 688
Kreeka	3 903	2 636	6 351	2 907	0,35	1 743
Ungari	2 039	0	6 922	1 178	0,20	6 496
Iirimaa	737	50	6 101	400	0,16	2 591
Itaalia	9 149	1 767	18 495	3 073	0,15	—
Läti	3 354	113	2 762	1 655	1,50	11 091
Leedu	2 165	84	4 019	1 366	0,67	5 515
Luksemburg	87	1	171	41	0,18	353
Malta	0,35	0	31,65	—	0,00	0
Madalmaad	365	0	3 023	184	0,02	1 118
Poola	9 319	0	21 314	7 661	0,24	3 5281
Portugal	3 456	155	5 457	54	0,32	10 866
Rumeenia	6 573	160	16 265	4 398	0,31	13 667
Slovakkia	1 938	0	2 872	980	0,36	9 027
Sloveenia	1 253	21	740	291	0,62	3 236
Hispaania	18 173	9 574	22 171	5 336	0,40	13 980
Rootsi	28 605	2 020	10 406	7 664	3,08	74 285
Ühend-kuningriik	2 881	20	21 349	959	0,05	8 432
EL-28	159 114	20 364	244 727	63 787	0,32	409 244

^[1] Metsaga metsamaa – üle 0,5 hektari suurune maa-ala, millel on üle viie meetri kõrgused puud, mille võrade liitus on üle 10% pindalast või mis võivad in situ kõnealuste künnisteni jõuda.

^[2] Muu metsamaa – üle 0,5 hektari suurust maa-ala, mis ei ole klassifitseeritud metsaks ning millel on üle viie meetri kõrgused puud, mille võrade liitus on 5–10% pindalast või mis võivad in situ kõnealuste künnisteni jõuda, või mis on kaetud põõsastaimede, põõsaste ja puudega rohkem kui 10 % ulatuses.

Allikas: Euroopa metsade seisund 2011. Forest Europe (Euroopa metsade kaitse teemaline ministrite konverents). Andmed Kreeka ja Portugali riigimetsade kohta pärinevad 2005. aastast.

Tabel V. Ühise põllumajanduspoliitika kulud liikmesriikide lõikes (EL 27)

Liikmesriik (EL 27)	1. Jagunemine liikmesriikide lõikes Turud ja toetused / Maaelu areng (2011)				2. EAGFi otsetoetusi saavate põllumajandusettevõtete osakaal (2011), %		
	2011 EAGF ^[1] (miljonites eurodes)	% kogu EL 27st	2011 EAFRD (miljonites eurodes)	% kogu EL 27st	Koos toetustega ≤5,000 EUR	Koos toetustega ≤20,000 EUR	Koos toetustega ≤50,000 EUR
BE	644,6	1,5%	75,0	0,6%	35,89%	73,37%	4,92%
BG	316,6	0,7%	123,2	1,0%	91,95%	96,87%	1,52%
CZ	669,3	1,5%	448,2	3,8%	63,44%	83,98%	9,64%
DK	967,0	2,2%	50,0	0,4%	45,06%	73,59%	11,83%
DE	5 531,8	12,6%	1 153,0	9,8%	46,23%	79,35%	5,01%
EE	74,7	0,2%	106,9	0,9%	85,49%	95,16%	1,72%
EL	2 425,0	5,5%	414,3	3,5%	81,48%	98,25%	0,14%
ES	5 944,5	13,6%	981,0	8,3%	74,65%	93,45%	1,36%
FR	8 790,9	20,0%	740,7	6,3%	29,40%	59,71%	10,14%
IE	1 314,9	3,0%	348,1	2,9%	41,41%	87,15%	1,72%
IT	4 852,6	11,0%	1 103,1	9,3%	87,13%	97,18%	0,83%
CY	42,6	0,1%	18,0	0,1%	97,13%	99,59%	0,07%
LV	112,5	0,2%	159,8	1,3%	95,14%	98,96%	0,33%
LT	279,8	0,6%	248,7	2,1%	94,87%	99,04%	0,28%
LU	34,8	0,1%	13,3	0,1%	30,00%	64,00%	5,00%
HU	1 065,2	2,4%	432,7	3,7%	85,45%	95,77%	1,32%
MT	4,3	0,0	7,4	0,0	96,88%	99,38%	0,00
NL	946,6	2,1%	55,8	0,5%	36,93%	70,90%	4,31%
AT	747,0	1,7%	560,5	4,7%	59,55%	94,94%	0,36%
PL	2 495,2	5,7%	1 753,1	14,9%	95,75%	99,50%	0,16%
PT	773,7	1,8%	488,2	4,1%	87,32%	96,57%	1,22%
RO	802,1	1,9%	894,9	7,6%	98,59%	99,54%	0,14%
SI	108,8	0,2%	111,8	0,9%	93,81%	99,66%	0,04%
SK	298,9	0,7%	345,9	2,9%	78,86%	88,26%	7,64%
FI	499,5	1,1%	282,5	2,4%	46,13%	90,31%	0,87%
SE	707,2	1,6%	276,2	2,3%	57,36%	85,18%	3,62%
UK	3 322,3	7,6%	601,7	5,1%	43,19%	73,37%	8,92%
EL ^[2]	43,5	0,1%	—	—	—	—	—
EL 27	43 815,9	100,0	11 794,0	100,0	80,30%	93,58%	1,63%

^[1] Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF), eelarverida 05. EAGF hõlmab suhkrutootuse restruktureerimise kulusid (05.02).

^[2] Komisjoni kulud.

Allikad: **Veerg 1:** Euroopa Komisjon. Viies finantsaruanne – Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond – EAGF 2011 ja lisad; Viies finantsaruanne – Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond – EAFRD 2011.

Veerg 2: Euroopa Komisjon – Esialgsed andmed nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 ja nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 kohaselt tootjatele makstud otsetoetuste jagamise kohta toetuse suurusjärkude kaupa. – Finantsaasta 2011.

Tabel VI. EL 27 põllumajandustoodete ja toiduainete import ja eksport geograafiliste piirkondade lõikes (2011)

RIIK / RIIKIDE RÜHM	Import (miljonites eurodes)	% rida 3st	Eksport (miljonites eurodes)	% rida 3st	Saldo (b-a)
1. KOKKU (2+3)	394 042	—	403 539	—	9 497
2. ELi sisene	295 277	—	298 191	—	2 914
3. ELi väline	98 765	100,0	105 348	100,0	6 583
KANDIDAATRIIGID ^[1]	4 101	4,1	5 078	4,8	977
selest Türgi	3 490	3,5	3 273	3,1	- 217
selest Horvaatia	416	0,4	1 296	1,2	880
MUUD EUROOPA RIIGID:					
selest Šveits	4 174	4,2	6 539	6,2	2 365
selest Venemaa	1 108	1,1	10 571	10,0	9 463
selest Ukraina	2 627	2,7	1 871	1,8	- 756
VAHEMERE PIIRKOND ^[2]	8 788	8,9	17 048	16,2	8 260
PÄRSIA LAHE ÄÄRSED RIIGID ^[3]	232	0,2	3 815	3,6	3 583
ASEAN ^[4] ,	10 369	10,4	4 823	4,6	- 5 546
selest Indoneesia	3 490	3,5	2 638	2,5	- 852
MUUD AASIA RIIGID:					
selest India	2 195	2,2	2	2,2	192
selest Türgi	4 461	4,5	3	3,1	- 1 202
selest Jaapan	183	0,2	4	4,5	4 572
NAFTA ^[5] ,	11 312	11,4	18 173	17,2	- 6 861
selest Ameerika Ühendriigid	8 239	8,3	13 475	12,8	5 237
MERCOSUR ^[6]	21 989	22,2	1 673	1,6	- 20 316
selest Brasiilia	13 871	14,0	1 150	1,1	- 12 721
selest Argentina	6 304	6,4	159	0,1	- 6 145
AKV (Lomé konventsioon)	13 318	13,5	8 519	8,0	- 4 799
OKEAANIA,					
selest Austraalia	1 643	1,7	138	0,1	- 1 505
selest Uus-Meremaa	2 311	2,3	224	0,2	- 2 087

^[1] Horvaatia, Island, Türgi ja endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik.

^[2] Maroko, Alžeeria, Tuneesia, Türgi, Egiptus, Iisrael, Liibanon, Süüria, Liibüa, Jordaania, Gaza sektor ja Jordani Läänekallas.

^[3] Saudi Araabia, Kuveit, Bahrein, Omaan, Katar ja Araabia Ühendemiraadid.

^[4] Myanmar, Tai, Laos, Vietnam, Indoneesia, Malaisia, Brunei, Singapur, Filipiinid ja Kambodža.

^[5] Põhja-Ameerika vabakaubanduse kokkuleppele (NAFTA) allakirjutanud riigid: USA, Kanada ja Mehhiko.

^[6] Brasiilia, Paraguay, Uruguay ja Argentina.

Allikas: Euroopa Komisjon – Euroopa Liidu põllumajandus. Statistilised ja majandusnäitajad. Aruanne 2012, Veebruar 2013.

5.2.11. Euroopa Liit ja metsad

Euroopa Liidul puudub ühtne metsanduspoliitika. Samas mõjutavad mitmed ELi algatused ja tegevuspoliitikad liidu ja ka kolmandate riikide metsi.

Mis on mets? Sellele näiliselt lihtsale küsimusele ei anta kõigis liikmesriikides ühesugust vastust. Rahvusvahelises metsandusstatistikas loetakse metsaks (metsaga metsamaaks) enam kui poole hektari suurune pind, millel kasvavad vähemalt 5 meetri kõrgused puud võrade liitusega üle 10%.

ELi metsad: väärtuslikud, eripalgelised ja mitmeotstarbelised ökosüsteemid

A. Euroopa metsamaastik kui suurel määral inimese kujundatud mosaiik

Eeltoodud määratlusele vastavat metsamaad on ELis 159 miljonit hektarit, mis moodustab 4% maailma metsade pindalast. Metsad hõlmavad 38% ELi pinnast, kuid jagunevad üsna ebaühtlaselt: kaks kolmandikku liidu metsadest paikneb kuues liikmesriigis (Hispaania, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa ja Soome) (5.2.10, tabel IV). Metsade osatähtsus on liikmesriigiti väga erinev: kui Soome, Rootsi ja Sloveenia pindalast on metsa all üle 60%, siis Madalmaades ja Ühendkuningriigis ainult 11%. Kui paljudes maakera piirkondades on metsaraadamine suur probleem, siis ELis metsade pindala suureneb; aastatel 1990–2010 kasvas see loodusliku uuenduse ja metsakultuuride rajamise tulemusena 11 miljoni hektari võrra.

ELi metsatüüpide paljusus (taigametsad, mägimetsad jne) peegeldab liidu geograafilist ja kliimaatilist mitmekesisust. Metsatüübid sõltuvad piirkonna kliimast, mullastikust, kõrgusest merepinnast ja pinnaoest. Inimtegevusest puutumatu ürgmets moodustab vaid 4% metsadest. Metsakultuuride osakaal on 8% ja ülejäänud on „osalt looduslikud“ ehk inimtegevusest mõjutatud metsad. Suurema osa, 60% Euroopa metsadest moodustavad erametsad ja ülejäänud on avaliku sektori omanduses olevad, valdavalt riigimetsad.

B. Metsade ökoloogiline, majanduslik ja sotsiaalne tähtsus

Ökoloogilisest seisukohast vaadates kaitsevad metsad mullastikku (näiteks erosiooni eest), osalevad veeringes, mõjutavad (vee aurumise ja transpiratsiooni kaudu) kohalikku ilmastikku ja süsiniku ladestajatena kogu maakera kliimat. Paljude liikide elukeskkonnana kaitsevad metsad ka bioloogilist mitmekesisust.

Sotsiaalmajanduslikus mõttes annavad metsad looduslikku toorainet, eelkõige puitu. Kokku 159 miljonist hektarist metsadest on 135 miljonit hektarit

majandusmetsad, kus puidu tootmisele ei seata õiguslikke, majanduslikke ega ökoloogilisi piiranguid. Neis metsades tehtavate raiete maht moodustab vaid 64% nende aastasest looduslikust juurdekasvust. Suurem osa raiutavast puidust (42% selle mahust) kulub energia, 24% saematerjali, 17% papi ja paberi ning 12% vineer- ja puitkiudplaatide tootmiseks. Umbes pool liidus tarbitavast taastuvenegiast saadakse puidust. Lisaks annavad metsad n-ö mittepuudulist toodangut: marju ja söögiseeni, korki, vaku, mitmesuguseid õlised jms. Metsad võimaldavad ka pakkuda mitmeid teenuseid (jaht, kalapüük jne). Metsad võimaldavad luua töökohti, eriti maapiirkondades. Kogu liidus annab metsasektor (metsamajandus koos puidu- ja paberitööstusega) umbes 1% SKTst, kuid näiteks Soomes on selle osakaal 5%. Sektoris töötab umbes 2,6 miljonit inimest. Ning lõpuks on metsadel tähtis koht ka Euroopa kultuuris.

C. Biotoilised ja abiootilised ohutegurid ning kliimamuutuse tõttu teravnenud probleemid

Metsi ohustavad **abiootilised** (s.t füüsikaliskemilised) tegurid on näiteks metsatulekahjud (eriti Vahemere piirkonnas), põud, tormid (viimase 60 aasta jooksul on igal aastal keskmiselt kaks tormi metsi oluliselt kahjustanud) ja õhusaaste (sõidukite heitgaasid). Transporditaristute rajamisest tingitud metsade killustamine ohustab lisaks muule ka bioloogilist mitmekesisust. **Biotoilistest** ohuteguritest võivad metsade seisundit halvendada loomad (nt putukad, sõralised) ja haigused. Ühtekokku kannatab vähemalt ühe eelnimetatud teguri tõttu ligikaudu 6% metsadest.

Euroopa metsi ohustab juba praegu **kliimamuutus**. See näib mõjutavat eri piirkondade metsade kasvu kiirust, metsade ja teatavate metsakahjurite levikut ning äärmuslike ilmastikunähtuste esinemissagedust ja intensiivsust. Tulevikus muutub eriti tähtsaks metsade kohanemine nende muutustega ja metsa ärakasutamine nende vastu võitlemisel (nt taastumatu materjalide ja energiaallikate asendamine puiduga).

Niisiis esitatakse ELi metsadele erinevaid ja teinekord vastandlikke nõudeid, nt metsakaitse vs metsakasutus. Metsanduse haldamise ja juhtimise üks põhiülesandeid on selliste vastuolude lahendamine.

ELi metsanduspoliitika ja vastavad algatused: eesmärgiks on sidusus

Kuna aluslepingutes metsi eraldi ei nimetata, puudub ELil ühtne metsanduspoliitika. Seetõttu kuulub

metsanduspoliitika eelkõige liikmesriikide pädevusse. Sellegipoolest mõjutavad ELi metsi paljud üleuroopalisel tasemel meetmed.

A. Euroopa metsandusvaldkonna meetmete võrdlusraamistiku tõenäoline ajakohastamine 2013. aastal

ELi metsandusvaldkonna võrdlusraamistiku moodustab **ELi metsandusstrateegia** (nõukogu 15. detsembri 1998. aasta otsus). Selle abil püütakse metsi mõjutavaid liikmesriikide tegevuspoliitikaid ja ELi meetmeid paremini kooskõlastada. Strateegia aluspõhimõtetele on subsidiaarsuse põhimõtte järgimine, metsade säästev majandamine ja nende multifunktsionaalsuse tunnustamine.

Metsandusstrateegiat täiendab **Euroopa Liidu metsanduse tegevuskava** (COM(2006)302), mille eesmärk on parandada metsamajanduse konkurentsivõimet pikemas perspektiivis, kaitsta keskkonda, aidata tõsta eurooplaste elukvaliteeti ja parandada metsandussektori algatuste valdkondadevahelist sidusust. Tegevuskava täiendab teatis uuendusliku ja jätkusuutliku metsatööstuse kohta Euroopa Liidus (COM(2008)113), milles kavandatakse uusi meetmeid metsatööstuse konkurentsivõime tõstmiseks.

B. Metsandust mõjutavad ELi meetmed

1. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on ELis tähtsaim metsanduse rahastamisallikas

Umbes 90% ELis metsanduse rahastamiseks suunatud vahenditest on ÜPP teise samba moodustava maaelu arengupoliitika vahendid (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ehk EAFRD). Aastatel 2007–2013 eraldati metsandusmeetmete kaasrahastamiseks EAFRDst umbes 8 miljardit eurot ehk 9% fondi eelarvest. Liikmesriigid saavad valida 20 metsandusega otseselt või kaudselt seotud meetme vahel. Esimese telje (konkurentsivõime) meetmetest on liikmesriigid kõige enam kasutanud koolituse, metsade majandusliku väärtuse tõstmise, metsandustoodete lisandväärtuse suurendamise ja taristute arendamisega seotud meetmeid. Teise telje (keskkond) meetmetest on kõige olulisemad toetus endiste põllumajandus- ja mittepõllumajandusmaade metsastamiseks (2,4 miljardit eurot EAFRD vahenditest) ning metsamajanduse tootlikkuse taastamiseks ja ennetusmeetmeteks antav toetus (1,6 miljardit eurot). Populaarsemate meetmete hulka kuulus ka mittetootlikeks investeringuteks antav toetus. Näiteks on kavas selle ajavahemiku jooksul metsastada ligikaudu 890 000 hektarit põllumajandus- ja mittepõllumajandusmaid. Kolmanda telje (mitmekesisustamine) metsaga seotud meetmetest on kõige rohkem kasutamist leidnud toetus mittepõllumajandusliku tegevuse (nt taastuvenergia tootmise) arendamiseks.

2. Muud metsandust mõjutavad ELi meetmed

Metsapaljundusmaterjali turustamist käsitletakse ELi tasandi õigusaktis (direktiiv 1999/105/EÜ). Ühenduse **taimekaitse korra** (direktiiv 2000/29/EÜ) eesmärk on takistada metsakahjurite levikut. EL rahastab, eelkõige seitsmenda raamprogrammi all, ka **metsateadust. Energiapoliitikas** on püstitatud õiguslikult siduv eesmärk viia aastaks 2020 taastuvatest energiaallikatest toodetava energia osatähtsus 20%ni, mis peaks suurendama nõudlust metsabiomassi järele (direktiiv 2009/28/EÜ). Metsandusprojekte (metsatulekaitse, taastuvenergia tootmine, kliimamuutusega kohanemine jms) võib **ühetegevuspoliitika** raames kaasrahastada ka Euroopa Regionaalarengu Fondist. **Solidaarsusfondist** (määrus (EÜ) nr 2012/2002) toetatakse liikmesriike, keda on tabanud sellised rängad loodusõnnetused nagu tormid (nt 2005. aastal eraldati Rootsile 82 miljonit eurot) ja metsatulekahjud (90 miljoni euro suurune toetus Kreekale 2007. aastal). **Ühenduse kodanikukaitse mehhanismi** (otsus 2007/779/EÜ) saab käivitada selliste liikmesriikide võimekust ületavate kriiside korral nagu suured metsatulekahjud (2007. ja 2012. aastal Kreekas) ja tormid.

Umbes 37,5 miljonit hektarit metsa kuulub liidu **keskkonnapoliitika** raames loodud looduskaitsevõrgustikku Natura 2000. Mitmesuguseid metsandusprojekte, näiteks metsatulekaitset toetatakse keskkonnakaitse rahastamisvahendist (LIFE+). ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias (COM(2011)244) nähakse ette riigimetsade säästava majandamise kavade kehtestamine aastaks 2020. Metsade tulevalve toimub Euroopa metsatulekahjude teabesüsteemi (**EFFIS**) abil. EL toetab ka keskkonnahoidlike riigihankeid (COM(2008)400), mis võivad suurendada nõudlust säästvalt toodetud puidu järele. Euroopa ökomärgist on omistatud parkettidele, mööbliesemetele ja paberitoodetele. Tegevuskavas **FLEGT** (metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahaldus ja puidukaubandus) nähakse ette „vabatahtlikud partnerluslepingud“ puitu tootvate riikidega ning 2013. aasta märtsis jõustunud määruses (EL) nr 995/2010 keelustatakse ebaseaduslikult raiitud puidu turule laskmine.

Lisaks osaleb EL mitmetes metsi mõjutavates **rahvusvahelistes protsessides** (Kyoto protokoll jt). Euroopa tasandil on tähtsaim metsanduspoliitika alane algatus Euroopa metsade kaitset käsitlev ministrite konverents **Forest Europe**. Praegu toimuvad selle raames kõnelused metsade säästvat majandamist ja kasutamist käsitleva õiguslikult siduva lepingu sõlmimiseks. Metsi puudutavad mitmed ELi **kliimapoliitika** alased algatused: roheline raamat metsade kliimamuutusteks ettevalmistamise kohta (COM(2010)66); metsade osatähtsuse arvessevõtmine ELi kliimamuutuste vastaste rahvusvaheliste kohustuste puhul (COM(2012)93); meetmete toetamine, millega peatada hiljemalt aastaks 2030 maakera metsapindala vähenemine ning vähendada alates

2020. aastast troopikametsade raadamist vähemalt 50% võrra (COM(2008)645); ning programmi REDD+ raames projektide rahastamine, millega püütakse vähendada metsade raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tingitud heitkoguseid Aasias, Aafrikas ja Ladina-Ameerikas. Metsandust võidakse toetada ka **naabruspoliitika** valdkonna projektidega. Nii näiteks sisaldub 2012. aasta tegevuskavas Maroko jaoks riigi metsanduspoliitika toetamise programm, mille eelarve on 37 miljonit eurot.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on nõukoguga võrdväärne seadusandja mitmetes sellistes metsandust mõjutavates valdkondades nagu põllumajandus ja keskkond, kus rakendatakse seadusandlikku tavamenetlust. Sama kehtib eelarvemenetluse korral. Lisaks aval-

dab parlament pidevalt resolutsioone metsaga seonduvates küsimustes. Parlamendi 30. jaanuari 1997. aasta resolutsiooni (T4-0026/1997) tulemuseks võttis nõukogu vastu ELi metsandusstrateegia. Parlament on teinud ettepanekuid võtta meetmeid metsade kaitseks, nende paremaks väärtustamiseks ja metsapindala suurendamiseks. Oma 16. veebruaril 2006. aasta resolutsioonis (T6-0068/2006) toetas parlament säästva metsamajanduse tegevuskava rakendamist, leides, et metsade parem majandamine nõuab sidusamaid ja aktiivsemaid meetmeid. Ning oma 11. mai 2011. aasta resolutsioonis (T7-0226/2011) avaldas parlament toetust metsandusstrateegia ja ELi tegevuskava muutmisele nii, et need hõlmaksid kliimamuutusest tingitud probleeme ja edendaksid metsade säästvat majandamist.

→ [Guillaume Ragonnaud](#)

5.3. Ühine kalanduspoliitika

5.3.1. Ühise kalanduspoliitika teke ja areng

Ühine kalanduspoliitika (ÜKP) sõnastati esmakordselt Rooma lepingus. Algselt oli see seotud ühise põllumajanduspoliitikaga, kuid on aja jooksul järjest iseseisvamaks muutunud. 2002. aastal läbivaadatud ÜKP peamine eesmärk on kindlustada jätkusuutlik kalandus ning tagada kaluritele sissetulek ja püsiv töökoht. Lissaboni lepinguga tehti kalanduspoliitikas mitu muudatust. 2013. aastal jõudsid nõukogu ja Euroopa Parlament uue ÜKP osas kokkuleppele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–43.

Euroopa Liidu toimimise lepinguga kehtestati mõned uuendused seoses Euroopa Parlamendi osalemisega ÜKPD puudutatavate õigusaktide koostamisel. Kõige olulisem muudatus on see, et ÜKP eesmärkide saavutamiseks vajalikke õigusakte võetakse nüüd vastu seadusandliku tavamenetluse (varem tuntud kaasotsustamismenetlusena) teel, mis tähendab, et parlament on üks kaasseadusandjatest. Selliseid õigusakte puudutavad sätted, milles käsitletakse meetmete vastuvõtmist „hindade ja maksude, toetuste ja koguseliste piirangute kehtestamise ning kalapüügivõimaluste kehtestamise ja eraldamise kohta” (ELi toimimise leping, artikli 43 lõige 3), jäid siiski samasuguseks nagu Euroopa Ühenduse asutamislepingus (EÜ asutamisleping), mis tähendab, et neid õigusakte saab komisjoni ettepaneku alusel vastu võtta ainult nõukogu.

Rahvusvaheliste kalanduskokkulepete ratifitseerimise suhtes sätestatakse Lissaboni lepingus, et nõukogu ratifitseerib need pärast seda, kui parlament on andnud oma nõusoleku.

Eesmärgid

Kalavarud on looduslik, taastuv ja liikuv ühine loodusvara, mis on osa meie ühisest pärandist. Rooma lepinguga nähti ette ühine kalanduspoliitika ning nüüd on ELi toimimise lepingu artikli 39 lõikes 1 sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid, mida jagab ka ühine kalanduspoliitika, kuna artiklis 38 määratletakse põllumajandustooteid kui „põlundus-, loomakasvatuse- ja kalandustooteid ning nende toodetega otseselt seotud esmatöötlemis-saadusi”. Kalanduspoliitika on ühine, s.t ELi tasandil võetakse vastu kõigis liikmesriikides kohaldatavad ühised eeskirjad. ÜKP algsed eesmärgid olid säilitada kalavarusid, kaitsta merekeskkonda, tagada Euroopa kalalaevastike majanduslik elujõulisus ning pakkuda tarbijatele kvaliteetset toitu. 2002. aasta reformiga lisati neile eesmärkidele vee-elusressurside jätkusuutlik kasutamine keskkonna, majandu-

se ja ühiskonna seisukohast tasakaalustatud viisil, kusjuures täpsustati, et jätkusuutlikkus peab põhinema usaldusväärsetel teaduslikel nõuannetel ning ettevaatuspõhimõttel. Uue ÜKP peamised eeskirjad jõustusid 1. jaanuaril 2003. aastal.

Saavutused

A. Taust

Algselt oli ühine kalanduspoliitika osa ühisest põllumajanduspoliitikast, kuid arenes ühenduse arendes järk-järgult eraldiseisvaks valdkonnaks. See algas 1970. aastal, kui liikmesriigid kehtestasid majandusvööndid ning ühendusega liitusid märkimisväärselt suurte kalalaevastikega uued liikmesriigid. Neist arengutest tulenevalt pidi ühendus hakkama tegelema konkreetsete kalandusalaste probleemidega, nagu juurdepääs ühistele varudele, varude säilitamine, kalalaevastikele kohaldatavad struktuurimeetmed ning kalandusalased rahvusvahelised suhted.

1. Algus

1970. aastal võttis nõukogu esmakordselt vastu õigusakti, millega kehtestati kalatoodete ühine turukorraldus ning loodi kalanduses ühenduse struktuuripoliitika.

2. Varane areng

Kalandus oli tähtsal kohal läbirääkimistel, mille tulemusena liitusid 1972. aastal EMÜga Ühendkuningriik, Iirimaa ja Taani. Selle käigus eemalduti juurdepääsuvabaduse aluspõhimõttest – riiklikke ainuõigusi territoriaalvetes (12 meremiili laiune rannikuäärne vöönd) teostatavale rannapüügile laiendati ka majandusvöönditele, kuni 200 meremiili kauguseni rannikust. Liikmesriigid leppisid kokku, et kalavarude haldamine jäetakse Euroopa Ühenduse pädevusse.

3. ÜKP määrused ja reformid

a. 1983. aasta määrus

1983. aastal võttis nõukogu pärast mitmeaastaseid läbirääkimisi vastu määruse (EMÜ) nr 170/83,

millega loodi uue põlvkonna ÜKP, kus nähti ette **majandusvõonditest** kinnipidamine, sõnastati **suhelise stabiilsuse** mõiste ning sätestati **lubatud kogupüügil** ja kvootidel põhinevad kaitsvad kalavarude majandamise meetmed. Pärast 1983. aastat on ÜKPD tulnud kohandada seoses Gröönimaa lahkumisega ühendusest 1985. aastal, Hispaania ja Portugali liitumisega 1986. aastal ning Saksamaa taasühinemisega 1990. aastal. Need kolm sündmust on mõjutanud ühenduse laevastiku suurust ja ülesehitust ning püügipotentsiaali.

b. 1992. aasta määrus

1992. aastal vastu võetud määrusega (EMÜ) nr 3760/92 reguleeriti kalanduspoliitikat 2002. aastani ning sellega üritati kaotada suur tasakaalustamatus laevastiku püügivõimsuse ja -potentsiaali vahel. Selles soovitati **vähendada ühenduse laevastikku** ning leevendada selle sotsiaalset mõju **struktuuri-meetmetega**. Määruses kehtestati **püügikoormuse** mõiste, pidades silmas olemasolevate varude ja püügitegevuse vahelise tasakaalu taastamist ja säilitamist. Määrusega sätestati juurdepääs kalavarudele tõhusa **litsentsimisüsteemi** abil.

c. 2002. aasta reform

Määrusega (EMÜ) nr 3760/92 kehtestatud meetmed ei olnud ülepüügi lõpetamiseks piisavalt tõhusad ning paljud kalavarud vähenesid üha kiiremini. Olukorra kriitilisuse tõttu reformiti süsteemi kolme määrusega, mis võeti nõukogus vastu 2002. aasta detsembris ja mis jõustusid 1. jaanuaril 2003:

- raammäärus (EÜ) nr 2371/2002 kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta (millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EMÜ) nr 3760/92 ja (EMÜ) nr 101/76);
- määrus (EÜ) nr 2369/2002, milles kehtestatakse kalandussektorile ühenduse struktuuriabi andmise üksikasjalikud eeskirjad ja kord (ja muudetakse määrust (EÜ) nr 2792/1999);
- määrus (EÜ) nr 2370/2002, millega kehtestatakse ühenduse erakorraline meede kalalaevade lammutamiseks.

2002. aasta reformi peamine eesmärk oli kindlustada kalandussektori jätkusuutlik tulevik, tagades kaluritele stabiilse sissetuleku ja püsiva töökoha ning tarbijate varustamise, säilitades samas mereökosüsteemide haavatavat tasakaalu. Sellega kehtestati kalavarude majandamise pikaajaline käsitus (sh erakorraliste meetmete ettevalmistamine), mis hõlmab **mitmeaastaseid taastamiskavu** (varude jaoks, mis ei ole ohututes bioloogilistes piirides) ning **mitmeaastaseid majandamiskavu** (teiste varude jaoks).

Et vältida laevastiku ülemäärase püügivõimsuse ja tegelike kalapüügivõimaluste vahelise tasakaalustamatuse suurendamist, on alates 2005. aastast antud toetusi ainult **ohutuse ja töötingimuste** parandamiseks **pardal** ning **toodete kvaliteedi** parandami-

seks, et minna üle **valikulisematele kalapüügimeetoditele** või varustada laevu **VMS-süsteemidega**.

Samuti kehtestati sotsiaalmajanduslikud meetmed tööstusharu toetamiseks üleminekuperioodil. Tõhusama, läbipaistvama ja õiglasema kontrolli tagamiseks asutati Vigos (Hispaania) **Ühenduse Kalanduskontrolli Amet**.

2002. aasta reformiga anti kaluritele neid mõjutavate otsuste tegemisel suurem sõnaõigus, kuna loodi piirkondlikud nõuandekomisjonid, mis koosnevad kaluritest, teadusekspertidest, teiste kalanduse ja vesiviljelusega seotud sektorite esindajatest, piirkondlike ja riiklike ametiasutuste, keskkonnakaitsjate ja tarbijate esindajatest.

Ühise kalanduspoliitika 2009. aasta reform

2002. aasta reform ei täitnud lühiajalises perspektiivis ootusi, kuna mõned varud kahanesid jätkuvalt. Samal ajal kerkis sellega seoses esile probleeme, mis olid seni märkamatuks jäänud, näiteks saagi vette tagasi laskmine.

2009. aastal algatas Euroopa Komisjon avaliku arutelu ÜKP reformi üle eesmärgiga integreerida uusi põhimõtteid, millega reguleerida ELi kalandust 21. sajandil. Pärast pikka arutelu nõukogus ja esmakordselt ka parlamendis saavutati 1. mail 2013 kokkulepe uue kalanduskorra suhtes, mis rajaneb kolmel peamisel sambal:

- uus ÜKP;
- kalandus- ja vesiviljelustoodete turu ühine korraldus;
- uus Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF).

Uue ÜKP mõte on tagada kalandus- ja vesiviljelustegevuste kaugeleulatuv keskkonnasäästlikkus ning majandamine viisil, mis toetab kasulikke majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning tööhõivet. Tähtsaimad on järgnevad küsimused.

- Mitmeaastane ökosüsteemist lähtuv majandamine, et tugevdada eelmise reformiga mitmeaastastele kavadele antud osatähtsust ning minna üle rohkem ökosüsteemist lähtuvalle käsitusele (asendades ühe liigi majandamiskavad mitme liigi kavade ja kalanduskavadega).
- Maksimaalne jätkusuutlik saagikus: võttes arvesse rahvusvahelisi kompromisse, näiteks 2002. aastal Johannesburgi säästva arengu tippkohtumisel kokkulepitut, seab ÜKP kõigi oma kalavarude puhul peamiseks sihtmärgiks maksimaalse jätkusuutliku saagikuse. Võimalusel 2015. aastaks, aga hiljemalt 2020. aastaks viiakse kalastussuremus tasemele F_{MSY} (konkreetselt varu püük sellisel tasemel, et tulemuseks on maksimaalne jätkusuutlik saagikus).
- Tagasiheitekeeld: uue reformiga lõpetatakse üks kõige vastuvõetamatum ELi kalandussektorite

ühine tava. Reguleeritavate liikide tagasiheide lõpetatakse järk-järgult ning koos sellega kehtestatakse kõrvalmeetmed keelu rakendamiseks. 2019. aastaks rakendavad uut tagasiheitepoliitikat kõik ELi kalandussektorid.

- Laevastiku püügivõimsuse osas kohustab uus ÜKP liikmesriike kohandama püügivõimsust nii, et see oleks tasakaalus nende püügivõimalustega. Liikmesriigid peavad koostama kavade selle vähendamiseks kohe, kui mõnes laevastiku osas kujuneb välja ülemäärane võimsus.
- Väikesemahuline kalapüük saab tulenevalt oma tähtsusest ELi kalandussektoris uues ÜKPs erilise koha. Traditsioonilistele laevastikele eraldatud 12 meremiili suuruse välistusala kehtivust pikendatakse 2022. aastani ning liikmesriikidel soovitatakse eraldada sellele sektorile suurem osa kvootidest, kui võrd sektori keskkonnamõju on vähene, kuid tööjõumahukus suur.
- Normid, millega reguleeritakse ELi kalalaevastike tegevust kolmandate riikide ja rahvusvahelistes vetes, kehtestatakse ELi välissuhteid silmas pidades ning tagades, et need normid on kooskõlas ELi poliitika põhimõtetega. Sellistes vetes kohaldatav püügikord töötatakse välja partnerluslepingute abil ning piirkondlikes kalavarude majandamise organisatsioonides osalemise kaudu.
- Uue reformi keskmes on ka jätkusuutlik vesiviljelus, millel on kaks eesmärki – suurendada saagikust (ELi kalaturu varustamiseks) ning elavdada ranniku- ja maapiirkondade majanduskasvu. See kavatakse saavutada riiklike kavade abil, millega kõrvaldatakse haldustakistused ning toetatakse vesiviljelussektoris keskkonna-, sotsiaalseid ja majanduslikke standardeid.
- Uute nõuete kohaselt peavad liikmesriigid tugevdamata teaduse osakaalu tulevases ÜKPs, suurendades andmete kogumist ning teabe jagamist kalavarude, laevastike ning püügitegevuse mõju kohta.
- Reformi eesmärk on saavutada vähem tsentraliseeritud juhtimine, viies otsuste tegemise kala-

püügikohtadele lähemale. Uues määruses tuleb sätestada, et ELi seadusandjad määratlevad üldise raamistiku ning liikmesriigid töötavad välja rakendusmeetmed, tehes samas omavahelist piirkondlikku koostööd.

Kalandus- ja vesiviljelustoodete turu ühine korraldus on olnud samuti osa reformiplaanidest. Selle eesmärk on tugevdamata ELi kalatööstuse konkurentsivõimet ning parandada turgude läbipaistvust, ajakohastades ja lihtsustades praegust regulatsiooni. Tulevikus on tootjate organisatsioonidel ELi turgudel oluline roll, eriti kollektiivse majandamise, seire ja kontrolli osas.

Samuti võetakse kasutusele uued märgistamist, kvaliteeti ja jälgitavust puudutavad turustamisstandardid, millega tagatakse kalatoodete ostmisel tarbijate parem teavitamine nende valikute jätkusuutlikkuse kohta.

Uus Euroopa Merendus- ja Kalandusfond hakkab toimima ÜKP ning kalandus- ja vesiviljelustoodete ühise turukorralduse rakendamist toetava finantsvahendina.

Euroopa Parlamendi roll

A. Pädevus

- Kalandusalased õigusaktid: Lissaboni leping näeb ette kaasotsustamismenetluse (seadusandlik tavamenetlus).
- ELi osalemine rahvusvahelistes kalanduskonventsioonides ning lepingute sõlmimine kolmandate riikidega (kaasotsustamismenetlus nõukoguga).

B. Roll

Lissaboni lepinguga anti parlamendile suurem seadusandlik võim ning võimalus aidata kujundada ühist kalanduspoliitikat ja suunata ELi kalandus- ja vesiviljelussektorite tegevusi reguleerivaid eeskirju.

→ Rafael Centenera Ulecia

5.3.2. Kalavarude kaitse

Kalavarude kaitse põhineb vajadusel tagada nende varude säästev kasutamine ja kalandussektori elujõulisus pikas perspektiivis. Selle eesmärgi saavutamiseks on Euroopa Liit võtnud vastu seadusi, millega reguleeritakse juurdepääsu ELi vetele, varude jaotamist ja kasutamist, lubatud kogupüüke ja püügikoormuse piiramist.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–43.

Eesmärgid

Põhieesmärk on tagada kalavarude säästva kasutamise ja kalandussektori elujõulisus pikas perspektiivis.

Saavutused

A. Vetele ja kalavarudele juurdepääsu aluspõhimõtted

1. Juurdepääs ELi vetele

a. Võrdse juurdepääsu põhimõte

Üldpõhimõtte kohaselt on Euroopa Liidu kalalaevald ühesugune juurdepääs Euroopa Liidu kõigile vetele ja kalavarudele.

b. 12 miili laiuses vööndis kehtivad piirangud

Tegemist on erandiga Euroopa Liidu vetele võrdse juurdepääsu põhimõttest ja see kehtib rannajoonest 12 meremiili kaugusele ulatuvas vööndis. Neis vööndites võivad liikmesriigid jätta endale kalastamise ainuõiguse. Erandi eesmärk on kaitsta kõige tundlikumaid alasid, piirates püügikoormust ning kaitses traditsioonilist kalastustegevust, millest sõltub teatavate rannikualade kogukondade sotsiaalne ja majanduslik areng. Meetmed, millega kehtestatakse vetele ja kalavarudele juurdepääsu tingimused, võetakse vastu olemasoleva bioloogilise, sotsiaal-majandusliku ja tehnilise teabe alusel. Seda piirangut on pikendatud määrusega (EÜ) 1152/2012 kuni 2014. aasta lõpuni.

c. Juurdepääsupiirangud väljaspool 12-miilist vööndit

Komisjon avaldas 2005. aastal teatise (COM(2005) 422), milles käsitleti teatud juurdepääsupiirangute läbivaatamist ühises kalanduspoliitikas (Shetlandi saarte keeluala ja atlandi merilesta keeluala). Teatis koostati vajaduse tõttu hinnata, kui põhjendatud on vetele ja kalavarudele juurdepääsu piirangud väljaspool 12-miilist vööndit. Shetlandi keeluala moodustati selleks, et kontrollida juurdepääsu piirkonna eriti olulistele ja bioloogiliselt tundlikele liikidele. Atlandi merilesta keeluala loodi eesmärgiga vähendada Põhjameri kalapüügil vette tagasi lastavate lestaliste ning eriti merilesta koguseid. Teatises

nähti ette Shetlandi keeluala juurdepääsupiirangute pikendamine veel kolmeks aastaks, kuid atlandi merilesta keeluala osas tähtaega ei sätestatud, kuna valjalike uuringute pikkus ja ulatus ei ole täpselt teada.

2. Varude jaotamine ja säästev kasutamine

a. Suhtelise stabiilsuse põhimõte

Kalapüügivõimalused jaotatakse liikmesriikide vahel selliselt, et kõigile liikmesriikidele oleks kõigi asjaomaste kalavarude osas tagatud kalandustegevuse suhteline stabiilsus. Suhtelise stabiilsuse põhimõte lähtub eelkõige varem püütud kogustest ning selle kohaselt säilitatakse igale liikmesriigile kindel protsent peamiste kaubanduslike liikide lubatud püügikoormusest. Püügikoormus peab olema pikemas perspektiivis üldiselt stabiilne, võttes arvesse, kui oluline on tagada kalapüügi jätkumine, eriti neis piirkondades, mis on pikka aega olnud kalapüügist suuresti sõltuvad.

b. Kalavarude säästev kasutamine

Üks ühise kalanduspoliitika prioriteete on kalavarude kaitse tänu püügivõimsuse kohandamisele püügivõimalustega. Kalavarude säästva kasutamise saavutamiseks tuleb kalavarude majandamisel lähtuda maksimaalsest jätkusuutlikust saagikusest. Selleks lähtutakse ühise kalanduspoliitika otsuste tegemisel parimatest kättesaadavatest teaduslikest soovistest ning kohaldatakse ettevaatuspõhimõtet, kusjuures piisava teadusliku teabe puudumist ei tohi kasutada põhjusena, et liikide kaitseks võetavatest meetmetest loobuda või neid edasi lükata. Kalavarude säästev kasutamine nõuab ka ökosüsteemipõhise lähenemisviisi järkjärgulist kasutuselevõttu kalavarude majandamisel.

B. Kalavarude kaitse

1. Lubatud kogupüük ja püügikoormuse piiramine

a. Püügi piiramine

Rahvusvahelise Mereuurimise Nõukogu (ICES) ning kalanduse teadus-, tehnika- ja majanduskomitee (STECF) teaduslikel seisukohtadel põhinevad lubatud kogupüügid (TAC) arvutatakse enamiku liikide puhul jätkuvalt igal aastal, et neid oleks võimalik korrigeerida vastavalt kalavarude arengule. Kalavarude mitmeaastase majandamise raamistikus on lubatud kogupüük aga stabiilsem ja võimaldab kaluritel oma tegevust paremini kavandada.

b. Püügikoormuse piiramine

Meetmeid püügikoormuse piiramiseks võib võtta ohustatud kalavarude taastamiskavade raames. Näiteks võidakse piirata lubatud püügipäevade arvu kuus. Päevade arv võib varieeruda vastavalt kasutatavatele püügivahenditele, kalastusvööndile (vastavalt ICESi jaotusele), sihtliigile, kalavarude seisundile ja ka aluse võimsusele. Suurema paindlikkuse tagamiseks võib liikmesriik püügipäevi oma laevastiku eri üksuste vahel ümber jagada.

c. Tehnilised meetmed

Üldjuhul on nende meetmete eesmärk vältida noorkalade, mittekaubanduslike liikide ja muude mereloomade püüki. Meetmed määratakse kindlaks sihtliikide ja nendega seotud liikide (mitme liigiga püügipiirkondade puhul), tegutsemisvööndi ja kasutatavate püügivahendite alusel. Uusimad tehnilised meetmed on seotud alljärgneva:

- püügivahendid, võrgusilma miinimumsuuruse, võrgu ehituse ja võrkude arvu määramine laeval;
- juhusliku või kaaspüügi liigiline koosseis ja piirnäitajad;
- selektiivsete püügivahendite kasutamine, et vähendada kalastustegevuse mõju mere ökosüsteemile ja mitesihtliikidele;
- keelu- või piiranguvööndite ja -aegade piiritlemine, sealhulgas kudemisalade ja noorkalade elualade kaitseks;
- pütavate ja/või lossitavate kalaliikide alamõõtude kehtestamine.

Juhul kui vee-elusressursside või mere ökosüsteemide kaitse on kalastustegevuse tõttu tõsisel ohus ning tuleb kiiresti tegutseda, võivad komisjon ja liikmesriigid (või liikmesriigid omal algatusel) võtta vastu erakorralisi meetmeid kalavarude kaitseks ning ohustatud mereökosüsteemide tasakaalu taastamiseks.

Teise võimalusena võivad liikmesriigid võtta vastu kaitse- ja majandusmeetmed, mida kohaldatakse kõigi nende 12-miilises majandusvööndis asuvate kalalaevade suhtes, tingimusel, et need meetmed ei ole diskrimineerivad ja et liikmesriigid on konsulteerinud komisjoni, teiste asjaomaste liikmesriikide ning asjaomase piirkondliku nõuandekomisjoniga. Euroopa Liidu õigusaktidest rangemaid meetmeid tohivad liikmesriigid kohaldada ainult oma lipu all sõitvatele laevadele ning oma suveräänsuse ja jurisdiktsiooni alla kuuluvates vetes.

Viiakse läbi ka kalanduse katseprojekte, et parandada varude kaitset ja katsetada selektiivseid püügtehnikaid, mida võiks rakendada.

2. Kalavarude majandamise pikaajaline strateegia

Kalavarude mitmeaastaste majandamiskavadega püütakse hoida varude suurus bioloogiliselt ohutu-

tes piirides. Nende kavadega kehtestatakse maksimaalsed püügikogused ja mitmed tehnilised meetmed, arvestades seejuures iga kalavaru ja püügipiirkonna omadusi (sihtliigid, kasutatavad püügivahendid, sihtliikide varude seisukord) ning meetmete majanduslikku mõju asjaomastele püügipiirkondadele.

Kalavarude mitmeaastasi taastamiskavasid rakendatakse ohustatud kalavarude puhul. Kavade tuginevad teadlaste soovitudele ning neis nähakse ette püügikoormuse piirangud (st laevade merepäevade arv). Kavadega tagatakse, et kalandustegevuse mõju mere ökosüsteemidele jääb jätkusuutlikule tasemele.

3. Kalalaevastiku haldamine

Kalalaevastiku haldamisega kohandatakse püügivõimsusi, et tagada stabiilne ja püsiv tasakaal püügivõimsuste ja püügivõimaluste vahel. See hõlmab järgmist:

- kalastustegevuseks lubatud aluste arvu ja tüübi kindlaksmääramine (näiteks püügilubadega);
- laevaregister kui püügivõimsuse kontrolli ja järelevalve vahend;
- laevade registrisse kandmise ja registrist kõrvaldamise kord ning koguvõimsuse piiramine;
- püügikoormuse piiramise meetmete rakendamine ja võrdlustasemetega kehtestamine;
- liikmesriikide kohustus teavitada oma laevastiku võimsusest;
- Euroopa Kalandusfondi (EKF) vahendid püügivõimsuse kohandamiseks.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati pidanud tähtsaks ettevaatuspõhimõtte ja jätkusuutlike varude põhimõtte järgimist. Viimasel ajal on Euroopa Parlamendi kalanduskomisjoni esitatud muudatusettepanekuid kalavarude majandamis- ja taastamiskavadele rohkem arvesse võetud kui varasemalt. Näiteks 2004. aastal ei võetud arvesse ühtki parlamendi muudatusettepanekutest tursavarude majandamiskava kohta. Mõned neist jõudsid siiski (vähemalt osaliselt) tursavarude 2008. aasta majandamiskavasse. Kokkuvõttes võeti parlamendi muudatusettepanekutest sellele kavale täielikult või osaliselt vastu 80%. Sama juhtus harilikku tuuni majandamiskavade puhul 2007. ja 2009. aastal.

Tursavarude taastamise kava läbivaatamine 2008. aastal oli menetlus, mille käigus tehti enne vastuvõtmist kõige rohkem muudatusi. Kõige vähem muudatusettepanekuid esitati Šotimaa lääneranniku heeringa majandamiskava kohta. Enamik muudatusi puudutas püügikoormuse kontrolli meetmeid. Alates 2002. aastast analüüsitud 12 majandamiskavast seitsmes on püügikoormuse piiramise peatükidest märkimisväärsed osi välja jätud. See puudutab järgmiste liikide majandamiskavasid: (1) tursk

2004; (2) põhjapoolne merluus; (3) uusmeremaa merluus ja norra salehomaar; (4) Biskaia lahe harilik merikeel; (5) La Manche'i lääneosa harilik merikeel; (6) Põhjameri atlandi merilest ja harilik merikeel; ning (7) läänemere tursk. Nende majandamiskavade esialgsetes versioonides oli peatükk, mis sisaldas tervet hulka meetmeid (8 artiklit), mille eesmärgiks oli kasutada püügikoormuse piiramise alusena kilovatt-päevi ning luua selleks vastav andmebaas ja laevade nimekiri. Nimetatud peatükk jäeti täielikult välja kõigepealt 2004. aastal tursavarude majandamiskavast ning seejärel kõigist järgnevatest kavadest, kus see sees oli olnud, sest leiti, et sellel on diskrimineeriv mõju liikmesriikidele, millel on suur spetsiaalselt tursapüügiks mõeldud kalalaevastik, võrreldes nende riikidega, kus tursapüük on vaid kaaspüük. Välja jäetud peatüki asemel lisati igasse majandamiskavasse erinevaid sätteid püügikoormuse piiramise kohta, seega läheneti püügikoormuse piiramisele diferentseeritult ja komplekselt. Tursavarude 2004. aasta majandamiskavas kasutusele võetud süsteemiga (merekäevi mootori kohta) ei õnnestunud püügikoormust vähendada, seega asendati see 2008. aasta määruses kilovatt-päevade koguarvu piiranguga

iga kalalaevastiku kohta, mis võttis eraldi arvesse iga laevastiku mõju tursa kalastussuremusele.

Palju muudatusi tehti ka uusmeremaa merluusi ja norra salehomaari majandamiskavasse, sealhulgas muudeti püügikoormuse piiramise ja kontrolli ning järelevalve korda, kusjuures enamiku muudatusettepanekutest tegi Euroopa Parlament. Euroopa Parlamendi ja nõukogu seisukohtade alusel võeti vastu olulised muudatused hariliku tuuni majandamiskava tugevdamiseks, muu hulgas lisati liikmesriikide kohustus omada püügiplaani.

Euroopa angerja taastamiskava määruse ettepaneku ning vastu võetud lõppteksti üheks peamiseks erinevuseks kujunes hooajaliste püügikeeldude kaotamine. Suuremat rõhku pandi angerjavarude majandamiskavadele, mille raames on püügikeeldu võimalik kasutada ühena majandamismeetmetest. Parlamendi kalanduskomisjon oli hooajaliste püügikeeldude vastu ja tegi ettepaneku, et püügikoormust tuleks poole võrra vähendada; koormuse vähendamise meetmed kehtivad aga ainult juhtudel, kui angerjavarude majandamiskavasid heaks ei kiideta.

→ Rafael Centenera

5.3.3. Kalandustegevuse kontrollimine

Kalandustegevuse kontrollimise ja rikkumiste tõkestamise eesmärk on tagada kalandusalaste õigusnormide nõuetekohane kohaldamine ja vajaduse korral sundida neid eeskirju täitma. Sellealane pädevus ja vastutus jaguneb liikmesriikide, komisjoni ja ettevõtjate vahel. Liikmesriikide suhtes, kes neid eeskirju ei täida, võidakse algatada rikkumismenetlus.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 38–43.

Eesmärgid

Kontrollipoliitika eesmärk on tagada kalandusalaste õigusnormide täitmine, vajaduse korral sunnivahenditega. Lühidalt on meetmete vastuvõtmine Euroopa Liidu organite ülesanne, samas kui liikmesriigid vastutavad meetmete kohaldamise ja oma võimkonnas tuvastatud rikkumiste korral karistuste määramise eest.

Saavutused

A. Taust

1. Kontrolli- ja jõustamissüsteem enne ühise kalanduspoliitika 2002. aasta reformi

Enne 2002. aasta reformi takistas liikmesriike kalandust kontrollimast ja rikkumiste eest karistusi määramast eeskirjade ebaõige kohaldamine ja puudulik täitmine ning ülepüük, mille üldpõhjuseks oli vähetulemuslik kontrollisüsteem, kusjuures peamine probleem seisnes ühise kalanduspoliitika (ÜKP) erinevas jõustamises liikmesriikides, eelkõige haldusteenuste, seaduste ja kohtumenetluste erinevuste tõttu. Mitmeid kitsaskohti ilmnes ka ELi tasandil: puudus loetelu karistustest, mida liikmesriigid pidid ÜKP eeskirjade tõsise rikkumise korral kohaldama, ning komisjoni inspektoritel ei olnud suuremaid volitusi kui liikmesriikide inspektoritel. Rahvusvahelisel tasandil oli vaja paremini kindlaks määrata komisjoni ja liikmesriikide pädevused piirkondlikes kalandusorganisatsioonides.

2. Kontrolli- ja jõustamissüsteem pärast ÜKP 2002. aasta reformi

Muudetud ÜKPga (määrus (EÜ) nr 2371/2002) kaasnesid uued muudatused nende puuduste kõrvaldamiseks alljärgnevate meetmetega.

a. Eeskirjade jõustamisel tehtava koostöö tõhustamine ja ühise inspekteerimisstruktuuri loomine

Nimetatud meede nähti ette ÜKP ühtlase ja tulemusliku rakendamise tegevuskavaga (COM(2003)0130). Ühine inspekteerimisstruktuur pidi tagama ELi ja liikmesriikide inspekteerimis- ja järelevalveressurssi-

de ühiskasutuse Ühenduse Kalanduskontrolli Agenteeri (Community Fisheries Control Agency, CFCA) kaudu.

b. Kalandussektoris osalejate pädevuse selgitamine.

- **Liikmesriigid** vastutavad ÜKP eeskirjade rakendamise eest oma territooriumil ja oma vetes ning samuti neist vetest väljaspool tegutsevate nende lipu all sõitvate laevade poolt. Liikmesriigid vastutavad ka laevadele vaatlejate saatmise ja otsuste tegemise, sealhulgas kalapüügi keelustamise eest.
- **Komisjon** peab tagama, et liikmesriigid täidaksid oma kohustusi õiglaselt ja tõhusalt. Iga kolme aasta tagant koostab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitamiseks hindamisaruande oma tegevuse kohta seoses ÜKP eeskirjade kohaldamisega liikmesriikide poolt.

- Kõigis kalandustegevustes (püügist transpordi, töötlemise ja turustamiseni) osalevad **ettevõtjad** peavad igas tootmisjärgus täitma oma riigi seaduste ettekirjutusi.

c. Eeskirjade ühtlasem kohaldamine.

Liikmesriikides kohaldatavad karistused on endiselt erinevad ja see takistab eeskirjade ühetaolist täitmist. Nõukogu koostab tõsiste rikkumiste korral loetelu sanktsioonidest, mida liikmesriigid peavad kohaldama.

d. Liikmesriikide kaasamise tagamine.

Reform suurendas komisjoni õigusi liikmesriikide kalandustegevuse kontrollimisel (näiteks võivad ELi inspektorid nüüd ilma asjaomase liikmesriigi inspektoriteta korraldada kontrolle kalalaevadel ja ettevõtete ning teiste ÜKPga seotud üksuste ruumides; ka võib komisjon juhul, kui liikmesriik ei lõpeta ülepüüki, vähendada tema püügikvooti). Lisaks on kasutusel ÜKP eeskirjade täitmise tulemustabel, mille eesmärk on tõsta üldsuse teadlikkust oma liikmesriikide tulemustest kontrolli- ja jõustamistegevuses ning selle kaudu saavutada eeskirjade parem täitmine.

B. Koostöö, kontroll ja inspekteerimine

ELi kalalaevad tegutsevad ELi vetes, kolmandate riikide vetes või avamerel. Liikmesriigid vastutavad ÜKP eeskirjade jõustamise eest kõigil nende vetes kala püüvatel laevadel ja kõigil nende vetest väljaspool tegutsevatel nende lipu all sõitvatel laevadel. Liikmesriigid teevad ÜKP eeskirjade täitmise tagami-

seks koostööd ELi inspektoritega ja teiste liikmesriikidega.

1. Liikmesriikide ja komisjoni koostöö

Liikmesriigid võivad ELi inspektoritega nende ülesannete täitmisel koostööd teha ja nad annavad komisjonile aru mitmesugustes küsimustes, nagu näiteks järelevalveks eraldatud vahendid, kontrollitegevuste liigitamine ning rikkumiste ja määratud karistuste arv ja liigid.

2. Liikmesriikide inspekteerimisalane koostöö

Liikmesriikidel on lubatud:

- vahetada omavahel inspektoreid;
- inspekteerida nende lipu all sõitvaid laevu kõigis ELi vetes peale teiste liikmesriikide 12-miilise vööndi;
- inspekteerida teise liikmesriigi laevu kõigis ELi vetes, kui selleks on saadud luba asjaomaselt rannikuliikmesriigilt või kui inspekteerimine toimub spetsiaalse inspekteerimisprogrammi raames (määruse (EMÜ) nr 2847/93 artikli 2 lõige 4);
- inspekteerida teise liikmesriigi laevu rahvusvahelistes vetes;
- muudel juhtudel peavad liikmesriigid üksteisele inspeksioonide läbiviimiseks loa andma.

3. Ühine inspekteerimisstruktuur

ELi vetele ja ressurssidele on juurdepääs üksnes neil kalalaevadel, kellel on kalapüügilitsents ja luba kala püüda. Nende pardal peavad olema ka nõuetekohaselt paigaldatud ja töötavad seireseadmed (näiteks laevaseire satelliitsüsteem). Kalalaevade kaptenid annavad aru püügist ja lossimisest. Nad teevad koostööd oma laeva pardal viibivate inspektoritega ja täidavad muu hulgas ettenähtud lossimise, ümberlaadimise, laevade märgistamise ja identifitseerimise ning püügivahenditega seotud tingimusi. Kalandustoodete turustamisel võib neid kalalaevadelt müüa ainult registreeritud ostjatele või oksjonitele. Kõiki neid tegevusi peavad kontrollima ja inspekteerima liikmesriikide ja komisjoni inspektorid. Ühise inspekteerimisstruktuuri eesmärk on korraldada liikmesriikide kontrolli- ja inspekteerimisvahendite ühist kasutamist vastavalt ELi strateegiale, et tagada kalanduseeskirjade jõustamine.

Ühenduse Kalanduskontrolli Agentuur

Ühenduse Kalanduskontrolli Agentuur asutati 2005. aastal ja selle eesmärk on parandada ÜKP eeskirjade täitmist. Agentuur parandab ühetaolist ja tulemuslikku eeskirjade jõustamist tänu ELi ja liikmesriikide vahendite ühiskasutusele kalandustegevuse kontrollimisel, inspekteerimisel ja järelevalves ning vastavale kooskõlastamisele (ühiskasutuskavad). Selline operatiivne kooskõlastamine aitab toime tulla liikmesriikide kontrollisüsteemidele eraldatud vahendite ebaühtlusest ja nende prioriteetide erinevusest tingitud puudustega jõustamisel. Agentuur ei

mõjuta liikmesriikide ja komisjoni pädevuste jagunemist, liikmesriigid vastutavad endiselt ÜKP eeskirjade üle järelevalve teostamise ja nende jõustamise eest.

C. Eeskirjade jõustamine ja rikkumismenetlused

1. Eeskirjade ühtlustamine

Kõigile liikmesriikidele ühiste kohustuste kehtestamine on samm edasi eeskirjade parema jõustamise suunas. Olulisemad kehtestatud meetmed on järgmised.

a. Jälgitavus

Jälgitavus aitab vähendada eeskirjade rikkumist kalapüügi ajal või pärast saagi lossimist, ühtlasi saab tarbija turustusahela igal etapil kalandustoodete kohta täiendavat teavet. Jälgitavusega seonduvad mitmed kohustused; kalandustoodetega peab käima kaasas rida **dokumente** toodete identifitseerimiseks teel võrgust kuni toidulauani. ELi vetes tegutsevad, sealhulgas ka kolmandate riikide kalalaevad peavad olema varustatud satelliitseireseadmete, näiteks **laevaseire satelliitsüsteemidega**, mis võimaldavad nende tegevust rangemalt kontrollida.

b. ÜKP eeskirju tõsiselt rikkuvate tegevuste loetelu

Kalanduseeskirjade rikkumine ei piirdu ainult kalapüügitegevusega merel, vaid hõlmab ka kala lossimist, müüki, ladustamist, vedu ja importimist. Tegevused, millega tõsiselt rikutakse ELi eeskirju, on loetletud määruses (EÜ) nr 1447/1999. Loode-Atlandi kalastusorganisatsiooni (Northwest Atlantic Fisheries Organization, NAFO) piirkonnas on lepingupooled kokku leppinud selles, mis kujutab endast tõsiselt rikkumist.

2. Jõustamine liikmesriikides

Liikmesriikide aruandekohustusest tulenevalt avalikustatakse nende tulemused kalanduseeskirjade jõustamisel ÜKP tulemustabelis. Komisjonile esitavates liikmesriikide aastaaruannetes käsitletakse järgmisi küsimusi:

- püügiaruande esitamise kohustused;
- kvootide ületamine;
- püügikoormuse aruanded;
- laevaregister, registrisse kandmise ja sellest väljaarvamise korra, kehtivate võrdlustasemetega ning muude kalalaevade suhtes kehtivate kohustuste järgimine;
- struktuuriabi kasutamine;
- keskkonnaküsimused (nt triivvõrkude kasutamise loaga laevad või haiuimede eemaldamine).

3. Rikkumismenetlused

Need on menetlused, mille komisjon on ametlikult algatanud mõne liikmesriigi vastu ELi õiguse rikku-

mise eest. Kõige levinumad menetlused on järgmistest rikkumistega:

- ülepüük, kvoodi ületamine, loata kalapüük;
- valeandmete esitamine püügi ja püügikoormuse kohta;
- tehniliste kaitsemeetmete puudulik kontrollimine (nt triivvõrkude kasutamine tuunikala püügil pärast vastava keelu kehtestamist ning alamõdulise kala püük ja turustamine);
- kalandussektori ebatõhus kontroll ja inspekteerimine.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati toetanud tõhusate kontrolli- ja jõustamismeetmete vastuvõtmist. Parlament on eeskätt esitanud mitmeid nõudmisi, mis puudutavad eelkõige ÜKP sätete paremat rakendamist ELi kalalaevade ebaseadusliku, teatamata jäetud ja reguleerimata kalapüügi vähendamiseks; ebaseadusliku, teatamata jäetud ja reguleerimata kalapüügi saaduste turustamise keelustamist; nõuet tõendada kala seaduslikku päritolu enne selle lossimist või ELi importimist; ebaseadusliku, teatamata jäetud ja

reguleerimata kalapüügiga tegelevate laevade ELi registri loomist; ühtsete miinimumsanktsioonide kehtestamist rikkumiste eest ning ebaseadusliku, teatamata jäetud ja reguleerimata kalapüügiga tegelevate laevade ELi sadamatesse sisenemise ja nende kala seal vastuvõtmise keelustamist. Lisaks on parlament toetanud ja tõhustanud määrust, milles käsitletakse ELi kalalaevadele **püügilubade andmist** püügiks ELi vetest väljaspool ning kolmandate riikide laevade pääsu ELi vetesse. Nimetatud määrus on üks osa ÜKP lihtsustamisest ning sellega kehtestatakse kalapüügilubade taotlemise ja väljastamise üldeeskirjad, muudetakse selgemaks komisjoni ja liikmesriikide kohustused ning täpsustatakse kalapüügilase aruandluse nõudeid. Määrus sisaldab ka mitmeid uuenduslikke ideid, mis võivad parandada kalanduskokkulepete tingimuste täitmist ja muuta läbipaistvamaks ELi laevade tegevuse ELi vetest väljaspool. Kuigi on raske ette näha, mil määral nõukogu ettepanekut muudab ja milliseid konkreetseid küsimusi lõpuks kontrollimäärusesse käsitletakse, on parlament seisukohal, et ettepaneku sätted on väga olulised ja need tuleb säilitada.

→ [Jakub Semrau](#)

5.3.4. Kalandusele antav struktuuriabi

Algselt rahastati Euroopa kalanduspoliitikat Kalanduse Arendusrahastu vahenditest, seejärel aastatel 2007–2013 Euroopa Kalandusfondist (EKF), ning aastatel 2014–2020 eraldatakse selleks 6,5 miljardit eurot Euroopa Merendus- ja Kalandusfondist (EMKF).

Õiguslik alus

Õiguslikuks aluseks on EÜ asutamislepingu artiklid 32–37 ja 158 ning Lissaboni lepingu artiklid 38–43.

Eesmärgid

Kalanduse struktuuripoliitika peamine eesmärk on olnud kohandada laevastiku püügivõimsust püügivõimalustega, et leevendada ülepuügi probleemi ja tagada sektori kestlik tulevik. Selleks püüti laevastiku ajakohastada ja konkurentsivõimeliseks muuta, likvideerides üleliigse püügivõimsuse ning suunates kalandussektorit toetama ja täielikult välja arendama kalandusest äärmiselt sõltuvaid rannikualasid. Uus EMKF juhindub kogu ühise kalanduspoliitika ümberkorraldamisest ja peab aitama kaluritel täita selliseid uusi nõudeid nagu saagi vette tagasiheitmise keeld, kuid selle toel parandatakse ka ohutust ja töötajate tervist, andmete kogumist ja sadamataristuid.

Saavutused

A. Taust

Kalanduse struktuuripoliitika sai alguse 1970. aastal, mil Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) arendusrahastut otsustati kasutada ehitustööde, ajakohastamise, turustamise ja töötlemise toetamiseks kalandussektoris.

Edinburghi Euroopa Ülemkogul 1992. aastal otsustati viia kalanduse struktuuripoliitika struktuurifondide rakendamiselasse, määrates talle omaette eesmärgi nr 5 a (kalanduse struktuuride kohandamine) ja eraldi rahastamisvahendi Kalanduse Arendusrahastu näol. Kalandusest sõltuvatele piirkondadele rahalise toetuse andmiseks kehtestati ajavahemikuks 1994–1999 ühenduse kalandussektori ümberkujundamise algatus PESCA, koos selliste täiendavate meetmetega nagu ennetähtaegselt pensionile jäämine, stiimulid noortele kaluritele jne.

Agenda 2000 raames lisandusid uued suunised, muu hulgas viidi kalandusest sõltuvate alade struktuuriprobleemid struktuurifondide uue eesmärgi nr 2 alla ning aastal 2000 lõpetati PESCA algatus. Nõukogu määrusega (EÜ) nr 1263/1999 kehtestati uus Kalanduse Arendusrahastu raamistik sekkumistegevuseks aastatel 2000–2006, mille eesmärk oli saavutada säästev tasakaal kalavarude ja nende kasutamise vahel.

Ühise kalanduspoliitika reformi ühe osana võeti vastu senisest lihtsam süsteem ühenduse laevastiku püügivõimsuse piiramiseks ja kohandamiseks olemasolevate kalavarudega. Aastatel 2007–2013 asendas Kalanduse Arendusrahastut Euroopa Kalandusfond (EKF).

B. Struktuuripoliitika vahendid

1. Aastatel 1983–2002 toimusid struktuuripoliitika keskse osana neljas etapis mitmeaastased arendusprogrammid. Programmide eesmärk oli reguleerida ELi liikmesriikide kalalaevastiku suurus ning viia püügikoormus vastavusse olemasolevate kalavarudega. Mitmeaastased arendusprogrammid ei andnud siiski laevastiku ümberkorraldamisel tulemusi, peamiselt järgmistel põhjustel:

- nõukogus kokkulepitud eesmärgid olid väga madalad;
- järjekindlusetus, mida kajastas võimsuste vähendamise toetuste ja laevaehitustoetuste üheaegne kohaldamine;
- raskused laevade mootorivõimsuse mõõtmisel;
- ei arvestatud tehnika arengu mõju;
- võeti kasutusele püügikoormuse vähendamine, mille eesmärkide arvutamine oli liiga keeruline ja andis äraspidiseid tulemusi; vähendamise eesmärgid osutusid puudulikuks, kuna liikmesriigid said neid täita kas aluste lõpliku kasutuselt kõrvaldamise või püügi ajutise peatamisega.

2. Lammutatud laevad moodustasid 94% aastatel 1994–1997 Kalanduse Arendusrahastu vahendite abil kasutuselt kõrvaldatud laevade koguarvust.

3. Ühise kalanduspoliitika 2002. aasta reformiga lõpetati mitmeaastaste arendusprogrammide kasutamine ja võeti kasutusele lihtsam süsteem Euroopa kalalaevastiku võimsuse piiramiseks. Uue süsteemiga suurendati liikmesriikide vastutust oma laevastike haldamisel.

C. Euroopa Kalandusfond

1. EAastateks 2007–2013 asendati Kalanduse Arendusrahastu EKFIGa, millel oli viis prioriteetset eesmärki:

- toetada ühise kalanduspoliitika peamisi eesmärke, eelkõige neid, mis kehtestati 2002. aasta reformiga, tagades kalavarude säästva kasutamise

ning püsiva tasakaalu kalavarude ja ELi kalalaevastiku püügivõimsuse vahel;

- suurendada kalandussektori ettevõtjate konkurentsivõimet ja majanduslikku elujõulisust;
- edendada keskkonnasäästlike kalapüügi- ja tootmisviise;
- pakkuda piisavat toetust kalandussektori töötajatele;
- soodustada kalandusest sõltuvate piirkondade majandustegevuse mitmekesistamist.

Aastatel 2007–2013 oli EKFi eelarve kogumaht 3849 miljonit eurot, millest 2908 miljonit suunati läheneesmärgi piirkondadele ja 941 miljonit muudele piirkondadele. Rahastamine tehti kättesaadavaks kõigile kalandussektori valdkondadele – mere- ja siseveekalandusele, vesiviljelusettevõtetele, tootjate ühendustele ning töötlemis- ja turustamissektorile.

2. Meetmete tüübid

Kalanduse majandusliku, keskkonnavalase ja sotsiaalse jätkusuutlikkuse tagamiseks keskendub Euroopa Kalandusfond viiele järgmisele põhivaldkonnale:

- ühenduse kalalaevastiku kohandamise meetmed – abi kalalaevade alaliseks või ajutiseks kasutuseks kõrvaldamiseks või siis koolituseks, tegevusala muutmiseks või varaseks pensionileminekuks;
- vesiviljelus, töötlemine ja turustamine – kalanduse keskkonnamõju piiravate püügivahendite ja -meetodite omandamise ja kasutuselevõtu edendamine, eriti väikestes ja mikroettevõtetes;
- ühist huvi pakkuvad meetmed – abikõlblikud olid need projektid, mis aitasid kaasa kalavarude säästvale arengule või kaitsele, kalandustoodete turgude tugevdamisele või teadlaste ja kalandussektori ettevõtjate partnerluse edendamisele;
- kalandusega tegelevate rannikupiirkondade säästev areng – toetus meetmetele ja algatustele, mille eesmärk on mitmekesistada ja tugevdada kalandustegevuse vähenemisest mõjutatud piirkondade majandusarengut;
- tehniline abi – kavandatud määruse rakendamiseks vajalike ettevalmistuste, järelevalve, haldus- ja tehnilise toe, hindamise, auditi ja kontrolliga seotud tegevus.

Liikmesriigid vastutasid rahaliste vahendite jaotamise eest nende viie põhivaldkonna vahel.

D. Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel uue ja põhjalikult muudetud ühise kalanduspoliitika (ÜKP) osas saavutatud kokkuleppe elluviimiseks tuleb EMKFi komisjoni ettepaneku ja 2013. aasta oktoobris toimunud esimesel lugemisel parlamendi tehtud muudatuste kohaselt keskenduda järgmisele.

1. Eesmärgiks on säästev kalandus ELis

Kuna ÜKP kohustab liikmesriike kehtestama alates 2015. aastast jätkusuutlikud püügikvoodid ja keelustama soovimatu püügi vette tagasi heitmise, aitab EMKF kaluritel uusi eeskirju täita, toetades investeringuid selektiivsematesse püügivahenditesse või seadmetesse, mis hõlbustavad soovimatu kaaspüügi käitlemist, lossimist ja säilitamist.

2. Parem andmestik kalavarude paremaks majandamiseks

EMKF rahastab kalavarusid kajastavate (näiteks uue ÜKP eeskirjadega nõutava maksimaalse jätkusuutliku saagikuse määramiseks vajalike) andmete kogumist ja käitlemist.

3. Mootorite uuendamine

Parlament lisas EMKFi toetuse mootorite mahavõtmiseks, asendamiseks või uuendamiseks, tingimusel et uue mootori efektiivsuse suurenemine on asendatava mootori omast vähemalt 40% väiksem. Laevastiku uuendamise subsideerimise ettepanek lükati aga tagasi.

4. Toetus noortele kaluritele

Vähem kui 35 aasta vanuste kaluritele antakse kuni 100 000 eurot individuaalset ettevõtluse alustamise toetust, tingimusel et nad ostavad 5 kuni 20 aasta vanuse väikese rannapüügilaeva ja omavad vähemalt viieaastast töökogemust kalandussektoris.

5. Eeskirjade lihtsustamine, kontrolli ja jõustamise parandamine

EMKFi kaudu rahastatakse nii integreeritud merenduspoliitikat kui ka ÜKPD, eeldades, et üheainsa fondi kasutamine aitab kaht poliitikavaldkonda lihtsamaks ja sidusamaks muuta. EMKFi kasutamine kontrolli- ja jõustamismeetmete rahastamiseks peaks aitama ka tagada ÜKP eeskirjade nõuetekohase täitmise.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati pooldanud kalanduse struktuuripoliitika kuulumist struktuurifondide alla; näiteks soovitas ta 1993. aasta reformi käigus kehtestada eraldi eesmärgi nr 6 kalanduse rahastamiseks struktuurifondide raames, ning toetas aastate

2007–2013 finantsperspektiivi alases kokkuleppes ette nähtud EKFi eelarvet.

Parlament võttis 2008. aasta kütusekriisi ajal vastu kalureid toetava resolutsiooni, milles soovitati meetmeid raskustes valdkonna abistamiseks (eelkõige paluti komisjonil läbi vaadata ELi õiguse kohaselt keelustatud riigiabi eeskirjad ning lubada anda kuni 100 000 euro suurust abi mitte ühe kalandusettevõtte, vaid ühe laeva kohta).

Parlament võttis 23. oktoobril 2013 vastu esimese lugemise seisukoha seoses komisjoni ettepanekuga võtta vastu määrus Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta (COM(2011)0804, vt eeltoodud punkt D), milles rõhutatakse säästva kalanduse tähtsust ning nõutakse eeskätt konkreetseid meetmeid üleüügi lõpetamiseks koos laevastiku võimsuse hea haldamisega, võimaldades samal ajal kaluritel kalapüügi- ga elatist teenida.

→ Jakob Semrau
11/2013

5.3.5. Tootjaorganisatsioonid ja kalandustoodete ühine turukorraldus

Kalandus- ja vesiviljelustoodete ühine turukorraldus oli ühise kalanduspoliitika (ÜPP) kõige esimene komponent. Selle tegevuse ulatus on kalandussektori praeguse kriisi tingimustes piiratud, arvestades selle sekkumismehhanismide olemust ja neile eraldatud nappe rahalisi vahendeid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–43.

Kehtivaks õigusraamistikuks on määrus (EÜ) nr 104/2000 kalandus- ja akvakultuuritooteturu ühise korralduse kohta. Komisjoni ettepaneku COM(2011)0416 eesmärk on selle määruse asendamine.

Eesmärgid

Kalandus- ja vesiviljelustoodete ühine turukorraldus tagab liidu kalandustoodete turu reguleerimise eesmärgil hinna- ja sekkumissüsteemi. Selle eesmärgid on järgmised:

- parandada pakkumise ja nõudluse vahelise tasakaalustamatuse halvimaid tagajärgi;
- stabiliseerida hindu, et tagada kaluritele miinimumsissetulek;
- edendada ühenduse kalalaevastiku üldist konkurentsivõimet maailmaturgudel.

Ühise turukorralduse vahendid on:

- liidupoolne turult kõrvaldamine;
- kalandustoodete ülekandmine;
- tootjaorganisatsioonide läbiviidavad iseseisvad turult kõrvaldamised ja ülekandmised, sh kindla-summalised preemiad ja hüvitised;
- eraviisiline ladustamine;
- tuunikala suhtes kohaldatav erikord.

Kõik need sekkumismehhanismid on suunatud **tootjaorganisatsioonidele**. Viimastest enamik asub seitsmes liikmesriigis – Hispaanias, Itaalias, Madalmaades, Portugalis, Prantsusmaal, Saksamaal ja Ühendkuningriigis. Tootjaorganisatsioonid peamiselt kalanduse kohalikul tasandil, vähemal määral rannakalapüügi ja vesiviljeluse sektoris ning nende eesmärk on oma tooteid paremini turustada. Sel eesmärgil võivad nad kasutada näiteks:

- tootmise kavandamist ja selle nõudlusega vastavusse viimist, eelkõige püügikavade rakendamise teel;
- tarnete ühtekoondamist;
- hindade stabiliseerimist;
- säästva kalapüügi meetodite edendamist.

Sekkumiskulud on pidevalt vähenenud, enamasti tänu sellele, et vähenevad kulutused rakenduskavade hüvitistele ja liidupoolsetele turult kõrvaldamistele, mis on olnud üks kõige enam kasutatud sekkumismehhanisme. Ühise turukorralduse viimasest reformist saadik on kõige kulukamaks muutunud liidupoolse turult kõrvaldamise asemel kalandustoodete ülekandmine.

Varude seisund ja kütusehindade tõus võivad lähiajal ühise turukorralduse süsteemi sekkumisi piirata. Liikmesriikidest kasutavad ühise turukorralduse vahendeid kõige rohkem Hispaania, Iirimaa, Portugal ja Prantsusmaa. Iirimaa on nende kasutamine vähenenud, kuid ülejäänud kolmes liikmesriigis kasvavad. Teised liikmesriigid (Ühendkuningriik, Taani, Saksamaa, Rootsi, Itaalia ja Belgia) kasutavad samuti ühise turukorralduse sekkumismeetmeid, kuid nende kulutused on nelja eelnimetatud liikmesriigi omadest märksa väiksemad.

Kalandussektori arengu edendamiseks võivad rühmitused, kuhu kuuluvad tootmis-, turustamis- ja töötlemissektori esindajad, taotlema liikmesriikidelt enda tunnustamist tootmisharudevaheliste organisatsioonidena. Liikmesriigid võivad komisjoni kontrolli all sellise tunnustuse anda. Praegu on tunnustatud vaid nelja riiklikul tasandil tegutsevat tootmisharudevahelist organisatsiooni. Need on **Comité Interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture**, C.I.P.A. (Prantsusmaa), Interatún (Hispaania), Aquapiscis (Hispaania) ja O.I. Filiera Ittica (Itaalia).

ÜPP reformi raames peeti vajalikuks ühise turukorralduse ulatuslikku reformimist, nii et turusuunitlusega vahendid aitaksid otseselt või kaudselt ÜPP eesmärke täita. **Ettepanekus võtta vastu määrus kalandus- ja vesiviljelustoodete turu ühise korralduse kohta (COM(2011)0416)** esitatud uue ühise turukorralduse raames tahetakse ülepüügi ja mittesäästvate püügimeetodite probleemi lahendamiseks ning üksnes mahul põhinevatest tootmisstrateegiatest loobumiseks toetada:

- tootjaorganisatsioonide volituste suurendamist ning juurdepääsuõiguste ja tootmis- ja turundustegevuse ühist haldamist nende poolt;
- turumeetmeid, mis suurendavad kalandus- ja vesiviljelussektori tootjate läbiraakimisjõudu, parandavad turukriiside prognoosimist, enneta- mist ja ohjamist ning suurendavad turu tõhusust ja läbipaistvust;

- säästvate püügimeetoditega seotud turustimuleid ja -toetusi; säästva tootmise, tarnimise ja tarbimise alaseid partnerlusi; sertifitseerimist (ökomärgised), müügiedendust ja tarbijate teavitamist;
- saagi vette tagasi laskmisega seonduvaid täiendavaid turumeetmeid.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament võttis 12. septembril 2012 vastu oma esimese lugemise seisukoha ettepaneku kohta võtta vastu määrus kalandus- ja vesiviljelustoodete turu ühise korralduse kohta (COM(2011)0416). Selleks et kujundada reageerimisvõimelisemat turgu, mida toetavad praegusest tugevamad tootjaorganisatsioonid, rõhutas parlament alljärgnevaid küsimusi.

- **Tootjaorganisatsioonide tugevdamine.** Tootjaorganisatsioone tuleb tugevdada ja anda neile vajalikku rahalist toetust, et nad saaksid täita sisulisemat rolli kalavarude igapäevasel majandamisel ja tegutseda ÜPP eesmärkidega kindlaks määratud raamistikus. Tuleks teoada **rahvusvahelisi tootjaorganisatsioone** või nende regioonidevahelisi ühendusi. Vajadusel tuleks need organiseerida biogeograafiliste piirkondade põhjal ja rahvusvahelisel tasandil ning need peaksid olema partnerlused, mille eesmärk on kehtestada ühised kohustuslikud eeskirjad ja luua kõigi kalanduses tegutsevate sidusrühmade jaoks võrdsed konkurentsitingimused. Tuleb tagada, et nad ka edaspidi tegutseksid konkurentsitingimustes ning hoiaksid alal **konkreetsete rannikukogukondade**, sealhulgas väikesemahulise kalapüügi esindajate sidemed ajalooliselt nende kasutuses olnud vete ja püügipiirkondadega.
- **Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF)** võib rahaliselt toetada tootjaorganisatsioonide liitude loomist ja/või arendamist. Samuti tuleks aidata tootjaorganisatsioonidel luua üleriigilised elektroonilised turgude andmebaasid, mille abil paremini kooskõlastada teabevahetust turul osalevate ettevõtjate ja töötajate vahel. Tootjaorganisatsioonid peaksid soodustama meetmeid, mis toetavad toiduainetega varustamist ning ranniku- ja maapiirkondades töökohtade loomist ja säilitamist, sh kutseõpet ja koostööprogramme, et **ergutada noorte tööleasumist selles sektoris** ning tagada kalandusega tegelevatele **rahuldav elatustase**. EMKFist hakatakse rahastama ühises turukorralduses nimetatud vahendeid, sealhulgas ühisfondi, ilma et see mõjutaks kehtestatud kaasrahastamismäärasid.
- **Saagi merre tagasilaskmise ja ebaseadusliku püügi vastu võitlemine.** Tootjaorganisatsioonid

peaksid aitama teha lõppu ebaseaduslikule, teatamata ja reguleerimata kalapüügile, rakendades oma liikmete suhtes sellist sisekontrolli, nagu see vajalikuks osutub. Kalanduse keskkonnamõju vähendamiseks tuleks rakendusmeetmete abil püüda parandada püüniste selektiivsust, kontrollida püügikoormusi ning vältida soovimatut ja loata kalapüüki. Tootjaorganisatsioonid peaksid kaubanduslike kalavarude soovimatut püüki vältima, minimeerima ja võimalikult hästi ära kasutama. Sellist lossitud saaki ei tohiks tasuta ära anda ning see ei tohiks moodustada turul olulist osa selliste kalaliikide püügist.

- **Märgistamine.** Värske toote sildi all müüdavate eelnevalt külmutatud toodete märgisel peab olema kiri „Ülessulatatud tooted“. Värsketete toodete märgisel peab olema mitte püügi, vaid loomise kuupäev. Turustamis- ja märgistamisteave peab hõlmama ka kalaliiki, püügi või kasvatamise piirkonda (ja laeva lipuriiki) ning tootmise viisi, sealhulgas kasutatud püüniste liiki. Komisjonil tuleb 1. jaanuariks 2015 esitada aruanne, milles käsitletakse kogu ELi hõlmava kalatoodete ökomärgistamise korra kehtestamist, ning uurida, millised võiksid olla ökomärgise kasutamise loa saamise miinimumnõuded.
- **Tehnoloogia kasutamine.** Euroopa tarbijate kaitseks peaksid määruse jõustamise ja selle täitmise järelevalve eest vastutavad liikmesriikide asutused maksimaalselt kasutama olemasolevat tehnoloogiat, sealhulgas DNA teste, et avastada püükide märgistamisel valeandmete kasutamist. Vesiviljelustoodete tootjate organisatsioonid peaksid oma toodete eest võimalikult hea hinna saamiseks kasutama info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat.
- **Turuteave.** Euroopa Parlament nõudis, et komisjon korraldaks kogu liitu hõlmava kampaania, et teavitada tarbijaid Euroopa sadamates lossitavate kalaliikide suurest mitmekesisusest ja eri liikide püügihooaegadest, koos samaaegsete uusi kasutuselevõetavaid märgistusmeetmeid tutvustavate kampaaniatega. Teavituskampaaniaid tuleks korraldada ka kogu ELi alg- ja keskkoolides, et noortele ja õpetajatele selgitada kala tarbimise kasulikkust ja erinevaid pakutavaid kalaliike.
- **Tervishoiu- ja sanitaarnõuded.** Ebaausa konkurentsi vältimiseks liidu turul peavad imporditud tooted vastama täpselt samadele tervishoiu- ja sanitaarnõuetele, mis kehtivad liidu toodete puhul ning need tuleb allutada sama rangele kontrollile, sh nõuda nende täielikku jälgitavust.

→ Jakob Semrau

5.3.6. Rahvusvahelised kalandussuhted

Juurdepääsu saamiseks maailma juhtivatele kalastuspiirkondadele või ebaseadusliku püügi vastu võitlemiseks on Euroopa Liit sõlminud 22 rahvusvahelist kalanduskokkulepet. Euroopa Liit sõlmib kahepoolseid kokkuleppeid, näiteks partnerluslepingud või vastastikused kokkulepped, ning mitmepoolseid kokkuleppeid, näiteks rahvusvahelised konventsioonid või kokkulepped piirkondlike kalandusorganisatsioonidega.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 38–43. Lisaboni lepingus sätestatakse, et rahvusvahelised kalanduskokkulepped ratifitseerib nõukogu pärast nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt a).

Eesmärgid

- tagada Euroopa Liidule asjakohane **juurdepääs** maailma peamistele püügipiirkondadele ja kala-varudele;
- tugevdada kahepoolset ja piirkondlikku koostööd;
- varustada Euroopa turge kalaga ja tagada töö-hõive;
- aidata kaasa maailma kalanduse jätkusuutlikule arengule;
- võidelda hävitavate tagajärgedega püügitavade vastu;
- tõhustada teadusuuringuid ja andmekogumist;
- võidelda ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata püügi vastu;
- tugevdada kontrolli ja järelevalvet piirkondlike kalandusorganisatsioonide haldusalas.

Saavutused

A. Roll ja tähtsus

1. Põhjus

Kahe- ja mitmepoolsed kalanduskokkulepped muutusid vajalikuks pärast seda, kui 1970. aastate keskel kehtestati 200 meremiili laiused majandusvööndid. Hiljem, 1982. aastal, võttis ÜRO vastu Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni, millest pidi saama ookeanide põhiseadus, milles tunnustatakse rannikuriikide õigust kontrollida kalapüüki nendega piirnevates vetes. Majandusvööndid hõlmavad küll vaid 35% merede kogupindalast, kuid neis asub 90% maailma kalavarudest. ÜRO mereõiguse konventsiooniga ei reguleerita ainult majandusvööndeid, vaid ka avamerd. Selles ergutatakse riike tegema üksteisega piirkondlike kalandusorga-

nisatsioonide asutamise kaudu koostööd avamere elusressursside (sealhulgas mereimetajate) kaitsel ja majandamisel. See tähendab, et kaugpüügilaevastikud peavad kas kolmandate riikide majandusvööndites või piirkondlike kalandusorganisatsioonide hallatavas avameres asuvatele kalavarudele juurdepääsuks sõlmima rahvusvahelisi lepinguid ja/või muid kokkuleppeid. Meresõidu vabaduse põhimõtte aeg on nüüdseks läbi saanud.

2. Finantsinvesteeringud ja kasu Euroopa laevastiku jaoks

Rahvusvahelistele kalanduskokkulepetele eraldatud eelarve kasvas 1981. aasta 5 miljonilt eurolt ligikaudu 300 miljonile eurole 1997. aastal (st 0,31% ühenduse kogueelarvest ja ligi 30% kalandussektorile eraldatavatest vahenditest). Investeeringute kõrge tase säilis 1998. ja 1999. aastal, ent see vähenes, kui kokkulepet Marokoga (kokku umbes 90 miljoni euro väärtuses) enam ei pikendatud. Viimastel aastatel on kalanduskokkulepetele ette nähtud summa moodustanud ligikaudu 150 miljonit eurot. Eelarve 2013. aastaks on 144,23 miljonit eurot. Rahvusvaheliste kokkulepetega antakse vahetult tööd 30 000 inimesele ning need hõlmavad märkimisväärse osa suurel määral kalandusest sõltuvate sektorite ja piirkondade majandustegevusest. Praegu on rahalise hüvituse ja juurdepääsuõiguste seisukohast kõige olulisem kokkulepe sõlmitud Mauritaaniaga väärtuses 70 miljonit eurot aastas ning see annab püügiõiguse umbes 175 Euroopa alusele.

3. Geograafiline laienemine

Alates esimese kokkuleppe sõlmimisest Ameerika Ühendriikidega 1977. aastal on ühtekokku sõlmitud 29 kokkulepet, millest aastatel 1993–1999 olid jõus 26 kokkulepet, sõlmitud peamiselt Aafrika ja India ookeani äärsete riikide (15) ning Põhja-Atlandi riikidega (10); ainult üks kokkulepe sõlmiti Ladina-Ameerika riigiga (Argentina). Aastal 2011 kehtisid 24 kalanduskokkulepet, mis on sõlmitud Aafrika rannikuriikidega (14), Vaikse ookeani piirkonna riikidega (6) ja Põhjamaadega (Norra, Island, Fääri saared, Gröönimaa). Avamerepüügiga tegeleb Euroopa laevastik Atlandi ookeanil, Vahemerel, India ookeanil, Vaiksel ookeanil ja Antarktikas vastavalt neid piirkondi hõlmavate piirkondlike kalandusorganisatsioonidega sõlmitud kokkulepetele.

B. Kalanduskokkulepete liigid

1. Kahepoolsed kalanduslepingud

a. Kalandusalased partnerluslepingud

Kalandusalased partnerluslepingud on ühise kalanduspoliitika 2002. aasta reformi ja säästva arengu alase Johannesburgi tippkohtumise tulemus. Nende sõlmimine otsustati nõukogu järelkostega 11485/1/2004 kolmandate riikidega sõlmitavate kalandusalaste partnerluslepingute ühtset raamistikku käsitleva komisjoni teatise kohta. Üldpõhimõtte on saada kolmanda riigi partneriks jätkusuutliku ja vastutustundliku kalanduse arendamisel ning kalandustoodete väärtuse tõstmisel. Lisaks peavad kalandusalased partnerluslepingud tagama kooskõla selliste poliitikavaldkondadega nagu arengukoostöö, keskkond, kaubandus ja tervishoid. Kõik kalandusalased partnerluslepingud koosnevad kalanduskokkuleppes ja protokollis (millega määratletakse nt lepingutingimused). Lepingute kohaselt saab Euroopa kalalaevastik juurdepääsuõiguse peamiselt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide (AKV riigid, samuti Gröönimaa) majandusvööndite asuvatele täiendavatele kalavarudele. Lepingute finantstingimuste aluseks on ELi tasutav kindlasummaline hüvitus ja laevaomanike makstavad püügitasud. ELi rahaline hüvitus ei ole lihtsalt tasu juurdepääsuõiguse eest, vaid seda õigustab mõlema poole huvi investeerida jätkusuutlikku kalanduspoliitikasse. Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) eeskirjade kohaselt ei loeta sellist korraldust toetuseks. Hüvitise abil tasutakse peamiselt halduskulude, kalavarude teadusliku hindamise, kalavarude majandamise, kalandustoimingute kontrolli ja seirega ning jätkusuutliku kalanduspoliitika järelmeetmete ja hindamisega kaasnevat kulusid. 2007. aasta lõpus lõppesid Cotonou lepinguga AKV riikidele antud ELi ühepoolsed (ja WTO heaks kiidetud) kaubandussoodused. Alates 1. jaanuarist 2008 võeti kasutusele uus kord, mida nimetatakse majanduspartnerluslepinguteks ja milles keskendutakse peamiselt kaubandusküsimustele (nt päritolueeskirjad, turulepääs ning sanitaar- ja fütosanitaareeskirjad). Kalandusalased partnerluslepingud on eriti olulised tuunipüügi jaoks (Roheneemesaared, Komoorid, Côte d'Ivoire, Kiribati, Madagaskar, Mosambiik, São Tomé ja Príncipe, Seišellid ja Saalomoni Saared). Muud mitme liigiga püügipiirkondi käsitlevad lepingud on sõlmitud Gröönimaa ja Mauritaaniaga. Protokollis kehtivus on riigiti erinev, ulatudes kahest kuni kuue aastani. Kehtima jäävad ka lepingud muude riikidega sõlmitud kokkulepped, sõltumata sellest, kas need riigid on oma protokollis kehtivuse peatanud või neil ei ole üldse protokollis (Ekvatoriaal-Guinea, Guinea-Bissau, Gabon, Gambia, Mikroneesia, Mauritius, Maroko ja Senegal).

b. Vastastikused kokkulepped

Need kokkulepped hõlmavad kalastamisvõimaluste vahetamist ELi laevastiku ja kolmandate riikide va-

hel. Võrdse vahetuse aluseks on nn tursaekvivalent (tonn turska vastab x tonnile muule liigile). Need kokkulepped hõlmavad peamiselt tööstuslikke liike (mida kasutatakse kalajahu tootmiseks), mille püügimahud moodustasid üle 70%. Väärtuseliselt on tähtsaim liik tursk. Suurim tootja on Taani 82%ga kogupüügist. Saksamaa, Ühendkuningriik ja Rootsi annavad kokku 15% püügimahust. Seda liiki kokkulepped on sõlmitud Norraga (hõlmates rohkem kui 70% ELile eraldatud kvootidest), Fääri saartega ja Islandiga.

2. Mitmepoolsed kokkulepped

a. Kokkulepped piirkondlike kalandusorganisatsioonidega

Nende kokkulepete eesmärk on tugevdada piirkondlikku koostööd, et tagada avamere ja piirialade kalavarude kaitse ja säästev kasutamine. Lisaks on kokkulepete oluline eesmärk ära hoida ebaseaduslikku, teatamata ja reguleerimata kalapüüki. Piirkondlikud kalandusorganisatsioonid on olemuselt erinevad: mõned neist on asutatud ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) egiidi all, teised sõltumatult; mõned organisatsioonid haldavad teatava vööndi bioloogilisi ressursse, samas kui teised keskenduvad teatavatele kalavarudele või kalavarude rühmadele. Kokkulepped piirkondlike kalandusorganisatsioonidega võivad kehtida ainult avamerel, üksnes majandusvööndites või mõlemas üheaegselt. Kui Euroopa Komisjon alustab piirkondliku kalandusorganisatsiooniga läbirääkimisi, on tema tegevusel kaks mõdet: organisatsiooni liikmelisus (kas lepinguosalise või vaatlejana) ning eeskirjad organisatsioonide vastu võetud kaitse- ja majandamismeetmete ülevõtmiseks ühenduse õigusesse. Piirkondlikud kalandusorganisatsioonid moodustavad üldjuhul teadusuuringute, nende tulemuste avaldamise ja varude majandamise kohta soovitude andmise eest vastutavad komisjonid. Soovitused võivad jääda soovitusteks või muutuda kohustuslikuks, kui kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul ei esitata vastuväiteid. Organisatsioonid teevad üldiselt järgmist:

- piiravad püüki üldiste või riiklike kvootide abil;
- kehtestavad keeluajad või -vööndid;
- keelustavad või reguleerivad püügivahendite kasutamist.

Samuti kehtestavad piirkondlikud kalandusorganisatsioonid väga aktiivselt püügi kontrolli ja seire meetmeid, nagu näiteks ühisinspekteerimise kord Kirde-Atlandi Kalanduskomisjonis (NEAFC), Loode-Atlandi Kalandusorganisatsioonis (NAFO) ning Antarktika vete elusressursside kaitse komisjonis (CCAMLR). EL osaleb järgmistes organisatsioonides: Loode-Atlandi Kalandusorganisatsioon (NAFO), Kirde-Atlandi Kalanduskomisjon (NEAFC), Põhja-Atlandi lõhe kaitseorganisatsioon (NASCO), Rahvusvaheline Atlandi Tuunikala Kaitse Komisjon (ICCAT), Kes-

Atlandi idaosa kalastuskomitee (CECAF), Kesk-Atlandi lääneosa kalanduskomisjon (WECAFC), Atlandi ookeani kaguosa kalandusorganisatsioon (SEAFO), India Ookeani Tuunikomisjon (IOTC), Vahemere üldine kalanduskomisjon (GFCM), Vaikse ookeani lääne- ja keskosa kalanduskomisjon (WCPFC), Antarktika vete elusressursside kaitse komisjon (CCAMLR). Üksikute liikmesriikide vahel sõlmitud konventsioonide puhul on ELil ainult vaatleja staatus. Aastal 2013 oli piirkondlikele kalandusorganisatsioonidele ette nähtud eelarvevahendeid 9,5 miljonit eurot.

b. Rahvusvahelised konventsioonid

Konventsioonide ja muude kokkulepete eesmärk on kehtestada õiguskord meredel ja ookeanidel ning edendada nende rahumeelset kasutamist, varude õiglast ja tulemuslikku kasutamist, elusressursside kaitset ning merekeskkonna säilitamist ja kaitset. EL on ühinenud ÜRO mereõiguse konventsiooniga ja teinud ka koostööd mereõiguse konventsiooni edasiarendamiseks kavandatud dokumentide väljatöötamisel, mille hulgas on:

- FAO kokkulepe, millega ergutatakse avamerekalalaevu täitma rahvusvahelisi kaitse- ja majandamiseeskirju (1993);
- FAO vastutustundliku kalapüügi juhend (1995);

- FAO New Yorgi kokkulepe piirialade kalavarude ning siirdekalade kaitse ja majandamise kohta.

Aastal 2013 oli ÜRO mereõiguse konventsiooniga asutatud organitele ette nähtud eelarvevahendeid 200 000 eurot.

Euroopa Parlamendi roll

Rahvusvaheliste kalanduskokkulepete vastuvõtmiseks on vaja Euroopa Parlamendi **nõusolekut**. Lisaks tuleb Euroopa Parlamenti viivitamata teavitada mis tahes otsusest, milles käsitletakse kokkulepete ajutist kohaldamist või nende kohaldamise peatamist. Euroopa Parlament on korduvalt rõhutanud rahvusvaheliste kalanduskokkulepete tähtsust ELi kalaga varustamise, kalandusest kõige rohkem sõltuvate ELi piirkondade ning kalandussektori tööhõive seisukohast. Lisaks on Euroopa Parlament püüdnud tagada kokkulepete kooskõla teiste ELi välispoliitika valdkondadega (keskkond ja arengukoostöö). Parlament on väljendanud oma toetust mugavuslipu all sõitvate laevade keelustamisele ning mõistnud hukka üha sagedamini sõlmitavad erakokkulepped, mis jäävad ELi asutuste kontrolli alt välja.

→ Rafael Centenera Ulecia

5.3.7. Euroopa vesiviljelus

Vesiviljeluse toodangu maht Euroopas on stagneerumas, võrreldes selle mahuga maailmas ning eriti Aasias. Et püüda seda suundumust pidurdada, avaldas komisjon kaks teatist (ühe 2002. ja teise 2009. aastal) strateegiatega, kuidas arendada Euroopa vesiviljelust. Kuna 2002. aasta strateegia abil ei suudetud liidu toodangut suurendada, on kolmandatest riikidest lähtuv konkurents järsult suurenenud, aset on leidnud mitu turukriisi ning vesiviljelusturгу ja -tööstust on tabanud üleilmne majanduskriis.

Taustteave

Euroopa vesiviljelustoodang oli ajavahemikul 1995–2010 suhteliselt stabiilne, vahemikus 1,2–1,4 miljonit tonni. 2010. aastaks oli see 1,26 miljonit tonni, mis on 20,3% kalanduse kogutoodangust. 2010. aastal suurenes Euroopa vesiviljelustoodangu väärtus 3,1 miljardi euron, 70% sellest moodustasid kalatooted ning 30% koorikloomad ja molluskid. ELi vesiviljelus keskendub peamiselt neljale liigile: rannakarbid, forell, lõhe ja austrid. Kuid suurenemas on ka teiste liikide (nagu kiviahven, merikogerlased ja harilik kammeljas) toodang.

Liikmesriikidest on peamised vesiviljelustootjad Hispaania (20%), Prantsusmaa (17%), Ühendkuningriik (16%), Itaalia (12%) ja Kreeka (9,6%), mis kokku moodustasid 2010. aastal ligi 75% vesiviljeluse kogutoodangust. Toodangu väärtuse poolest on aga juhtiv tootja Prantsusmaa (21%), tema järel Ühendkuningriik (19%) ja Hispaania (12%). Hispaanias, Prantsusmaal ja Itaalias on ülekaalus kahepoolmelised molluskid, nagu rannakarbid, austrid ja merikarbid. Ühendkuningriik toodab peamiselt lõhet, Kreeka aga kiviahvenat ja merikogerlasi.

Euroopa vesiviljeluse säästva arengu strateegia (COM(2002)0511)

Selleks et võidelda vesiviljelustoodangu stagneerumise vastu, avaldas komisjon 2002. aastal teatise „Euroopa vesiviljeluse säästva arengu strateegia“ (COM(2002)0511). Strateegia eesmärgid olid:

- A. pikaajalise kindla tööhõive loomine, eelkõige kalandusest sõltuvates piirkondades, ja tööhõive suurendamine vesiviljeluses 8000 ja 10 000 täistööajaga töökoha võrra ajavahemikul 2003–2008;
- B. tarbijatele selliste toodete kättesaadavuse tagamine, mis on tervislikud, ohutud ja hea kvaliteediga, ning loomade tervise ja heaolu kõrgete standardite edendamine;

C. keskkonnaohutu tööstuse tagamine.

Strateegia aga ei saavutanud oma eesmärgi, eriti toodangu ja tööhõive suurendamisel. Loodeti saa-

vatada 4%-line kasvumäär ja luua 8000–10 000 uut töökohta.

Vesiviljelussektori peamine probleem oli toodangu kasvu puudumine, mis on teravas vastuolus kõrge kasvumääraga ülejäänud maailmas. Siiski on sektor teinud suuri edusamme sellistes valdkondades nagu tarbijatele kvaliteetsete toodete kättesaadavuse kindlustamine ja keskkonnasäästlikkuse tagamine.

Peale traditsiooniliste takistuste ja kitsenduste on Euroopa vesiviljelus alates 2002. aastast kohanud kasvavat konkurentsi, mida pakub kolmandate riikide toodang, ja pidanud silmitsi seisma juhtimiskriisidega ning viimati majanduskriisi mõjudega.

Uus hoog Euroopa vesiviljeluse säästva arengu strateegiale (COM(2009)0162)

Et selgitada välja ELi vesiviljelustootmise stagneerumise põhjused ja neid käsitleda, avaldas komisjon 4. augustil 2009. aastal uue teatise „Uus hoog Euroopa vesiviljeluse säästva arengu strateegiale“ (COM(2009)0162). Teatise eesmärk oli tagada, et EL jääb selles strateegilises sektoris oluliseks jõuks, suurendades toodangut ja tööhõivet alljärgnevate meetmete rakendamise abil.

A. ELi vesiviljelustootmise konkurentsivõime edendamine järgneva abil:

- teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine;
- vesiviljeluse ruumilise planeerimise edendamine, et võidelda alade pärast konkureerimise probleemiga;
- vesiviljelustettevõtjate toimetulek turunõudlusega;
- vesiviljeluse arengu rahvusvahelise mõõtme edendamine.

B. Vesiviljeluse jätkusuutliku kasvu tingimuste loomine järgneva abil:

- tagades vesiviljeluse ja keskkonna vahelise sobivuse;
- kujundades suuretoodangulise vesiviljelustööstuse;
- tagades tarbija tervise kaitse ja tunnustades vee-keskkonnast saadud toidu tervislikkust.

C. Sektori maine ja juhtimise parandamine alljärgneva abil:

- ELi õigusaktide parem rakendamine;
- halduskoormuse vähendamine;
- sidusrühmade laialdase osalemise ja üldsuse asjakohase teavitamise edendamine;
- vesiviljelussektori nõuetekohase järelevalve tagamine.

Strateegilised suunised ELi vesiviljeluse säästvaks arendamiseks (COM(2013) 229 final)

Ühise kalanduspoliitika reformi käsitleva komisjoni ettepaneku eesmärk on edendada vesiviljelust avatud koordinaatsiooni meetodil, mis on vabatahtlik koostööprotsess, mis põhineb strateegilistel suunistel ja mitmeaastastel riiklikel strateegilistel kavadel.

Komisjoni 29. aprillil 2013. aastal avaldatud strateegiliste suunistega kavatakse aidata liikmesriikidel määratleda oma riiklikke eesmärke, võttes arvesse liikmesriikide suhtelist lähtepositsiooni ja eripära ning institutsioonilist korraldust. ELi õigusaktidega reguleeritavaid küsimusi avatud koordinaatsiooni meetodil ei käsitleta, aga nad annavad raamistiku meetodi kasutamiseks. Suunistes käsitletakse nelja peamist valdkonda:

1. **haldusmenetluste lihtsustamine ja vesiviljelusettevõtete loataotlusprotsessi kiirendamine;**
2. **kooskõlastatud ruumiline planeerimine ruumipuuduse takistava mõju kaotamiseks;**
3. **ELi vesiviljeluse konkurentsivõime suurendamine;**
4. **võrdsete võimaluste tagamine.**

Mitmeaastased riiklikud kavad, mida liikmesriikidel palutakse esitada, peaksid hõlmama ajavahemiku 2014–2020. Komisjon esitab 2014. aasta aprilliks kõigi riiklike kavade kokkuvõtva aruande, et jagada liikmesriikides teavet ja levitada häid tavasid. Ühtlasi julgustatakse liikmesriike, et need korraldaks 2017. aasta lõpuks vahehindamise oma mitmeaastase riikliku kava rakendamise kohta.

Euroopa Parlamendi roll

16. jaanuaril 2003. aastal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni „Vesiviljelus Euroopa Liidus: olevik ja tulevik“ vastusena komisjoni teatisele „Euroopa vesiviljeluse säästva arengu strateegia“. Parlament kutsus komisjoni üles tegutsema, eelkõige seoses järgmisega:

A. vesiviljelustoodete turud:

- anda vesiviljelussektori käsutusse tõeline vahend majanduskriisi juhtimiseks ja sekkuda, et lahendada probleemid, mis tulenevad tavadest, mis hõlmavad kahjumiga müüki;
- koostada uued tootjaorganisatsioonide tunnustamise eeskirjad;

B. teadustöö toetamine vesiviljeluse valdkonnas:

- anda kasutusse rahalisi vahendeid vaktsiini-dealase teadustöö jaoks, parandada haiguste suhtes resistentseid tüvesid ja lubada iga vaktsiinitoote kasutamist, millele on antud müügiluba ühes liikmesriigis;
- toetada kalade söötmise alast teadustööd eesmärgiga kindlustada toormaterjalide tarnimine ja tagada tarbijate jaoks tootekvaliteet ja toiduohutus;
- aidata kaasa meetodite väljatöötamisele, et määrata kindlaks toksiinide kontsentratsioon karpides;

C. keskkonnaküsimused:

- teha teostatavusuuring andmebaasi loomise ja looduslike kalade geenipopulatsioonide säilitamise kohta;
- suurendada teadustööd, et vältida põgenema pääsenud kalade, transgeensete kalade ja võõrliikide keskkonda sattumist;
- luua toetussüsteemid bioloogiliste looduskaastroofide (nagu mürgiste vetikate õitsemise) või inimeste põhjustatud katastroofide (nagu Erika või Prestige) puhuks;
- kaitsta traditsioonilisi tavasid, nagu vesiviljelus suudmealade vetes;
- koostada aruanne kasvatatavate kalade heaolu kohta;
- lisada oma vesiviljelusealaste prioriteetide hulka kvaliteetsete ja lisandväärtusega uute liikide otsimine.

17. juunil 2010. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni vastusena komisjoni teatisele „Uus hoog Euroopa vesiviljeluse säästva arengu strateegiale“.

Parlament väljendas oma veendumust, et tugev jätkusuutlik vesiviljelussektor võiks toimida mitme eemalasuva, ranna- ja maapiirkonna arengu katalüsaatorina liikmesriikides.

Parlament kutsus komisjoni üles:

- töötama välja ELi eri kvaliteedimärki vesiviljelustoodetele koos eri mahevesiviljeluse märgiga;
- ühtlustama keskkonnamõju kriteeriume ja tagama, et kalasööda jaoks kasutatavate toorainete hankimine toimuks keskkonda kahjustamata,

- esitades konkreetset tehnilised suunised jätkusuutliku kalasööda sertifitseerimise kohta;
- tagama, et ühenduse õigusakte kohaldatakse rangelt kogu vesiviljelustoodete tarneahelas ja et vesiviljeluses kasutatavate ennetuse ja raviga seotud farmaatsiatoodete suhtes kohaldatakse vastastikuse tunnustamise ja kaupade vaba liikumise põhimõtteid;
 - esitama aruannet vesiviljelussektori keskkonnan- ja sotsiaalsete standardite kohta väljaspool ELi ja alustama mõju hindamist, et selgitada välja ühenduse kaubanduslepingute võimalik mõju vesiviljelussektorile;
 - looma vahendit, et tulla toime majanduskriisidega, ja looma toetusüsteeme, et tegeleda bioloogiliste ja inimeste põhjustatud katastroofidega;
 - korraldama ja edendama tihedas koostöös liikmesriikidega institutsioonide teavituskampaaniaid vesiviljelustoodete, sealhulgas mahetoodete reklaamimiseks, ja kaaluma sektori toodete müügiedendusele spetsialiseerunud organisatsioonide loomist;
 - laiendama nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2005 (mis käsitleb loomade kaitset vedamise ajal) reguleerimisala, edendades kohalike inkubaatorite kasutamist ja kalade tapmist kalakasvanduste läheduses; tegema ettepanekut konkreetsete säästlikkuskriteeriumide kohta seoses kasvatatavate kalade heaoluga; vältima tapaeelseid protseduure, mille Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) on tunnistanud kalade heaolu kahjustavaks;
 - võtma Euroopa Parlamendi poolt nõutud meetmeid, et rakendada kormoranide asurkondade majandamise kava;
 - tagama asjakohase kutseõppe vesiviljeluse valdkonnas;
 - edendama koostöös arenguriikidega toetusmeetmeid ja sihipärase koolituse meetmeid, mis aitavad edendada jätkusuutlikku vesiviljelust.

→ Irina Popescu

5.3.8. Integreeritud merenduspoliitika

Integreeritud merenduspoliitika on kõigi merega seotud ELi poliitikasuundade terviklik käsitlus. Tuginedes arusaamale, et poliitikasuundade koordineerimisega võib liit saada meredest ja ookeanidest rohkem kasu, ent mõjutada keskkonda vähem, hõlmab integreeritud merenduspoliitika selliseid erinevaid valdkondi nagu kalandus ja vesiviljelus, laevandus ja meresadamad, merekeskkond, merealased teadusuuringud, avamere energia, laevaehitus ja merega seotud tööstusharud, mereseire, mere- ja rannaalade turism, tööhõive merendussektorites, rannikualade arendamine ja välissuhted merendusküsimustes.

Õiguslik alus

Brüsselis 14. detsembril 2007. aasta toimunud Euroopa Ülemkogu eesistujariigi järeldused merepoliitika kohta; 30. novembri 2011. aasta määrus (EÜ) nr 1255/2011 (millega kehtestatakse integreeritud merenduspoliitika edasiarendamist toetav programm), mida asendab komisjoni ettepanek võtta vastu määrus Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi loomise kohta (COM(2011)0804).

Vahe-eesmärgid

- Märts 2005: komisjon esitas ELi integreeritud merenduspoliitika kohta teatise, milles nähakse ette ELi merenduspoliitika tulevikku käsitleva rahelise raamatu eesmärgid.
- Oktoober 2007: komisjon esitas ELi integreeritud merenduspoliitika kohta ettepaneku, mida tuntakse sinise raamatuna (COM(2007)575), ja vastava tegevuskava (SEC(2007)1278).
- Detsember 2007: Euroopa Ülemkogu väljendas heameelt integreeritud merenduspoliitika üle ja kutsus komisjoni üles andma 2009. aasta lõpul tehtud edusammude üle aru.
- September 2010: komisjon esitas ettepaneku määruse kohta, mis nägi ette jätkuva rahalise toetuse programmi loomist integreeritud merenduspoliitika jaoks ajavahemikuks 2011–2013 (COM(2010)494).
- Detsember 2011: parlament ja Euroopa Ülemkogu võtsid vastu eespool nimetatud määruse, millest sai integreeritud merenduspoliitika praegune õiguslik alus.

Eesmärgid

Integreeritud merenduspoliitika on raamistik, mille eesmärk on lihtsustada erinevate ja mõnikord vastuoluliste merega seotud tegevuste arendamist ja koordineerimist, et:

- viia maksimumini ookeanide ja merede **säästlik kasutamine**, et võimaldada mere- ja ranniku- piirkondade kasvu järgmistes valdkondades:

- laevandus: meretranspordi tõhususe parandamine Euroopas ja selle pikaajalise konkurentsivõime tagamine ELi ühise piirideta meretranspordiruumi loomise ja meretranspordi strateegia koostamise abil aastateks 2008–2018;
- meresadamad: suuniste avaldamine sadamaid käsitlevate keskkonnaalaste õigusaktide kohaldamise kohta ja uue sadamapoliitika kavandamine;
- laevaehitus: tehnoloogilise innovatsiooni ja Euroopa mitut valdkonda hõlmavate merendusklasterite võrgustiku edendamine;
- merendusega seotud töökohad: merenduse valdkonna kutsekvalifikatsioonide edendamine, et pakkuda selles sektoris paremaid karjäärivõimalusi;
- keskkond: kliimamuutuse mõju vähendamine rannikualadel ja sellega kohanemine ning laevade tekitatava reostuse ja kasvuhoonegaaside heite vähendamine;
- kalanduse juhtimine: saagi vette tagasi laskmise, kahjulike tagajärgedega kalapüügivii- side (nagu põhjatraalimine tundlikel aladel) ja ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi likvideerimine ning keskkonno- ohutu vesiviljeluse edendamine.
- luua merenduspoliitika jaoks **teadmiste ja innovatsioonibaas**:
 - laiaulatusliku Euroopa mere- ja merendus- uuringute strateegia abil;
 - ühiste valdkondadevaheliste projektikon- kursside abil seitsmenda teadusuuringute raamprogrammi raames, et töötada välja merendusküsimuste integreeritud käsitlus;
 - toetuse abil teadusuuringutele, mis käsitle- vad kliimamuutust ja selle mõju merendus- tegevusele, merekeskkonnale, rannikuala- dele ja saartele;
 - Euroopa mereteaduse partnerluse abil, mille eesmärgiks on dialoogi loomine teadlaste, tööstusharude ja poliitikakujundajate vahel;

- parandada **elukvaliteeti** rannikupiirkondades:
 - toetades ranniku- ja mereturismi arendamist;
 - valmistades ette andmebaasi liidupoolse mereprojektide ja rannikupiirkondade rahastamise kohta;
 - luues ELi suurõnnetuste ärahoidmise strateegia.
 - arendades liidu äärepoolseimate piirkondade ja saarte merendusala potentsiaali;
- tugevdada **Euroopa juhtpositsiooni** rahvusvahelistes merendusküsimustes:
 - koostöö abil merendusküsimustes laienemispoliitika, Euroopa naabruspoliitika ning põhjamootme raames, et käsitleda merenduspoliitikaalaseid küsimusi ja ühiste merede haldamist,
 - kajastades ELi merenduspoliitikat, mis põhineb peamiste partneritega peetaval struktureeritud dialoogil;
- suurendada **merenduse nähtavust Euroopas**;
 - käivitades Euroopa mereatlas veebirakenduse, et juhtida tähelepanu Euroopa ühisele merepärandlele;
 - tähistades 20. mail Euroopa merenduspäeva.

Saavutused

Merenduspoliitika tegevuskava kohaselt on algatatud mitmeid konkreetseid meetmeid:

- komisjoni teatis **integreeritud merendusala juhtimise** ja sidusrühmadega konsulteerimise parimate tavade kohta (COM(2008)0395), milles riike ergutatakse töötama välja oma integreeritud merenduspoliitikat, looma sisemisi koordineerivaid struktuure merendusküsimustega tegelemiseks ning määratlema rannikualade vastutust ja pädevust;
- komisjoni teatis **Euroopa mere- ja merendusuringute strateegia** kohta (COM(2008)0534), milles kavandatakse mere- ja merendusuringute parandamiseks konkreetsete meetmed ja mehhanismid;
- komisjoni teatis ELi ja **Arktika piirkonna** kohta (COM(2008)0763), mille eesmärk on üksikasjalikumalt vaadelda ELi rolli Arktikas ning otsida ressursside kestlikul kasutamisel põhinevat struktuursemat ja kooskõlastatavat käsitust;
- teatis **avamere tuuleenergia** kohta (COM(2008)0768), milles tuuakse välja probleemid, millega tuleb tegelda, et kasutada ära Euroopa avamere tuuleenergia potentsiaali, ning

rõhutatakse vajadust paremate tööstus- ja tehnoloogiliste lahenduste järele, vajadust kohaldada ELi keskkonna-alaseid õigusakte lähtuvalt realistlikust hinnangust tuuleparkide mõjule ning vajadust elektrivõrkude järele, mis suudaksid tasakaalustada elektritootmise ja -nõudluse ning edastada toodetud elektrit tarbimiskeskustesse;

- **mereala ruumilise planeerimise** tegevuskava (COM(2008)0791), mille eesmärk on tagada, et kõigi merendusega seotud tegevuste aluseks on asjakohane planeerimine, et saavutada eri merendustegevuste vahel suurem sünergiline toime;
- komisjoni teatis strateegiliste eesmärkide ja soovitude kohta seoses ELi **meretranspordipoliitikaga**, millega edendatakse ohutut, turvalist ja tõhusat laevandust (COM(2009)08), komisjoni teatis ja tegevuskava, mille eesmärk on luua **Euroopa piirideta meretranspordiruum** (COM(2009)0010). Nendele lisandus ettepanek võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse ühenduse liikmesriikide sadamatesse sisenevate ja neist väljuvate laevade teavitusformaalsusi (COM(2009)0011). Kõikide dokumentide eesmärk on vähendada bürokraatiat ja edendada meretransporti ELi sadamate vahel;
- **Läänemere piirkonna** strateegia (COM(2009)0248) on esimene nn makropiirkondliku tasandi laiaulatuslik strateegia ja esimene samm integreeritud merenduspoliitika piirkondliku elluviimise suunas ning hõlmab 80 juhtprojekti;
- komisjoni teatis „Integreeritud merenduspoliitika – vahend **juhtimise parandamiseks Vahemerele**“ (COM(2009)0466), mille eesmärk on täiendada erinevaid valdkondlikke meetmeid, mida EL Vahemere piirkonnas edendab;
- komisjoni teatis Euroopa Liidu **integreeritud merenduspoliitika rahvusvahelise mõõtme laiendamise** kohta (COM(2009)0536), millega täiendatakse eelnevaid piirkondlikke algatusi ja uuritakse, kuidas integreeritud merenduspoliitikat tuleks rahvusvahelisel tasandil laiendada, ning nähakse ette ELi raamistiku loomine merenduse suhtes globaalse lähenemisuuringute edendamiseks, et tugevdada ELi rolli rahvusvahelisel areenil;
- komisjoni teatis **integreeritud mereaire** kohta (COM(2009)0538), milles sätestatakse merendusvaldkonna ühise teabeajamiskeskonna väljatöötamise juhtpõhimõtted, ning sellele järgnenud teatis **ELi merendusvaldkonna seireks ühise teabeajamiskeskonna** loomist käsitleva tegevuskava eelnõu kohta (COM(2010)584), milles sätestatakse konkreetsete sammud, kuidas ühendada liikmesriikide asjaomased ametiasu-

tused, et võimaldada andmete vahetust rannavalve, laevaliikluse seire, keskkonnaseire, reostuse ennetamise, kalanduskontrolli ja piirikontrolliga tegelevate asutuste, maksuasutuste, üldiste õiguskaitseasutuste ning merevägede vahel;

- komisjoni teatis „**Merealased teadmised 2020**” (COM(2010)0461), mille eesmärk on parandada Euroopa mere- ja ookeanialaste teadusandmete kasutamist merega seotud andmete kogumise ja koondamise koordineeritud lähenemisviisi abil;
- komisjoni teatis **ELi mereala ruumilise planeerimise** saavutuste ja **tulevikuväljavaadete** kohta (COM(2010)0771), milles vaadeldakse edasiminekut alates 2008. aasta tegevuskavast ja nõutakse ELi tasandi meetmeid tagamaks, et mereala ruumilist planeerimist rakendatakse nii merendustegevuse arendamise kui ka merekeskkonna kaitse eesmärgil.

Euroopa Parlamendi roll

Kuna komisjoni pakutud integreeritud käsitlus, mis ühendab erinevaid poliitikavaldkondi, oli poliitiliselt uudne, arutati parlamendis elavalt küsimuse üle, milline komisjon peaks integreeritud merenduspoliitika eest vastutama. Merenduspoliitika küsimustega tegeleb veel ikka mitu komisjoni, erinevalt Euroopa Komisjonist (kus merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat kujundati parema kooskõlastamise tagamiseks ümber) ja nõukogust (kus integreeritud merenduspoliitikat juhib ELi üldasjade ja välissuhete nõukogu). Ka parlament on astunud esimese sammu parema sünergilise koostoime saavutamiseks, moodustades fraktsioonidevahelise merede ja rannikualade laiendatud tööühma, mida juhatab Corinne Lepage (ALDE) ja mis kaasab 39 Euroopa Parlamendi liiget erinevatest fraktsioonidest horisontaalselt ja fraktsioonideülelalt toimivasse struktuuri.

Parlamendi tööühma, kes koostasid integreeritud merenduspoliitikat käsitleva rohelise raamatu kohta raporti, kuulusid transpordi- ja turismikomisjon ning kaasatud olid keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjon ja kalanduskomisjon (kaasatud komisjonid arvamuse esitamiseks) ning tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon ja regionaalarengukomisjon (arvamused). Esimeses, 12. juuli 2007. aasta resolutsioonis **Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika kohta: Euroopa seisukoht ookeanide ja merede küsimuses** (P6_TA(2007)0343) toodi esile mitu olulist küsimust:

- **kliimamuutus kui merenduspoliitika suurim probleem**, millega saab tegeleda, vähendades laevade kasvuhooonegaaside heidet, hinnates heitkogustega kauplemise teostatavust laevanduses ja edendades taastuvenergiat;

- **parem Euroopa laevandus paremate Euroopa laevadega**, vähendades õhku reostavaid heiteid ning parandades meresõiduohutust ja sotsiaalvaldkonna õigusakte töötajate jaoks;
- **parem Euroopa rannikupoliitika, sealhulgas paremad Euroopa sadamad**, kasutades ühtekuuluvuspoliitika vahendeid;
- **säästlik rannikuturism**, milles tunnustatakse keskkonna ülitähtsat rolli sektori ellujäämisel;
- **jätksuutlik merekeskkond**, tunnustades selle kaitsmise ja paljudel juhtudel taastamise hädajavalikkust;
- **integreeritud kalanduspoliitika** kui viis kaitseta väikesemahulise kalapüügi huve ja teha lõpp kaaspüügi ja vette tagasilaskmise probleemile ning tunnustada vesiviljeluse kasvavat sotsiaalmajanduslikku tähtsust;
- **merealased teadusuuringud, energia, tehnoloogia ja innovatsioon**, et leida kohane vastus kestlikkuse probleemile, saades piisavat toetust ELi ja liikmesriikide rahastamisest, luues Euroopa Mereteaduste Ühenduse abil ja koondades teadmisi;
- **ühine merenduspoliitika**, mille eesmärk on luua ühine Euroopa mereala, mis aitab kaasa ELi-sisese meretranspordi ja -teenuste siseturu integratsioonile.

Parlamendi **20. mai 2008. aasta resolutsioon Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika** kohta (P6_TA(2008)0213) vastusena komisjoni samateemalisele teatisele põhines transpordi- ja turismikomisjoni raportil, mille kohta kalanduskomisjon ja regionaalarengu komisjon olid arvamused esitanud. Parlament avaldas mõne praktilise meetme suhtes kriitikat ja kordas oma varasema, 2007. aasta resolutsiooni kõige tähtsamaid nõudmisi.

Parlament koostas raporti projekti, milles käsitles komisjoni 2009. aasta oktoobri integreeritud merenduspoliitikaga seotud neljast teatisest koosnevat paketti (COM(2009)0466, COM(2009)0536, COM(2009)0538 ja COM(2009)0540); vastutavaks komisjoniks oli transpordi- ja turismikomisjon ja kaasmisemenetluse alusel (kodukorra artikkel 50) esitas arvamuse kalanduskomisjon. 21. oktoobri 2010. aasta resolutsioonis **integreeritud merenduspoliitika ning saavutatud edusammude hindamise ja uute probleemide kohta** (P7_TA(2010)0386) kinnitas parlament oma varasemates resolutsioonides integreeritud merenduspoliitikale antud põhiliselt positiivset hinnangut. Resolutsioonis keskenduti integreeritud merenduspoliitika jaoks vajalikele haldus- ja juhtimisstruktuuridele ning valdkonnaülestele vahenditele, näiteks mereala ruumiline planeerimine, mereseire ja merealased teadusuuringud.

Vastutava transpordi- ja turismikomisjoni soovitusel põhjal võttis parlament 24. novembril 2011. aastal vastu seisukoha **integreeritud merenduspoliitika edasiarendamist toetava programmi** kohta (2010/0257(COD)). Selles rõhutas parlament, et kavandatud toetussummaga 50 miljonit eurot tuleb jätkata 2007. alustatud tööd, ning tuleb meelde oma 2007., 2008. ja 2010. aastal integreeritud merenduspoliitika toetamiseks vastuvõetud resolutsioone. Kuna ettevalmistavate meetmete ja katseprojektide (kestusega kaks või kolm aastat) kaudu oli rahastatud mitmeid algatusi, nägi parlament määruks kohast stabiilset raamistikku, mille abil need algatused aastatel 2011–2013 säilitada. Parlament kiitis ettepaneku heaks ja andis sellesse ka oma panuse:

- täpsustades programmi eesmärke;
- võttes selge seisukoha selle rahastamise suhtes;

- nõudes kaaseadusandjate suuremat kaasamist edasisse otsuste tegemisse.

Raport, mille võttis vastu nõukogu ja mis on nüüd määrus nr 1255/2011, on olnud integreeritud merenduspoliitika raamistikuks kuni tänase päevani.

Seadusandliku tavamenetluse raames on kalanduskomisjon (Alain CADEC, PPE, raportöör) koostanud **komisjoni ettepaneku kohta võtta vastu määrus Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta** (COM(2011)0804) raporti, milles **edastatakse parlamendi seisukoht integreeritud merenduspoliitika kohta** ja mis on aluseks nõukoguga peetavatele läbirääkimistele, mis eeldatavasti algavad 2013. aastal.

→ [Jakub Semrau](#)

5.3.9. Euroopa kalandus arvudes

Euroopa Liit annab ligikaudu 3,3% maailma kalandus- ja vesiviljelustoodangust. ELi püütud kogused moodustavad kogu maailma püütud kogustest 5,3%, ELi vesiviljelustoodang moodustab aga 2% kogu maailma vesiviljelustoodangust. ELi kalalaevastik on viimase kahe aastakümne jooksul stabiilselt kahanenud. Vaatamata omatoodangule on EL kalandus- ja vesiviljelustoodete netoimportija ning kõnealuste toodete maailma kõige suurem ühtne turg, mis moodustab 40% kalandus- ja vesiviljelustoodangu impordist maailmas.

Tootmine kokku

Kalandus- ja vesiviljelustoodete tootmine kokku on maailmas viimastel aastatel jätkuvalt kasvanud, jõudes 2010. aastal 148,5 miljoni tonnini. ELi tootmistase on järk-järgult langenud ja moodustab praegu 6,2 miljonit tonni. See moodustab ligikaudu 4,2% maailma kogutoodangust 2010. aastal, võrreldes 7% 1990. aastate alguses.

ELi kõige suuremad kalandus- ja vesiviljelustoodete tootjad on Hispaania (16% ELi kogutoodangust 2010. aastal), Taani (13,9%), Ühendkuningriik (13,1%) ja Prantsusmaa (10,6%).

Kalapüük

Kalapüük maailmas kokku on jäänud stabiilseks ja moodustas 2010. aastal ligikaudu 88,6 miljonit tonni. ELi kalapüük kokku on vähenenud 4,9 miljoni tonnini, mis moodustab ülemaailmsest püütud kogusest 5,6%. Enamik ELi kalasaagist (71,8%) pärineb Atlandi ookeani kirdeosast.

Enamik püügikogustest registreeritakse Taanis (17% ELi kogupüügist), Hispaanias (15%), Ühendkuningriigis (12%) ja Prantsusmaal (9%), kokku annavad need riigid veidi üle poole ELi kogupüügist. Sellegipoolest on tööstuslikul otstarbel peamiselt kalajahu tootmiseks kasutatava püügi osa Taanis palju suurem kui Hispaanias, Ühendkuningriigis või Prantsusmaal, kus enamik püügist kasutatakse inimtoiduks. Selline olukord kajastub ka kalasaagi väärtuses: lossitavate koguste ühikuväärtus on Taanis madalam kui teistes juhtivates kalapüügiriikides. Püütud koguseid arvestades on peamised püütud kalaliigid kilu ja heeringas.

Vesiviljelus

Vesiviljelustoodete tootmine maailmas kasvab jätkuvalt ja jõudis 2010. aastal rekordilise 60 miljoni tonnini (välja arvatud veetaimed ja toiduks mittekasutatavad tooted). ELi vesiviljelustoodang säilitas suhteliselt stabiilse taseme, vahemikus 1,2–1,4 miljonit tonni ajavahemikul 1995–2010. 2010. aasta toodang oli 1,2 miljonit tonni, mis moodustab maailma kogutoodangust 2,1%.

Liikmesriikidest on peamised vesiviljelustoodete tootjad Hispaania (20%), Prantsusmaa (17%), Ühend-

kuningriik (16%) ja Itaalia (12%), kes kokku andsid kaks kolmandiku vesiviljelustoodete kogusest 2010. aastal. Sellegipoolest on Prantsusmaa toodangu väärtust arvestades peamine tootja (21%), järgnevad Ühendkuningriik (19%) ja Hispaania (12%).

Vesiviljelus on peamiselt keskendunud neljale liigile: rannakarbid, forell, lõhe ja austrid. Kalatoodang moodustas 2010. aastal pool kogumahust ja 70% väärtusest, karbid aga vastavalt 50% ja 30%. Hispaanias, Prantsusmaal ja Itaalias on ülekaalus kahepoolmelised molluskid (rannakarbid, austrid ja merekarbid), kuid konkreetset liigid on liikmesriigiti erinevad. Ühendkuningriigis kasvatatakse peamiselt lõhet.

Laevastik

ELi kalalaevastik on viimase kahe aastakümne jooksul stabiilselt kahanenud. Ajavahemikul 2007–2011 vähenes ELi kalalaevalde arv 7,6%, 90 043 laevalt 83 014 laevani.

Aastal 2011 kuulus 21% kalalaevalde koguarvust Kreekale, järgnesid Itaalia (16%), Hispaania (13%) ja Portugal (10%). Kõnealused neli riiki ning Prantsusmaa ja Ühendkuningriik kokku omasid 76% ELi kalalaevaldest.

ELi laevastiku kogutonnaazist moodustavad Hispaaniale kuuluvad laevad 24%, järgnevad Ühendkuningriik (12%), Itaalia (11%), Prantsusmaa (10%) ja Madalmaad (8%). Lõunapoolsete liikmesriikide laevastike osakaal moodustab kogutonnaazist 55%, laevade arvu poolest aga 66%, kuna valdavalt koosnevad need laevastikud väikestest laevadest.

Välja arvatud Belgia ja Madalmaade laevastik, kus on ülekaalus suuremad laevad, on kõigi liikmesriikide laevastikes ülekaalus alla 12 meetri pikkused laevad, mis näitab, et rannapüügil on nendes riikides oluline osa.

Väliskaubandus

Euroopa Liit on kalandustoodete netoimportija, kelle kaubandusbilanss oli 2010. aastal negatiivne 3,59 miljoni tonni ulatuses, väärtusega 13,78 miljardit eurot. Aastal 2010 oli Euroopa Liidu import 5 336 189 tonni, väärtusega 16,56 miljardit eurot. Samal

aastal eksportis Euroopa Liit 1 739 074 tonni, väärtusega 2,77 miljardit eurot.

EL on imporditud kalandus- ja vesiviljelustoodete suurim ühtne turg, moodustades 2010. aastal 40% kogu impordist maailmas. Kui ELi-sisene kaubandus välja jätta, moodustab ELi import 26% kogu impordist maailmas. Peamised ELi tarnijad on Norra (22% impordist), Hiina (9% impordist) ja Island (6% impordist), seevastu EL ekspordib peamiselt Ameerika Ühendriikidesse (11% ekspordist), Šveitsi (9%), Venemaale, Norrassa ja Hiina (igaüks 8%) ning Jaapanisse (7%). Arvestades kogu kaubavahetust, mis toimub liikmesriikide vahel ning kolmandate riikidega, on liikmesriikidest suurimad importijad Hispaania, Prantsusmaa ja Itaalia, ning peamised eksportijad on Liikmesriikidest Taani, Madalmaad ja Hispaania.

Tööhõive

Kalandussektoris oli 2009. aastal 139 023 töökohta (täistööajale taandatuna). Hispaanias moodustavad kalandussektori töökohad 26% kõikidest töökohtadest, järgnevad Itaalia (18%), Kreeka (17%), Portugal (13%) ja Prantsusmaa (9%). Ligikaudu 82% ELi kalan-

dussektori töökohtadest on koondunud nendesse riikidesse.

Vesiviljelussektoris oli 2009. aastal 31 193 täistööajaga töökohta. Vesiviljelussektoris on suurim tööhõive Hispaanias (20%), Ühendkuningriigis (19%), Kreekas (19%), Prantsusmaal (12%) ja Rumeenias (8%), kes kokku annavad 78% ELi vesiviljelussektori töökohtadest.

Töötlevas tööstuses töötas 2009. aastal 120 388 inimest, kaks kolmandikku neist töökohtadest jaotus Ühendkuningriigi (16%), Hispaania (16%), Poola (14%), Prantsusmaa (12%) ja Saksamaa (7%) vahel.

Kalandustoodete tarbimine

ELis tarbitakse kalandustooteid keskmiselt 23,3 kg elaniku kohta aastas, võrreldes maailma keskmisega, mis on 17,8 kg elaniku kohta aastas (2007. aasta andmetel). Tarbimine varieerub 4,6 kilogrammist elaniku kohta aastas Bulgaarias kuni 61,6 kilogrammini elaniku kohta aastas Portugalis.

→ Irina Popescu

5.4. Keskkonnapoliitika

5.4.1. Keskkonnapoliitika üldpõhimõtted ja strateegilised suunad

Euroopa keskkonnapoliitika rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid, keskkonnasaaste tuleb kõrvaldada selle tekkekohas ning saastaja peab maksma. Kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammiga loodi keskkonnapoliitika raamistik ning seati eesmärgid, mis tuli selles valdkonnas saavutada aastatel 2002–2012. ELi tegevuse juhtimiseks keskkonnakaitse valdkonnas ning säästva arengu jaoks laiemalt on vastu võetud ka mitu täiendavat poliitikat ja vahendit (näiteks keskkonnamõju hindamine, LIFE+ ning ELi ökomärgis ja keskkonnaaudit).

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 11 ja artikkel 191–193.

Eesmärgid

Õiguslik alus annab ELile pädevuse võtta meetmeid kõigis keskkonnapoliitika valdkondades. Kõnealuse pädevuse ulatust piiravad **subsidiarsuse põhimõte** (mis lubab võtta ELi meetmeid üksnes nendes valdkondades, kus need võivad olla tõhusamad kui riiklikud või piirkondlikud meetmed) ning nõukogu ühehäälsuse nõue maksumeetmeid, asulaplaneerimist, maakasutust, veevarude majandamist, energiaallikate valikut ja energiaruustuse struktuuri puudutavates küsimustes. Säästev areng seati 1997. aastal jõustunud Amsterdami lepingus konkreetseks eesmärgiks. Lepingus märgitakse selgelt ka kohustust integreerida keskkonnakaitse kõigisse ELi valdkondlikesse poliitikasuundadesse. Amsterdami lepingule lisatud deklaratsioonist tehti komisjonile esmakordselt ülesandeks viia võimalikku ulatuslikku keskkonnamõju omavate ettepanekute esitamisel läbi mõju hindamine. Uus leping sisaldas ka olulist täiendust kliimamuutusele osutamise näol, mida peetakse eriti murettekitavaks küsimuseks.

Saavutused

Euroopa keskkonnapoliitika sai alguse 1972. aasta oktoobris toimunud Euroopa riigipeade ja valitsusjuhtide konverentsil, kus tunnistati poliitilist vajadust sellelaadse ühenduse poliitika järele. Aastal 1987 jõustus ühtne Euroopa akt, millega lisati Rooma lepingusse uus jaotis „Keskkond”, mis andis ühenduse keskkonnapoliitikale esmakordselt õigusliku aluse. Aluslepingute järgnevate läbivaatamiste käigus tugevdati Euroopa pühendumust keskkonnakaitsele ning Euroopa Parlamendi rolli selle arendamisel.

A. Keskkonnaalane tegevusprogramm ja temaatilised strateegiad

Kuuendas keskkonnaalases tegevusprogrammis „Keskkond 2010: meie tulevik, meie valik” (otsus 1600/2002/EÜ) sätestati ELi keskkonnapoliitika strateegiline raamistik aastateks 2002–2012 ning seda peetakse liidu säästva arengu strateegia keskseks keskkonnaalaseks komponendiks. Programm keskendus **neljale prioriteedile: kliimamuutus, bioloogiline mitmekesisus, keskkond ja tervis ning loodusvarad ja jäätmed**. Kuuendas keskkonnaalases tegevusprogrammis määratleti keskkonnapoliitika kujundamise strateegilised põhimõtted, mis hõlmasid järgmist: parandada kehtivate õigusaktide rakendamist, kaasata keskkonnaküsimused teistesse poliitikavaldkondadesse, teha tihedamat koostööd turuga, suurendada kodanikuvolitusi ning võtta keskkonda arvesse maakasutuse planeerimise ja korraldusega seotud otsuste langetamisel. Samuti nõuti selles, et komisjon töötaks välja temaatilised strateegiad, mis hõlmavad seitset valdkonda: õhusaaste, jäätmetekke vältimine ja jäätmete ringlussevõtt, merekeskkonna kaitse ja säilitamine, pinnasekaitse, pestitsiidide säästev kasutamine, loodusvarade säästev kasutamine ja linnakeskkond. Temaatilised strateegiad kujutavad endast uut lähenemisviisi poliitika kujundamisele, keskendudes pigem läbivatele keskkonnateemadele kui konkreetsetele saasteainetele või majandustegevustele. Kuigi kliimamuutus ja bioloogiline mitmekesisus on kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi esmatähtsad eesmärgid, ei hõlma temaatilised strateegiad kõnealuseid poliitika valdkondi, sest need kuuluvad eraldi strateegilistes raamistikesse, milleks on Euroopa kliimamuutuste programm ja bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava. Komisjon avaldab igal aastal keskkonnapoliitika ülevaate, millest viimane oli „2009. aasta keskkonnapoliitika ülevaade” (SEC(2010)0975). Kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi lõpliku hinnangu võttis komisjon vastu 2011. aasta augustis. Viimase

kümne aasta suurimad keskkonnaalased saavutused on Natura 2000 võrgustiku laiendamine peaaegu 18%-le ELi maismaaterritooriumist, tervikliku keemikaalipoliitika kasutuselevõtt ja kliimamuutuse alane poliitiline tegevus.

B. Lissaboni strateegia ja strateegia „Euroopa 2020“

Niinimetatud Lissaboni strateegias, mis sõnastati 2000. aastal, keskenduti peamiselt majanduskasvule ja töökohtade loomise edendamisele ELi konkurentsivõime suurendamise kaudu, vaatamata aeg-ajalt tehtud katsetele lisada sellele kolmas, keskkonnaalane mõõde, milleks on ELi säästva arengu strateegia. 2009. aastal leppisid ELi riigipead ja valitsusjuhid kokku Lissaboni tegevuskava rõhuasetuse muutmises, nihutades selle eemale ainuüksi majanduskasvult ja töökohtade loomiselt ning muutes esmaltähtsaks keskkonna ja kodanikud. Komisjon nimetas 2010. aasta jaanuaris vastu võetud **strateegia „Euroopa 2020“** Lissaboni strateegia järglaseks ning kavatseb saavutada aruka, kaasava ja **säästvama majanduskasvu**. Uue strateegia kohane juhtalgatus „Ressursitõhus Euroopa“ näitab teed säästva majanduskasvu suunas ning toetab üleminekut ressursitõhusale ja vähese CO₂-heitega majandusele. Sellega seoses avaldati 2011. aastal **ressursitõhususe tegevuskava ja edenemiskava konkurentsivõimelise vähese CO₂-heitega majanduse loomiseks aastaks 2050**.

C. ELi säästva arengu strateegia

Esimese ELi säästva arengu strateegia võttis Euroopa Ülemkogu vastu 2001. aastal. 2006. aastal võeti vastu uuendatud säästva arengu strateegia, milles ühendati säästva arengu liidusisene ja rahvusvaheline mõõde ning keskenduti selgelt järgmisele: kliimamuutus ja puhas energia, säästev transport, säästev tootmine ja tarbimine, loodusvarade kaitse ja majandamine, rahvatervis, sotsiaalne kaasatus, rahvastik ja ränne, vaesus maailmas ning säästva arengu probleemid. Edusammud pidi läbi vaatama igal kevadel toimival Euroopa Ülemkogu kohtumisel. Sellist korda kritiseeriti aga keskkonnaprobleemide tähelepanu alt väljajätmise tõttu – eriti kuna 2004. aastal vähendati säästvale arengule pühendatud **struktuurinäitajate** arvu, piirdudes edaspidi ainult kasvuhoonegaaside heitega, majanduse energiamahukusega ja transpordi mahu osakaaluga SKPs. Säästva arengu strateegia ja Lissaboni strateegia läbivaatamine eraldati teineteisest 2006. aastal. Komisjoni esimeses aruandes säästva arengu strateegia kohta (COM(2007)0642) märgiti, et kohapealsed edusammud – kohustuste täitmine ja keskkonnamõju – on olnud tagasihoidlikud. Siiski väideti aruandes, et poliitika kujundamises, eriti seoses kliimamuutuse ja energiaga, on toimunud oluline edasimineku.

D. Keskkonnaküsimuste kaasamine teistesse poliitikavaldkondadesse

Keskkonnaküsimuste kaasamine teistesse ELi poliitikavaldkondadesse (energia, kalandus ja transport) on muutunud oluliseks kontseptsiooniks ning on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 11 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 6). 1998. aasta juunis esitlesi Euroopa Ülemkogule komisjoni teatist „Partnerlus integratsiooni nimel – strateegia keskkonna lülitamiseks ELi poliitikasse“ (COM(1998)0333). Kõnealusel kohtumisel paluti nõukogul töötada välja strateegiad, kuidas kaasata keskkond oma erinevatesse poliitikavaldkondadesse. Integreerimisstrateegiad töötasid välja järgmised üheksa koosseisu: üldasjad; majandus- ja rahandusküsimused; siseturg; tööstus; energeetika; põllumajandus; areng; kalandus ja transport. Sellele ninimetatud Cardiffi protsessi kohta 2004. aastal koostatud aruandes jõuti järeldusele, et see ei olnud ootusi täielikult täitnud. Viimastel aastatel on keskkonnapoliitika integreerimine olnud kõige edukam energiapoliitika ja kliimamuutuse valdkonnas, mida kajastab ELi kliima- ja energiapaketi paralleelne väljatöötamine. Komisjon avaldas teatise „Konkurentsivõimeline vähese CO₂-heitega majandus aastaks 2050 – edenemiskava“ (COM(2011)0112/4), et uurida kulutõhusaid viise, kuidas muuta Euroopa majandus kliimasõbralikumaks ja vähem energiat tarbivaks, et saavutada 2050. aastaks heitkoguste 80%lise vähendamise eesmärk. Nimetatud dokumendis näidatakse, kuidas Euroopa heidet tekitavad sektorid – elektrienergia tootmine, tööstus, transport, hooned ja ehitus ning põllumajandus – saavad anda panuse lähemate aastakümnete jooksul vähese CO₂-heitega majandusele üleminekusse.

E. ELi keskkonnaõiguse lihtsustamine

Komisjoni „parema reguleerimise“ kava hõlmab kaht kesket algatust: komisjoni 2001. aasta valge raamat Euroopa valitsemistava kohta ja Lissaboni strateegia. Juunis 2002 avaldas komisjon regulatiivse keskkonna lihtsustamise ja parandamise tegevuskava (COM(2002)0278), millega kaasnesid teatis komisjoni õigusaktide ettepanekute üle peetava üldsusega konsulteerimise parandamise kohta (COM(2002)0277) ning teatis komisjoni ettepanekute võimaliku tulevase majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnamõju hindamise süsteemi loomise kohta (COM(2002)0276). Uute poliitiliste eesmärkide saavutamiseks eelistatakse uute poliitiliste ettepanekute esitamisele võimaluse korral olemasolevate vahendite ja poliitika kasutamist.

F. Mõju hindamine

ELi riigipead ja valitsusjuhid kiitsid 1998. aastal heaks põhimõtte, mille kohaselt peaks kõigi peamiste komisjoni ettepanekutega kaasnema nende

keskkonnamõju hindamine. 2002. aasta juunis avaldatud teatisega mõjuhindangu kohta (COM(2002)0276) kehtestati menetluse üksikasjad, mille järgi integreeritud mõjuhindamise läbiviimine muutus kõigi peamiste komisjoni ettepanekute puhul kohustuslikuks. Mõju hindamisel kaardistatakse otsuse võimalikud sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonnanalased tagajärjed, otsusega kaasnedavad kulud ja tulud ning selle regulatiivne ja eelarvele avalduv mõju. Keskkonnamõju hindamine on automaatselt kohustuslik kavade ja programmide puhul, mis on koostatud asulaplaneerimise, maakasutuse, transpordi, energeetika, jäätmehoolduse, veemajanduse, tööstuse, telekommunikatsiooni, põllumajanduse, metsanduse, kalanduse ja turismi valdkonnas. Süsteemi juurutamisest alates on mõjuhindangute arv ja keerukus oluliselt kasvanud. 2006. aastal loodi mõjuhindamiskomitee ning komisjon avaldas uued suunised (SEC(2009)0092), millega antakse üksikasjalikud juhised mõjuhindamismenetluse rõhuasetuse kohta ning tugevdatakse parlamendi ja nõukogu rolli.

G. Euroopa Keskkonnaamet (EEA)

1990. aastal asutatud Euroopa Keskkonnaamet (EEA) on ELi amet, mille eesmärk on keskkonna kaitsmine ja parandamine, pidades silmas säästva arengu juurutamist. Usaldusväärse ja sõltumatu teabe pakkumise kaudu on amet ELi enda, liikmesriikide ja üldise jaoks oluliseks teabeallikaks poliitika väljatöötamisel, vastuvõtmisel, kohaldamisel ja hindamisel. Amet võib teha koostööd teiste üksustega, millest üks on IMPEL (keskkonnaõiguse rakendamine) – liikmesriike ja komisjoni ühendav teabevõrgustik keskkonnanalaste õigusaktide kohta. EEA on avatud riikidele, mis ei ole ELi liikmesriigid ning selle liikmeks on hetkel 32 riiki. Ameti seni olulisim väljajoon on Euroopa keskkonna seisundit ja väljavaateid käsitlev 2010. aasta aruanne, milles tehakse kokkuvõtte viimase viie aasta tegevusest keskkonna heaks.

H. Rahvusvaheline keskkonnanalane koostöö

Euroopa naabruspoliitika strategiadokument (COM(2004)0373) sisaldab soovitusi piirkondliku koostöö arendamise kohta vahendina laienenud ELi välispiiridel tekkivate küsimuste, sh keskkonnanägemuste lahendamiseks. Koostööd naaberriikide ja –piirkondadega edendatakse mitmete partnerluslepingute ja koostööstrateegiate kaudu. ELi pühendumust globaalsete probleemidega tegelemisele näitas ühenduse väljapaistev roll 2002. aastal Johannesburgis toimunud ÜRO ülemaailmsel säästva arengu tippkohtumisel, mille eesmärgid olid: parandada elementaarsete sanitaaringimuste ja joogivee kättesaadavust; peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine; peatada kalavarude vähenemine ning vähendada kemikaalide tootmise ja kasutamise kahjulikku mõju inimeste tervisele. Ko-

misjon avaldas teatise (COM(2011)0363), milles pakuti välja tegevuspõhimõtted ÜRO säästva arengu konverentsi („Rio+20“) jaoks, mis toimus 2012. aasta juunis Brasiilias.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on aidanud kaasa paljude õigusaktide valmimisele, näiteks nende puhul, mis puudutavad keskkonnamõju hindamist, vaba juurdepääsu teabele ja keskkonnasõbralike toodete ökomärgistust. Oma 1998. aasta resolutsioonis tunnistas parlament, et keskkonnatasude kasutamine võib moonutada konkurentsi nende liikmesriikide vahel, kes **keskkonnamakse** rakendavad, ja nende vahel, kes seda ei tee, mistõttu oleks soovitatav selliste tasude kasutuselevõtmine kõikides liikmesriikides korraga.

Vastuseks teatisele **ettevaatuspõhimõtte** kohta võttis parlament 2000. aastal vastu raporti, milles nõutakse selgemaid suuniseid põhimõtte kohaldamise kohta, olles seisukohal, et seda tuleks kasutada alati, kui esialgne objektiivne teaduslik riskihindamine näitab, et on olemas õigustatud kartused potentsiaalselt ohtliku mõju kohta keskkonnale või inimeste, loomade või taimede tervisele, mis ei ole vastavuses ühenduse piisavalt kõrge kaitsetasemega. Parlamendi resolutsioon ei hõlmanud mitte ainult ettevaatuspõhimõtte määratlust ja kohaldamisala, vaid ka riskihindamist, riskijuhtimist, riskist teatamist ja tõendamiskohustust. Kandidaatriikidega peetud läbirääkimiste jooksul mängis parlament aktiivset rolli keskkonnamõju puudutavates küsimustes.

Parlamendi nõudmisel sisaldas kuues keskkonnanalane tegevuskava (2002–2012) sätteid **keskkonnale kahjulike toetuste** kohta loetelu koostamise ja nende järkjärgulise kaotamise, asjakohasel (siseriiklikul või ELi) tasandil kohaldatavate keskkonnamaksude, Kyoto protokollide heite vähendamise sihtide ja keskkonnanalaste prioriteetidega tegelemise temaatiliste strateegiate kohta. Kõik temaatilistest strateegiatest lähtuvad õigusaktid on vastu võetud kaasotsustamismenetluse teel. Lisaks sellele integreeritakse parlamendi eestvedamisel keskkonnakaalutlused üha enam ELi poliitilisse otsustusprotsessi ning erilist tähelepanu pööratakse avalikkuse ja kohalike asutuste keskkonnateadlikkuse suurendamisele. Komisjon avaldas kuenda keskkonnanalase tegevusprogrammi vahekokkuvõtte (COM(2007)0225), milles järeldati, et rakendamisega ollakse „üldiselt järjel“, kuid et teatud valdkondades „tuleb olemasolevaid meetmeid tugevdada või võtta vastu uued meetmed“. Aasta hiljem võttis parlament vastu resolutsiooni (2007/2204(INI)), milles ta märkis, et EL on rakendamisel ajagraafikust maas.

20. aprillil 2012. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni kuenda keskkonnanalase tegevusprogrammi läbivaatamise ja seitsmenda keskkonnanalase tegevusprogrammi prioriteetide kindlaksmäära-

mise kohta – parem keskkond parema elu heaks (2011/2194(INI)). Praegu on parlamendis käsil Euroopa Liidu üldist keskkonnaalast tegevusprogrammi aastani 2020 („Hea elu maakera võimaluste piires“) käsitleva menetluse esimene lugemine. Aastate 2004–2009 koosseisu ajal etendas parlament

nõukogu kaasotsustajana olulist rolli, võttes vastu liidus keskkonda mõjutavad õigusaktid, eriti kemikaalide (REACH), pestitsiidide, jäätmehoolduse ja vee kvaliteedi kohta, ning kliima- ja energiapaketi.

→ [Marcelo Sosa-Iudicissa](#)

5.4.2. Euroopa keskkonnaõiguse rakendamine

Alates 2001. aastast kehtinud Århusi konventsiooni eesmärk on kaasata üldsus keskkonnategevusse, tehes selleks keskkonnateabe kättesaadavaks, võimaldades osaleda keskkonnaasjade otsustamises ning pöörduda neis asjus kohtu poole. Elektrooniline saasteainete heite- ja ülekanderegister on juba üldsusele kättesaadav. Aastal 2008 vastu võetud direktiiviga 2008/99/EÜ kehtestas EL keskkonna tõhusamaks kaitsmiseks kriminaalõigusega seotud meetmed.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

Saavutused

A. Århusi konventsioon: teabe kättesaadavus, üldsuse osalemine ja kohtu poole pöördumine

Aastal 1998 kirjutas Euroopa Ühendus koos 15 liikmesriigiga alla ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni konventsioonile keskkonnateabe kättesaadavuse, üldsuse keskkonnaasjade otsustamises osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta (rohkem tuntud Århusi konventsiooni nime all). Konventsioon, mis jõustus 30. oktoobril 2001, põhineb eeldusel, et suurem üldsuse teadlikkus keskkonnaküsimustest ja neisse kaasatus parandab keskkonnakaitsset. Selle eesmärk on kaitsta kõigi praegusesse ja tulevastes põlvkondadesse kuuluvate isikute õigust elada oma tervisele ja heaolule sobivas keskkonnas. Selleks nähakse konventsioonis ette tegevus kolmes valdkonnas:

- tagada üldsuse juurdepääs ametiasutuste valduses olevale keskkonnateabele;
- edendada üldsuse keskkonnaasjade otsustamises osalemist;
- laiendada keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise tingimusi.

Århusi konventsioonile allakirjutamine kohustas Euroopa Ühendust viima oma õigusaktid kooskõlla konventsiooni nõuetega. Ühendus kiitis Århusi konventsiooni heaks otsusega 2005/370/EÜ. Aastal 2003 tegi komisjon ettepaneku võtta vastu määrus tagamaks, et EÜ institutsioonid ja organid kohaldavad Århusi konventsiooni sätteid ja põhimõtteid (COM(2003)0622). Pärast lepitusmenetluse rakendamist võeti vastu määrus (EÜ) nr 1367/2006 Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ELi institutsioonide ja organite suhtes alates 28. juunist 2007.

1. Üldsuse juurdepääs keskkonnateabele

Konventsiooni esimene sammad, mis käsitleb üldsuse juurdepääsu keskkonnateabele, rakendati ühenduse tasandil direktiiviga 2003/04/EÜ, milles määratakse kindlaks põhitingimused, et võimaldada juurdepääs ametiasutuste valduses olevale või nende jaoks säilitatavale keskkonnateabele, ees-

märgiga saavutada niisugust liiki teabe võimalikult laialdane süstemaatiline kättesaadavus ja levitamine üldsusele. Liikmesriigid olid kohustatud hiljemalt 14. veebruaril 2009 andma aru direktiivi kohaldamisel saadud kogemustest ning esitama komisjonile aruande hiljemalt 14. augustil 2009. Rohkem kui kümme liikmesriiki ei olnud tähtajaks aruannet esitanud ja seetõttu algatati 2009. aasta novembris rikkumismenetlused. Menetlused lõpetati pärast seda, kui kõik liikmesriigid olid aruande esitanud. Alates 2010. aasta novembrist on üldsusele kättesaadav komisjoni teine rakendusaruanne selle kohta, kuidas EL on Århusi konventsiooni täitnud.

2. Üldsuse osalemine otsustamises

Teine sammad, mis käsitleb üldsuse osalemist keskkonnavalades kavades ja programmides, võeti üle direktiiviga 2003/35/EÜ. See direktiiv aitab kaasa Århusi konventsioonist tulenevate kohustuste täitmisele, eelkõige sätestades üldsuse kaasamise teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamise ning muutes nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamise ning õigusega pöörduda kohtu poole, et tagada direktiivide täielik vastavus Århusi konventsiooni sätetele.

3. Õigus pöörduda kohtu poole

Ettepanek võtta vastu veel üks direktiiv (COM(2003)0624), mille eesmärk on üle võtta kolmas sammad, millega tagatakse üldsuse õigus pöörduda keskkonnaasjus kohtu poole, esitati 2003. aastal. Siiani on parlamendis toimunud vaid selle direktiivi esimene lugemine. Parlament soovib, et direktiiviga loodaks minimaalne raamistik õiguskaitse kättesaadavuseks keskkonna asjus ning et liikmesriigid oleksid vabad andma laiemat juurdepääsu. Parlament esitas muudatusettepanekud, mis laiendaksid õigust keskkonnaasjus kohtu poole pöörduda kodanike organisatsioonidele, mis seisavad silmitsi konkreetse keskkonnaprobleemiga, ning mitte üksnes keskkonnaasutustele, nagu on sätestatud alguses ettepanekus. Euroopa Liidu õigusaktide puudumise tõttu on liikmesriigid kehtestanud omavahel kooskõlastamata siseriiklikud eeskirjad.

B. Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomine

Märtsis 2003 allkirjastas Euroopa Ühendus viienda ministrite konverentsi „Keskkond Euroopa jaoks” raa-

mes ÜRO Euroopa majanduskomisjoni saasteainete heite- ja ülekanderegistrite protokoll. Protokollis eesmärk on luua iga liikmesriigi jaoks riiklikul tasandil ühtne integreeritud üldsuse kättesaadav saasteainete heite- ja ülekanderegister. Aastal 2004 võttis komisjon vastu ettepaneku määrase kohta, mille eesmärk oli parandada üldsuse juurdepääsu keskkonnateabele ühtse, integreeritud üleeuroopalise saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomise teel (COM(2004)0634). Nõukogu otsusega 2006/61/EÜ kiitis Euroopa Ühendus protokollis heaks. Määrusega (EÜ) nr 166/2006 loodi ELi tasandil saasteainete heite- ja ülekanderegister, mis on üldsusele kättesaadav elektrooniline andmebaas. Üldsusele on register interneti vahendusel tasuta kättesaadav ning teavet on võimalik leida eri otsingukriteeriume kasutades (saasteaine liik, geograafiline asukoht, mõjutatud keskkond, lähterajatis jms).

C. Ühenduse keskkonnaõiguse rakendamine ja jõustamine

Dublini Euroopa Ülemkogul 1990. aasta juunis rõhutati, et ühenduse keskkonnavalitsused võivad teha olulisi rakendavaid ja need jõustavad. Euroopa Parlament kutsus oma 14. mai 1997. aasta resolutsioonis komisjoni teatise (COM(96)0500) kohta komisjoni üles koostama ja avalikustama iga-aastast aruannet ühenduse keskkonnavalitsuste õigusaktide vastuvõtmise ja rakendamise edusammude kohta. Aastal 2007 avaldas komisjon teatise „Tulemuslik Euroopa – ühenduse õiguse kohaldamine“ (COM(2007)0502), milles tehti ettepanekud, kuidas ühenduse õiguse kohaldamist parandada. Pärast seda järgiti teatise Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse rakendamise kohta (COM(2008)0773) 2007. aasta teatise esitatud lähenemisviisi, et näidata, kuidas ELi keskkonnaõigust saaks paremini rakendada järgmisi elemente kombineerides:

- seadusandlik ja õigusloome järgne tegevus rikkumiste ärahoidmiseks;
- Euroopa üldsuse konkreetsetele muredele reageerimine;
- kiirem ja intensiivsem tegelemine kõige olulisemate rikkumistega;
- aktiivsem dialoog Euroopa Parlamendiga;
- suurem läbipaistvus, suhtlemine ja dialoog üldsusega ja huvitatud osapooltega.

Jõuline vahend rakendamiseks seotud probleemidega tegelemiseks on aluslepingu artiklitega 258 ja 260 ettenähtud rikkumismenetlus. Keskkonnavalitsuste õigusaktide rakendamist käsitlevad kaebused esitatakse sageli kirjalike küsimuste või petitioonide vormis Euroopa Parlamendile. See kajastab ELi kodanike muret keskkonnaseisundi ja liikmesriikide edusammude pärast keskkonna valdkonnas. Käesolevas kontekstis tuleb kõikides rakendamistsükli

etappides koos liikmesriikidega välja töötada uued töömeetodid.

D. Tõsised keskkonnakuriteod – keskkonna kaitsmine kriminaalõiguse kaudu

Keskkonnakaitse kõrge taseme tagamiseks tuleb lahendada üha suureneva keskkonnakuritegevuse probleem. Ühendus on võtnud vastu arvukalt keskkonnakaitsega seotud õigusakte ning liikmesriikidelt nõutakse nende aktide ülevõtmist ja rakendamist. Kogemused on näidanud, et liikmesriikide praegu kohaldatavad sanktsioonid ei ole alati piisavad ühenduse õigusega täieliku vastavuse saavutamiseks. Mitte kõik liikmesriigid ei näe ette kriminaalkaristusi kõige tõsisemate ühenduse keskkonnakaitsealase õiguse rikkumiste korral. Selle probleemi lahendamiseks nõutakse direktiivis 2008/99/EÜ (vastu võetud 19. novembril 2008), et liikmesriigid näeksid ette, et teatavate reostavate tegevuste eest karistatakse kriminaalkorras ja mitte leebemas halduskorras. Artiklis 3 nõutakse, et liikmesriigid võtaksid vajalikke meetmeid, et käsitada teatavaid ELi keskkonnavalitsuste õiguse rikkumisi siseriikliku õiguse kohaselt kriminaalkuriteona. See hõlmab õhu, pinna või vee reostamist, jäätmeid ning kaitsealuste looduslike looma- või taimeliikidega kauplemist. Sanktsioonid tuleb kehtestada mitte ainult üksikisikute karistamiseks õigusvastase käitumise eest, vaid ka juriidiliste isikute karistamiseks samade keskkonnakuritegevuste eest. Viimasel juhul on liikmesriikidel siiski võimalik valida kriminaal- ja halduskaristuste vahel. Liikmesriigid peaksid olema selle direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid jõustanud hiljemalt 26. detsembriks 2010.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati rõhutanud, et tuleb parandada üldsuse juurdepääsu keskkonnaküsimustega seotud teabele, üldsuse keskkonnavalitsuste osalemist ja neis asjus kohtu poole pöördumist ning levitada kõnealust teavet kõige uuema olemasoleva tehnoloogia abil. Selle tulemusena viidaks ELi õigusaktid vastavusse Århusi konventsiooniga. Parlament peab samuti oma kohustuseks ühenduse õigusakte lihtsustada ja parandada ning on rõhutanud vajadust selgemate õigusaktide järele, mida tuleb paremini jälgida ja rakendada. Lisaks toetas parlament ettepanekuid luua kriminaalkaristuste alammäärade süsteem ELi keskkonnakaitsealase õiguse kõige tõsisemate rikkumiste jaoks.

ELi keskkonnapolitiika tõhusus sõltub suuresti selle rakendamise riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Praegu, vaatamata ühenduse õigusega mittevastavuse juhtumite käsitlevate kaebuste veidi vähenevale arvule, jäävad puudulik kohaldamine ja jõustamine olulisteks küsimusteks keskkonnaõiguse valdkonnas. Parema rakendamise vajadust on nimetatud nii viienda kui ka kuuenda keskkonnavalitsuste tegevusprogrammi peamiseks prioriteediks.

Parlament on rõhutanud seoses otsusega nr 1600/2002/EÜ (millega võetakse vastu kuues keskkonnavalane tegevusprogramm), et EÜ keskkonnavalaste õigusaktide tõhusamat rakendamist ja jõustamist tuleks pidada üheks EÜ keskkonnapoliitika strateegiliseks eesmärgiks. Selleks nõudis parlament meetmeid, et parandada EÜ keskkonnakaitsega seotud eeskirjadest kinnipidamist, edendada paremat kontrolli, liikmesriikidepoolset järelevalvet ja jõustamist ning kontrollida süstemaatilisemalt keskkonnavalaste õigusaktide kohaldamist kõigis liikmesriikides. Parlament toetab igati ELi keskkonnaõiguse kiire, ühtse ja tõhusa rakendamise eesmärki. Näiteks avaldab komisjon vastuseks Euroopa Parlamendi 1997. aasta resolutsioonile nüüd igal aastal ülevaate ühenduse keskkonnaõiguse rakendamise ja jõustamise kohta. Viimaste aastate jooksul on rakendami-

sega seotud küsimused olnud parlamendi keskkonnakomisjoni koosolekutel päevakorras tähtis teema. Praegu koostab komisjon igal aastal kolm järelaruannet, milles ta vaatleb vastuvõetud ELi keskkonna- ja sellega seotud valdkondade alaseid õigusakte, uurib rakendamisega seotud probleeme ning hindab, kas õigusaktid täidavad oma algseid eesmärgi.

12. märtsil 2013 võttis parlament täiskogu istungil vastu resolutsiooni pealkirjaga „Rohkema kasu kohta ELi keskkonnameetmetest: usalduse suurendamine teadmisi ja reageerimisvõimet täiustades“ (2012/2104(INI)), milles esitati arvestatav hulk üksikasjalikke soovitusi keskkonnaõiguse rakendamise tõhustamiseks.

→ [Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa Judicissa](#)

5.4.3. Kliimamuutused ja keskkond

Kliimamuutuste vastu võitlemine on ELi keskkonnavalase tegevuskava peamine teema ning see muutub üha tähtsamaks ka muude valdkondade jaoks, näiteks energeetika, transpordi ja regionaalarengu jaoks. ELi kliimapolitiika eesmärk on piirata globaalset soojenemist nii, et keskmine õhutemperatuur ei tõuseks rohkem kui 2 °C industriaalajastule eelnenud ajajärgu tasemega võrreldes. EL on võtnud kohustuse vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 2020. aastaks vähemalt 20% võrra 1990. aasta tasemega võrreldes, parandades samal ajal energiatõhusust 20% võrra ja suurendades taastuvate energiaallikate osakaalu tarbimises 20%-ni. Peamine mehhanism selle eesmärgi saavutamisel on ELi heitkogustega kauplemise süsteem (ELi HKS).

Õiguslik alus ja eesmärgid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 191 seatakse kliimamuutuste vastu võitlemine selgesõnaliselt ELi keskkonnapoliitika eesmärgiks.

Üldine taust

Viimase 100 aasta jooksul on temperatuurid tõusnud maailmas umbes 0,7 °C ning Euroopas umbes 1,0 °C võrra. Prognoositakse, et kui heitkoguste vähendamiseks poliitilisi meetmeid ei võeta, tõuseks globaalne keskmine temperatuur käesoleva sajandi jooksul 1,1 °C kuni 6,4 °C. On tõendeid selle kohta, et suuremas osas tuleneb kõnealune soojenemine inimtegevusest, st kasvuhoonegaaside heitkogustest ja aerosoolidest. Kasvuhoonegaasid peavad kinni maapinnalt kiirguva soojuse ning takistavad selle liikumist maailmaruumi, põhjustades seeläbi globaalset soojenemist. Kliimamuutusi soodustav inimtegevus hõlmab ka raadamist ja fossiilkütuste põletamist, mis põhjustab süsinikdioksiidi (CO₂), metaani, dilaammastikoksiidi ja trifluorometaani heidet.

A. Kliimamuutuse mõju

Globaalne soojenemine on toonud kaasa äärmuslikumaid ilmastikunähtusi, nagu üleujutused, põuad, paduvihmad, kuumalained ja metsatulekahjud; veepuuduse; liustike kadumise ja lumesadude vähenemise; loomastiku ja taimestiku kohanemise, leviku muutused ja isegi väljasuremise; taimehaigused ja kahjurid; merepinna taseme tõusu; tihedama fotokeemilise sudu, mis põhjustab terviseprobleeme. Ökosüsteemi vastupanuvõime võib kaduda, pannes selle hüppama ühest stabiilsest olekust teise vaid mõne aastaga. Teaduslikest andmetest nähtub, et pöördumatute ja katastroofiliste muutuste oht suureneb oluliselt, kui globaalne soojenemine ületaks 2 °C tõusu industriaalajastule eelnenud ajajärgu tasemega võrreldes. Eeldatakse, et rahvusvahelise kogukonna praegused Kyoto protokollil alusel võetud kohustused viivad 2050. aastaks ikkagi temperatuuri tõusuni 3,5–4 °C võrra. ELi eesmärk on aidata kaasa selle nn gigatonni lõhe ületamisele.

B. Tegutsemise hind võrreldes tegevusetuse hinnaga

Sterni aruandes, mille avaldas Ühendkuningriigi valitsus 2006. aastal, on öeldud, et globaalse soojenemisega tegelemine läheb maksma umbes 1% ülemaailmsest SKPst aastas, samal ajal kui tegevusetus võib minna maksma vähemalt 5% ning halvimal juhul kuni 20%. Dokumendile COM(2007)2 lisatud mõjuhinnangus näitab komisjon, et meetmete võtmine on majanduskasvuga ühilduv. Süsinikuvaese majanduse väljakujundamiseks oleks aastail 2013–2030 vaja investeerida umbes 0,5% kogu maailma SKPst, mis vähendaks ülemaailmse SKP kasvu kõigest 0,19% võrra aastas kuni aastani 2030 (vaid murdosa prognoositavast 2,8%-lisest SKP aastastest kasvust), rääkimata sellega kaasnevast kasust tervisele, suuremast energiajulgeolekust ja kahjude vähenemisest. Valitsustevahelise kliimamuutuste rühma (IPCC) neljanda (2007. aasta) hindamisaruande kohaselt võib meetmete võtmata jätmise korral tõusta maailma keskmine temperatuur 2080. aastaks 3,4 °C. ELil on õnnestunud siduda oma kasvuhoonegaaside heide majanduskasvust lahti.

Saavutused

A. ÜRO raamkonventsioon ja selle Kyoto protokoll

1997. aastal sõlmitud ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokolliga kohustuvad konventsiooniosalised vähendama **kuue kasvuhoonegaasi** heitkogust: süsinikdioksiid (CO₂), metaan, dilaammastikoksiid, fluorosüvesinikud, perfluorosüvesinikud ja väävelheksafluorid. EL võttis endale kohustuse vähendada 2008.–2012. aastal CO₂-heitkoguseid 1990. aasta tasemega võrreldes 8%. Protokollil ratifitseeris 55 riiki ja see jõustus 2005. aastal. Koormuse jagamise kokkuleppes jaotati 8% vähendamine ümber ELi liikmesriikide vahel (2013–2020). Otsuses 280/2004/EÜ on sätestatud Kyoto protokollil rakendamise mehhanism. 2005. aastal Montrealis toimunud ÜRO konverentsil leppis EL kokku, et kõnelused tulevaste meetmete üle peaksid algama pärast 2012. aastat, mil aeguvad Kyoto protokollil

kohustused (**strateegia 2012. aastale järgnevaks perioodiks**).

B. Jõupingutused ELis

1. Kliima ja energiapakett. 2007. aastal kiitsid ELi juhid heaks ambitsioonikad eesmärgid, milleks on ühepoolne kohustus vähendada 1990. aasta tasemega võrreldes 2020. aastaks heitkoguseid 20% (EL pakkus välja ka 30% vähendamise, kui muud riigiks võtaksid kohustuse võrreldavate vähendamiste tegemiseks); taastuvenergia osakaalu suurendamine ELi energiatarbimises 2020. aastaks 20%-ni (10% transpordi puhul) ning ELi kogu energiatarbimise vähendamine 2020. aastaks 20%. 2008. aastal esitas komisjon ettepaneku rakendada need kohustused kliima- ja energiapaketi osana ellu. Euroopa Parlament võttis selle paketi vastu 2009. aasta aprillis. Kuus seadusandlikku meetet on järgmised: muudetud direktiiv ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kohta (direktiiv 2009/29/EÜ); jõupingutuste jagamise otsus siduvate riiklike eesmärkidega (otsus 406/2009/EÜ); süsinikdioksiidi säilitamise katseprojektide direktiiv (direktiiv 2009/31/EÜ); direktiiv taastuvenergia kasutamise kohta elektritootmisel, transpordis, küttes ja jahutuses (direktiiv 2009/28/EÜ); sõiduauto-de CO₂-heite määrus (määrus (EÜ) nr 443/2009) ja muudetud direktiiv kütusekvaliteedi kohta (direktiiv 2009/30/EÜ). Vastu võeti veel kaks direktiivi: direktiiv 2008/101/EÜ, et lisada alates 2012. aastast lennutegevus ELi heitkogustega kauplemise süsteemi, ja määrus (EÜ) nr 842/2006 fluoritud kasvuhoonegaaside kohta.

2. ELi heitkogustega kauplemise süsteem (HKS). See poliitikavahend on keskse tähtsusega 2005. aastal kehtestatud kliimaga seotud eesmärkide saavutamiseks (direktiiv 2003/87/EÜ) ja selle aluseks on piiramise ja kauplemise põhimõte. Sellega seatakse ülemmäär tehaste, elektrijaamade või muude käitiste kasvuhoonegaaside koguheitele. Iga riik pidi kehtestama heitkogustega kauplemise süsteemi kahe esimese etapi (2005–2007 ja 2008–2012) jaoks riikliku saastekvootide jaotuskava. Suurem osa saastekvootidest jaotati algselt tasuta. Muudetud HKS-i direktiivis on aga ette nähtud perioodi 2013–2020 saastekvootide müümine enampakkumisel. Hõlmatud on rohkem kui 11 000 käitist. Hõlmamata sektoritest (hooned, transport, põllumajandus jms) tuleneva heite suhtes kohaldatakse jõupingutuste jagamise otsust nr 406/2009/EÜ, milles on esitatud, et heitkoguseid tuleks vähendada 2020. aastaks 10% allapoole 2005. aasta taset. 2008. aasta detsembris vastu võetud reformitud heitkogustega kauplemise süsteem jõustub 2013. aastal ja kehtib 2020. aastani. Selle põhielemendid on järgmised: ülemmäär: muudetud direktiivis on sätestatud kogu ELile ühtne ülemmäär, mis vastab 21%-le allapoole 2005. aasta taset; reguleerimisala: seda on laiendatud, et hõlmata ka lennutegevus (hetkel rahvusvaheliste kohtuotsuste tõttu peatatud), naftakeemiasaadused, ammoniaak ja alumiinium ning kaks uut gaasi –

dilämmastikoksiidid ja perfluorosüivesinikud; enampakkumine: selle kasutamist alustatakse elektrijaamadega 2013. aastal; süsinikdioksiidi leke: lisatud on erand ohustatud tööstussektoritele, mis võivad saada alates 2013. aastast kuni 100% kvootidest tasuta; loobumisklauslid: neid kohaldatakse käitiste suhtes, mille süsinikdioksiidi heitkogused on väiksemad kui 25 000 tonni aastas; süsinikdioksiidi kogumine ja säilitamine: kogutavat ja säilitatavat süsinikdioksiidi ei loeta süsinikdioksiidi heitkoguste hulka; enampakkumise tulud: valitsused leppisid kokku, et vähemalt 50% tuludest tuleks suunata kohandamise, leevendamise, taastuvatesse energiaallikatesse, töhususse ja raadamise ennetamise; korvamismeetmed: krediidi kasutamine kolmandates riikides tekkiva heite korvamiseks ÜRO puhta arengu mehhanismi raames on piiratud 50%-ga ELi heitkoguste summaarsest vähendamisest ajavahemikus 2008–2020; edasised meetmed: hõlmata meretranspordist pärit heide, kui Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (IMO) ei suuda jõuda kokkuleppele.

3. Kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemine seoses Kyoto protokolliga projektimehhanismidega. Nn sidumisdirektiiviga (2004/101/EÜ) seotakse ELi heitkogustega kauplemise süsteem Kyoto muude paindlike mehhanismidega: ühiskanduse ja puhta arengu mehhanismiga.

4. Heited väljaspool ELi heitkogustega kauplemise süsteemi: jõupingutuste jagamine. Maanteetransport, laevandus, jäätmekäitlus, põllumajandus ja metsandus jäävad endiselt kõrvale. Need allikad põhjustavad umbes poole kogu ELi kasvuhoonegaaside heitest. Kasvuhoonegaaside keskmiselt 10%-liseks vähendamiseks heitkogustega kauplemise süsteemiga hõlmamata sektorites on komisjon kehtestanud riiklikud eesmärgid. Selline jõupingutuste jagamine otsus on maailmas esimene omaladadne. Väljaspool ELi asuvates riikides puhta arengu mehhanismi raames heite vähendamise projektide rahastamist kaudu saadud krediiti ei või kasutada aastast rohkem kui 3% ulatuses liikmesriigi 2005. aasta kasvuhoonegaaside heitkogustest. Rahvusvahelise kokkuleppe sõlmimise korral suurendatakse ELi üldist heitkoguste vähendamist 20%-lt 30%-le. Kui rahvusvahelist kokkulepet heaks ei kiideta, esitab komisjon ettepanekud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega seonduvate heitkoguste ja nende neeldajates sidumise kaasamiseks ELi heitkoguste vähendamise kohustusse.

5. Energiatõhusus ja taastuvenergia. Uue taastuvenergia direktiiviga soovitakse tagada, et 2020. aastaks moodustaks taastuvenergia, näiteks biomass, vee-, tuule- ja päikeseenergia, vähemalt 20% ELi kogu energiatarbimisest, samal ajal kui energiatõhusust suurendatakse 20%. Üldise eesmärgi osana kehtestati igale liikmesriigile siduv miinimumeesmärk katta vähemalt 10% transpordikütuste vajadusest biokütuste arvelt. Selle eesmärgi siduv iseloom eeldab aga, et „tootmine on säästlik“ ja „müügiele jõua-

vad teise põlvkonna biokütused". Rohkem teavet energiatohususe tegevuskava 2011 kohta on esitatud infolehes 5.7.3.

6. Süsinikdioksiidi kogumine ja säilitamine. Süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tehnoloogiaga eraldatakse CO₂ atmosfääriheitest (mis tekib tööstusprotsesside tagajärjel), surutakse CO₂ kokku ja transporditakse see asukohta, kus seda on võimalik säilitada. ÜRO valitsustevahelise kliimamuutuste rühma kohaselt võib süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tulemusena kõrvaldada 80–90% CO₂-heitest. EL moodustas 2004. aasta lõpus fossiilkütuseid kasutavate heitevabade elektrijaamade tehnoloogiaplatformi ning pakkus välja õigusraamistiku selle uue tehnoloogia turustamiseks ja subsideerimiseks. Direktiivis 2009/31/EÜ, milles käsitletakse süsinikdioksiidi geoloogilist säilitamist, sätestatakse CO₂ uurimise ja säilitamise lubade väljastamise reguleeriv kord: samuti kehtestatakse selles säilituskohtade valikukriteeriumid.

C. Rahvusvaheline kliimamuutuste diplomaatia

Lisaks oma võetud sõltumatule kohustusele vähendada 2020. aastaks heitkoguseid 20% võrra, on EL võtnud endale ka kohustuse vähendada 2020. aastaks heitkoguseid 30% võrra, tingimusel et teised arenenud riigid võtavad endale võrreldava vähendamiskohustuse ning majanduslikult arenenumad arenguriigid annavad piisava panuse oma suutlikkusele vastavalt. EL mängis olulist rolli 2007. aasta ÜRO kliimakonverentsil Balis, tagades kokkuleppe saavutamise teekaardi suhtes, mis käsitleb uut põhjalikku kasvuhoonedegaaste heite vähendamise kokkulepet. 2008. aasta detsembri konverentsil võeti vastu tööprogrammid kahtede paralleelsete läbirääkimiste pidamiseks alates 2009. aastast: ühed ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ja teised Kyoto protokolli raames. Kuigi 2009. aasta detsembris COP 15 konverentsil vastu võetud **Kopenhaageni kokkulepe** valmistas ELi algse ambitsiooniga võrreldes pettumuse, saavutati sellega ka mõningast edu. Kokkuleppes on esimest korda kinnitatud globaalsel tasandil eesmärgi hoida globaalset soojenemist allpool 2°C industriaalajastule eelnenud ajajärgu tasemega võrreldes. Kokkulepet toetas suurem osa ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osalistest, kuid käputäie riikide vastuseisu tõttu pälvis kokkulepe konverentsil vaid äramärgimise ilma kinnitamiseta. 2010. aasta detsembris suutis Mehhiko eesistumisperiood taastada usu mitmepoolsesse protsessi. Cancúnis toimunud COP 16-l võtsid tööstusriigid kohustuse saavutada oma eesmärgid vähese süsinikdioksiidihetega mehhanismide arendamise teel ning arenguriigid nõustusid heite vähendamise meetmete ja edusammude avaldamisega igal teisel aastal. **Cancúni kokkulepe** sisaldavad ka 30 miljardit USA dollarit kiire alguse rahastamist ning tehnoloogiaalane koostöö.

D. Kliimamuutustega kohanemine

Kohanemismeetmed ulatuvad leebetest ja odavatest meetmetest (vee kaitsmine, külvikorrad, põua-kindlad põllukultuurid, avalik planeerimine ja teadlikkuse suurendamine) kuni kulukate kaitse- ja teisdamisemeetmeteni (tammide kõrgemaks ehitamine, sadamate, tööstushoonete ning inimeste madalatel rannikualadelt ja lammidelt ümberpaigutamine). Komisjon andis arutelu ergutamiseks välja rohelise raamatu „Kliimamuutustega kohanemine Euroopas – võimalused ELi meetmete võtmiseks“ (COM(2007) 354) ja seejärel avaldas kohanemist käsitleva valge raamatu (COM(2009) 147) koos kolme töödokumendiga vee-, rannikualade ja merenduskesimuste ning põllumajanduse ja tervishoiu kohta.

Euroopa Parlamendi roll

Oma 2005. aasta raportis **kliimamuutuse vastase lahingu võitmise** kohta rõhutas Euroopa Parlament, kui tähtis on vähendada heitkoguseid, seada sisse partnerlused, edendada teadusuuringuid ja energiatõhusust ning julgustada kodanikke tegevuses osalema. Tulevane kord peaks põhinema „ühistel, kuid diferentseeritud kohustustel“, mille aluseks on teadustulemused, kusjuures selle eesmärk peaks olema, et globaalne keskmine temperatuuritõus ei ületaks 2 °C. 2007. aastal moodustas Euroopa Parlament **kliimamuutuste ajutise komisjoni**. Selle volitused lõppesid 2009. aasta veebruaris ja selle lõppraportis „2050: tulevik algab täna – soovitusel ELi tulevaseks integreeritud kliimamuutusi käsitlevaks poliitikaks“ kutsuti ELi ja teisi riike üles kehtestama 2020. aastaks eesmärk vähendada kasvuhoonedegaaste heidet 25–40% võrra ning eesmärk saavutada 2050. aastaks vähemalt 80% vähenemine. 2008. aastal võttis Euroopa Parlament vastu direktiivi **lennunduse lisamise kohta ELi heitkogustega kauplemise süsteemi**. Oma 2009. aastal vastu võetud resolutsioonis ELi strateegia kohta ulatusliku kliimamuutuste kokkuleppe saavutamiseks Kopenhaagenis ja piisavate vahendite eraldamise kohta kliimamuutuse poliitika rahastamiseks leidis Euroopa Parlament, et ELi ühine panus arenguriikide leevendusmeetmetega seotud jõupingutustesse ja kohanemisvajadustesse ei tohiks alates 2020. aastast jääda alla 30 miljardi euro aastas. Taastuenergia direktiivi muutmise kontekstis tagas Euroopa Parlament, et uus õigusakt sisaldab kriteeriumeid, mis tagavad, et biokütuste tootmine on keskkonnasäästlik ja sotsiaalselt jätkusuutlik ega too kaasa raadamist ega toiduainete hinnatõusu. Pärast Kopenhaageni kliimamuutuste konverentsi (COP 15) tulemustest selgumist nõudis Euroopa Parlament oma 10. veebruari 2010. aasta resolutsioonis uut kliimadiplomaatiat, mida juhiksid liidu välisasjade kõrge esindaja ja kliimameetmete volinik. Oma 25. novembri 2010. aasta resolutsioonis väljendas Euroopa Parlament vahetult enne Cancúnis toimunud kliimamuutuste konverentsi (COP 16) heakskiitu mõttele, et EL peaks püüdlema 30%-lise heitkoguste

vähendamise eesmärgi poole. Euroopa Parlamendi 16. novembri 2011. aasta resolutsiooniga anti ELi delegatsioonile selge mandaat edendada Kyoto protokollis raames teist kohustusperioodi. Resolutsioonis toetatakse Rohelise Kliimafondi loomist, mis peaks aitama kliimamuutuste leevendamisel riike, mis on kliimamuutuste suhtes kõige kaitsetumad, ja abistama neid kliimamuutustega kohanemisel. Soovitus selle kohta, kuidas sellist fondi võiks rahastada, nõudis Euroopa Parlament rahvusvahelisel tasandil **finantstehingute maksu** kehtestamist. 2011. aasta detsembris osales EP delegatsioon kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsi 17. istung-

järgul (COP 17), mis toimus Durbanis Lõuna-Aafrikas. Tehti otsus Rohelise Kliimafondi loomise ja Kyoto protokollis pikendamise kohta pärast 2013. aastat. Kuigi 120 riigiga suudeti jõuda kokkuleppele uue siduva lepingu suhtes, ei olnud mõned läbirääkimispartnerid, nagu India, USA ja Hiina, valmis kohustuma täisma 2015. aastaks siduvaid eesmärke. Edasised sammud kliimaalastel läbirääkimistel hõlmavad **Durbani platvormi** poolt 2015. aastaks teekaardi koostamist eesmärgiga töötada välja ülemaailmne kokkulepe, mis peaks jõustuma 2020. aastal.

→ [Marcelo Sosa Iudicissa](#)

5.4.4. Bioloogiline mitmekesisus, loodus ja pinnas

ÜRO 1992. aasta keskkonna- ja arengukonverents kujutas endast bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel ja looduskaitstes suurt edasiminekut. Teised elupaikade direktiivi või ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsiooniga (CITES) ette nähtud eesmärgid tuleb alles täita. Alates 2007. aastast on LIFE+ olnud kõige olulisem bioloogilise mitmekesisuse kaitse rahastamisvahend ELis.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 3, 11 ja 191–193.

Saavutused

ELil ja on olnud rahvusvaheliselt tähtis roll lahenduste otsimisel bioloogilise mitmekesisuse kahanemise, kliimamuutuste ja troopiliste vihmametsade hävitamise probleemidele. 1992. aastal Rio de Janeiros toimunud ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsi tulemusena võeti vastu kliimamuutuste raamkonventsioon, bioloogilise mitmekesisuse konventsioon, samuti Rio deklaratsioon, avaldus metsanduspõhimõtete kohta ja programm „Agenda 21“. Göteborgi tippkohtumisel 2001. aastal leppis EL kokku, et aastaks 2010 peatatakse bioloogilise mitmekesisuse kahanemine ning taastatakse elupaigad ja looduslikud ökosüsteemid. Johannesburgis 2002. aastal toimunud maailma säästva arengu tippkohtumisel leppisid rohkem kui 100 riigi juhid kokku, et aastaks 2010 vähendatakse kogu maailmas märkimisväärselt bioloogilise mitmekesisuse kahanemise määra. ÜRO Peaassamblee kuulutas 2010. aasta bioloogilise mitmekesisuse aastaks. Kuid bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni sekretariaadi toimetatud elurikuse aruandest „Global Diversity Outlook 3“ nähtub, et 2010. aasta bioloogilise mitmekesisuse eesmärki ei ole täidetud. Oktoobris 2010 Jaapanis Nagoyas toimunud bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osaliste konverentsil võeti vastu konventsiooni muudetud ja uuendatud strateegiline kava, k.a uued bioloogilise mitmekesisuse eesmärgid 2010. aasta järgseks perioodiks. Eesmärk on võtta tulemuslikke ja kiireid meetmeid, et peatada bioloogilise mitmekesisuse kahanemine, eesmärgiga tagada, et 2020. aastaks on ökosüsteemid vastupidavad ja pakuvad jätkuvalt olulisi teenuseid, mis tagavad planeedi elustiku mitmekesisuse. Konventsiooni osaliste Nagoya konverentsi oluline saavutus oli juurdepääsu ja hüvede jagamise Nagoya protokolliga vastuvõtmine. Geneetilistest ressurssidest tulenevate hüvede õiglane ja võrdne jagamine on üks bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kolmest eesmärgist, mille puhul on kehtestatud uurimistulemuste ja komertstulude jagamise reeglid. ELi keskkonna nõukogu 2010. aasta märtsis toimunud istungil le-

piti kokku eesmärgis peatada 2020. aastaks ELis bioloogilise mitmekesisuse kahanemine ja ökosüsteemi teenuste kahjustumine ning need taastada, suurendades samal ajal ELi panust maailma bioloogilise mitmekesisuse kahanemise ärahoidmise. Juunis 2011 kiitis nõukogu heaks bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 ja selle kuus eesmärki.

A. Bioloogilise mitmekesisuse tegevuskavad

Aastal 1998 võttis komisjon vastu teatise bioloogilise mitmekesisuse strateegia kohta (COM(1998)0042). Aastal 2002 võttis nõukogu vastu komisjoni teatise „Bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava loodusvarade kaitseks“ (COM(2001)0162), mille peaesmärgid olid bioloogilise mitmekesisuse olukorda parandada või säilitada ning hoida ära selle edasine kahanemine. Aastal 2008 avaldas komisjon ELi bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava rakendamise vahearuaande, milles järeldati, et ELi eesmärgi – peatada 2010. aastaks bioloogilise mitmekesisuse kahanemine – täitmine on vähetõenäoline. Potsdamis 2007. aasta märtsis toimunud G8+5 riikide kohtumisel tegi Saksamaa ettepaneku koostada aruanne pealkirjaga „Ökosüsteemide ja bioloogilise mitmekesisuse majanduslikud aspektid“, lähtudes kliimamuutuste majanduslikke aspekte ja tegevusetusest tulenevaid kulusid käsitlevas Sterni aruandes esitatud põhimõtetest. Uuringu eesmärk oli määratleda probleemi tohutu mõõde, sest näiteks meie jaoks igal aastal kaduvate metsaökosüsteemide teenuste nüüdispuhasväärtus on hinnanguliselt vahemikus 1,35 kuni 3,1 triljonit eurot. Ökosüsteeme ja bioloogilise mitmekesisuse majanduslikke aspekte käsitlev lõpparuanne esitati 2010. aasta oktoobris Jaapanis toimunud konventsiooniosaliste 10. konverentsil.

B. Rahvusvahelised konventsioonid loomastiku ja taimestiku kaitseks

ÜRO keskkonnaprogrammi hinnangul on kuni 24% liblikate, lindude ja imetajate liikidest mõnede Euroopa riikide territooriumilt juba täielikult kadunud. Rahvusvahelise Looduse ja Loodusvarade Kaitse Ühingu (International Union for the Conservation of Nature – IUCN) avaldatud andmete kohaselt on alates 2007. aastast Euroopas ohustatud 23% kahepaiksetest, 19% roomajatest, 15% imetajatest ja 13% lindudest. EL on osaline järgmistes konventsiooni-

des: märgalade kaitse Ramsari konventsioon (1971); ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise Washingtoni konventsioon (CITES) (3.märts 1973); loodusliku loomastiku rändliikide kaitse Bonni konventsioon (23. juuni 1979); Euroopa eluslooduse ja looduslike elupaikade kaitse Berni konventsioon (1982); bioloogilise mitmekesisuse Rio de Janeiro konventsioon (1992); ja mitmed piirkondlikuma iseloomuga konventsioonid, näiteks Helsingi Läänemere konventsioon (1974), Barcelona Vahemere konventsioon (1976) ja Alpide kaitse konventsioon (1991).

C. Rahastamisvahendid

Kuni 2006. aasta lõpuni oli LIFE rahastamisvahend, millest toetati projekte valdkondades LIFE-loodus, LIFE-keskkond ja LIFE-kolmandad riigid. Aastal 2007 jõudsid nõukogu ja komisjon poliitilisele kokkuleppele LIFE'i järglase LIFE+ osas, mille raames toimus aastatel 2007–2013 summaarne rahastamine ligi kahe miljardi euro ulatuses. Programmil LIFE+ on mitmeid rahastamisprogramme ja see koosneb kolmest osast: LIFE+ loodus ja bioloogiline mitmekesisus, LIFE+ keskkonnapoliitika ja juhtimine ning LIFE+ teave ja teabevahetus. Vähemalt 50% kõigist kõnealuse perioodi rahalistest vahenditest eraldati looduse ja bioloogilise mitmekesisuse kaitseks võetavatele meetmetele. Muid liikmesriikidele kättesaadavaid rahastamisvõimalusi bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide toetamiseks oli võimalik kasutada ühise põllumajanduspoliitika, ühise kalanduspoliitika, ühtekuuluvusfondi ja struktuurifondide ning teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi alusel. LIFE+ kaudu rahastatavad programmid olid osalemiseks avatud kolmandatele riikidele, sealhulgas Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) riikidele, Lääne-Balkani riikidele ja teistele kandidaatriikidele. Komisjon esitas 2011. aasta lõpul ettepaneku uue LIFE fondi kohta järgmisel rahastamisperioodil aastatel 2014–2020.

Eesmärgid

A. Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse

Elupaikade direktiiviga (direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, mida muudeti direktiiviga 97/62/EÜ) loodi Euroopa kaitsealade võrgustik Natura 2000. Võrgustikku kuuluvad liikmesriikide poolt määratud ühendusele huvi pakkuvad alad/erikaitsealad ning direktiivi 74/409/EMÜ (loodusliku linnustiku kaitse kohta) alusel liigitatud erikaitsealad. Enam kui 850 000 km² suuruse kogupindalaga on Natura 2000 maailma suurim terviklik kaitsealade võrgustik. Elupaikade direktiivi peamine eesmärk on edendada bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja

piirkondlikke vajadusi. Linnudirektiiv hõlmab (loodusliku) linnustiku kaitset, majandamist ja kontrolli koos säästva jahipidamise eeskirjadega.

B. Looduslike looma- ja taimeliikide kasutamine ning nendega kauplemine

Aastal 1975 jõustus ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsioon (CITES), mis reguleerib rahvusvahelist kauplemist elusate ja surnud loomade ja taimede ning nende osade ja saadustega, eelkõige nende (re-)eksporti ja importi ning põhineb lubade ja sertifikaatide süsteemil. Alusmäärusega (EÜ) nr 338/97 looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta nendega kauplemise reguleerimise teel kohaldatakse CITES-konventsiooni eesmäärke, põhimõtteid ja sätteid ELi õiguse suhtes. Juunis 2009 jõustus määrus (EÜ) nr 398/09, millega muudeti määrust (EÜ) nr 338/97 looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta. Seoses mereloomastiku kaitsega kehtestatakse määrusega (EÜ) nr 348/81 vaalatoodete impordi ühised eeskirjad ning otsus 1999/337/EÜ käsitleb ELi ühinemist rahvusvahelist delfiinikaitseprogrammi käsitleva lepinguga, mille eesmärk on vähendada delfiinide tahtmatut surmamist tuunipüügi käigus. Direktiiviga 83/129/EMÜ, mille kehtivust direktiiviga 89/370/EMÜ pikendati määramata ajaks, keelatakse hülgepoegadest saadavate toodete import ELi. Aastal 2009 kehtestati määrusega (EÜ) nr 1007/09 hülgetoodete impordile veelgi rangemad tingimused. Aastal 1991 võttis nõukogu vastu püünisraudade määruse (nõukogu määrus (EÜ) nr 3254/91), millega keelatakse kasutada ELis püünisraudu ja importida metsloomade karusnahku ja neist valmistatud tooteid, mis pärinevad riikidest, kus on lubatud püünisraudade kasutamine. Komisjoni otsusega 98/596/EÜ lubatakse ELi importida karusnahku Kanadast, Vene Föderatsioonist ja USAst, kuna need riigid on kohustunud rakendama humaanse püünisjahi standardeid. Säästva (mets)linnujahi eeskirjad ja suunised on toodud linnudirektiivis.

C. Loomade heaoluga seotud bioloogiline mitmekesisus

Direktiiviga 1992/22/EMÜ kehtestatakse loomade loomaaedades pidamise ja hooldamise miinimumnõuded ja tugevdatakse loomaaedade rolli bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel, säilitades samal ajal nende tähtsuse hariduses ja teadustegevuses. Pärast Euroopa Parlamendi resolutsiooni loomkatsete piiramise ja laboriloomade kaitse kohta võttis nõukogu 1986. aasta novembris vastu direktiivi 86/609/EMÜ, milles nõutakse loomkatsete piiramist, kui samasuguseid tulemusi oleks võimalik saada teiste meetoditega ja kui tulemusi säilitataks Euroopa keskandmebaasis. Järgnevalt käivitas komisjon loomade kaitset ja heaolu käsitleva ühenduse tegevuskava aastateks 2006–2010 (COM(2006)0013), milles toetatakse teaduslikul eesmärgil tehtavate loomkatsete

asendamise, vähendamise ja täiustamise põhimõtet. Direktiiv 2010/63/EL teaduslikel eesmärkidel kasutatavate loomade kaitse kohta (millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 86/609/EMÜ) põhineb asendamise, vähendamise ja täiustamise põhimõttel ning see jõustus 1. jaanuaril 2013.

D. Merekeskkonna bioloogiline mitmekesisus

Merekeskkonna bioloogilist mitmekesisust käsitletakse loodusvarade ja kalanduse bioloogilise mitmekesisuse tegevuskavade raames. ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia läbivaatamisaruandes rõhutatakse merede ja rannikualade hea ökoloogilise seisundi tähtsust bioloogilise mitmekesisuse toetamisel. Lisaks tehakse ELi 2002. aasta merestrategieas (COM(2002)0539) ettepanek tugineda bioloogilise mitmekesisuse säilitamise ja säästva kasutamise ökosüsteemipõhisele käsitusele. Aastal 2005 esitas komisjon kooskõlas kuuenda keskkonnaalase tegevusprogrammi sätetega ettepaneku merekeskkonna kaitse ja säilitamise temaatilise strateegia kohta. Vastav temaatiline strateegia, merestrategiea direktiiv (2008/56/EÜ) jõustus 2008. aasta juulis. Selles seati eesmärgiks tagada 2020. aastaks ELi merealade hea seisund ning kaitsta ressursibaasi, millest sõltuvad merega seotud majanduslikud ja sotsiaalsed tegevused.

E. Metsad

Metsad moodustavad peaaegu 30% Natura 2000 kaitsealade võrgustiku pindalast. Metsade kaitsmine on mitme meetme eesmärk. Määrused (EMÜ) nr 3528/86 ja (EMÜ) nr 2158/92 ühenduse metsade kaitse kohta saaste eest ja nende kaitse kohta tulekahjude eest, mille kehtivus lõppes 2002. aastal, on integreeritud Forest Focus määrusesse (EÜ) nr 2152/2003. Nõukogu määrusega (EMÜ) nr 1615/89 kehtestati Euroopa metsanduse teabe- ja sidesüsteem (EFICS) ehk metsandussektorit käsitleva teabe süsteem. Nõukogu 15. detsembri 1998. aasta resolutsiooniga ELi metsastrategiea kohta loodi metsade säästvat majandamist toetavate meetmete raamistik. Juunis 2006 võeti vastu teatis Euroopa Liidu metsanduse tegevuskava kohta (COM(2006)0302). Komisjoni rohelise raamatu „Metsade kaitse ja metsateave ELis: metsade ettevalmistamine kliimamuutusteks“ (märts 2010) eesmärk on algatada arutelu tegevuskava üle. Juulis 2010 kiitis Euroopa Parlament heaks komisjoni õigusakti ettepaneku ebaseaduslikult raiutud puidu ja sellest valmistatud puidutoodete ELis turustamise ennetamise kohta ning komisjoni teatise raadamise vähendamise meetmete kohta ning need jõustusid 2012. aastal.

F. Pinnasekaitse

Aastal 2006 võttis komisjon vastu teatise COM(2006)0231 mullakaitse temaatilise strateegia kohta, samuti ettepaneku võtta vastu direktiiv

(COM(2006)0232), mis põhineb sidusrühmadega konsulteerimise protsessil ja hõlmab erosiooni, orgaanilise ainese kadu, saastet, maalihkeid, pinnase tihenemist, sooldumist, katmist ja teisi mullastikutinimuste halvenemise aspekte. Nõukogu ei ole siiani suutnud saavutada selle õigusakti ettepaneku suhtes poliitilist kokkulepet, kuna sellele on vastu mitu liikmesriiki, kes moodustavad blokeeriva vähemuse

G. Kliimamuutused ja bioloogiline mitmekesisus

Kliimamuutused on põhjustanud mitmete taime- ja loomaliikide kohastumist, mis on mõnel juhul põhjustanud muutusi loomastiku ja taimestiku levikus või isegi nende väljasuremist. Ookeanihoovuste muutustel ja meretaseme tõusul on kahjulikud tagajärjed, eelkõige korallrahudele ja mangroovimetsadele. Kliimamuutused ja nendega seotud temperatuuritõus soodustavad taimehaigusi, kahjureid ning invasiivseid taime- ja loomaliike. Suuremasse hävimisohtu võib sattuda ligikaudu 20–30% praeguseks hinnatud taime- ja loomaliikidest. Oktoobris 2008 võttis komisjon vastu teatise „Toimetulek metsade raadamisest ja metsade seisundi halvenemisest tulenevate probleemidega, et vältida kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisuse hävimise vastu“ (COM(2008)0645).

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendil on olnud looduse ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse süsteemide loomisel otsustav roll. Mais 2007 võttis parlament vastu raporti komisjoni teatise „Bioloogilise mitmekesisuse hävimise peatamine 2010. aastaks ja pärast seda. Säästvad ökosüsteemi teenused inimeste hüvanguks“ (COM(2006)0216) kohta. Parlamendi arvates oli ELi tegevuskava „aastani 2010 ja pärast seda“ ebapiisav. Aprillis 2008 võttis parlament vastu resolutsiooni ettevalmistuste kohta bioloogilist mitmekesisust ja bioohutust käsitlevateks Kyoto protokolliga osaliste konverentsi kohtumisteks Saksaamaal Bonn. Parlament väljendas sügavat muret bioloogilise mitmekesisuse jätkuva kahanemise ja ELi üha suureneva ökoloogilise jalajälje pärast ning juhtis tähelepanu otsesele seosele bioloogilise mitmekesisuse säilitamise ja selliste ökosüsteemiteenuste osutamise vahel nagu toiduainete tootmine, vesi, toitaineringlus ja kliima reguleerimine. Komisjoni ettepanek (COM (2004)0621) LIFE+ kohta sisaldas algselt kahte komponenti. Euroopa Parlament tegi ettepaneku lisada kolmas komponent „Loodus ja bioloogiline mitmekesisus“. Nimetatud määruse teemal peetud läbirääkimistel taotles parlament eelarve suurendamist 1,95 miljardi euro võrra. Lisaks keskendus ta juhtimisküsimustele ja võitles LIFE+ rahaliste vahendite taas liikmesriikide kasutusse andmise vastu. Saavutati kokkulepe tsentraliseeritud juhtimise kohta, mille kohaselt komisjon kontrollib kavandatud projekte ja eraldab 22%

eelarvest halduskulude katmiseks, samas kui ülejäänud 78% eest vastutavad liikmesriigid. Veebruaris 2010 võttis parlament vastu resolutsiooni ELi strateegiliste eesmärkide kohta konventsiooniosaliste 15. konverentsil. Selles juhtis ta tähelepanu asjaolule, et EL on üks suuremaid turge, kus ebaseaduslikult kaubeldakse looduslike looma- ja taimeliikidega. Samuti kutsus parlament komisjoni ja liikmesriike üles tõhustama koostööd ELi elusloodusega kauplemise alaste õigusaktide jõustamisel. Septembris 2010 võttis Euroopa Parlament vastu raporti bioloogilise mitmekesisuse kaitseks ette nähtud õigusaktide ra-

kendamise kohta 2010. aasta järgset eesmärki silmas pidades (2009/2108(INI)). Parlament väljendas sügavat muret selle pärast, et rahvusvahelisel tasandil ei peeta bioloogilise mitmekesisuse kahanemise peatamist pakiliseks küsimuseks ning nõudis bioloogilise mitmekesisuse valdkonna juhtimise tõhustamist nii liidusisestes kui ka välissuhetes. Praegu tutvub parlament Nagoya protokolliga rakendamist käsitleva määruse projektiga (2012/0278(COD)).

→ [Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa-Iudicissa](#)

5.4.5. Veekaitse ja -majandus

Vesi on hädavajalik inimeste, loomade ja taimede eluks ning asendamatult majanduslik ressurss. Euroopa Liidu veeõigus kujundati ümber vee raamdirektiivi vastuvõtmisega 2000. aastal, millega kehtestati raamistik pinnavee ja põhjavee vesikonnapõhiseks majandamiseks. Raamdirektiivi täiendavad rahvusvahelised kokkulepped ning vee kvantiteedi, kvaliteedi ja veereostusega seotud õigusaktid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

Saavutused

A. Veepoliitika raamdirektiiv

Euroopa veepoliitika ülesehitust on muudetud, keskendudes vee raamdirektiivile (2000/60/EÜ) kui vahendile, millega kehtestati veekaitsega seotud eesmärgid. Eelmised teetähised olid joogiveedirektiiv ja asulareovee direktiiv. Kuna uue poliitika puhul tuli võtta arvesse kodanike ja teiste asjaosaliste suurenevat teadlikkust, töötati uus direktiiv välja pärast avatud konsultatsioone, mille tulemuseks oli laiapõhjaline konsensus, mis pooldas ühtset raamistikku kehtestavat õigusakti. Vee raamdirektiiviga on loodud raamistik maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitseks, et hoida ära ja vähendada reostust, edendada säästvat veekasutust, kaitsta veekeskonda, parandada veeökosüsteemide seisundit ning leevendada üleujutuste ja põua mõju. Tuleb saavutada kõigi vete **hea keskkonnaseisund**, kasutades vesikonna majandamiskava, v.a juhul kui kohaldatakse spetsiifilisi erandeid. Vesikonnad, mis kuuluvad kahele või enamale liikmesriigile, määratakse rahvusvaheliste piirkondade koosseisu. Vee raamdirektiivi eesmärgid tuleb saavutada 2015. aastaks, kuigi teatud tingimustel võib seda tähtaega pikendada või lüüa. Kaks seni avaldatud rakendusaruannet (COM(2007)0128 ja COM(2009)0156) näitavad, et hoolimata olulisest edasiminekust püsivad mitmed puudujäägid. Koos 2007. aasta rakendusaruandega tutvustas komisjon Euroopa veeteabesüsteemi **WISE (Water Information System for Europe)**, mis on uus vahend avaliku veebiportaali kaudu ELi tasandil kogutud andmete ja teabe vahetamiseks ning võimaldab kiiret reageerimist näiteks reostusest teatamise korral.

1. **Põhjavesi:** kuna põhjavesi annab 75% ELi joogiveest, on tööstusest, prügilatest ja põllumajandussektorist tulenev reostus tõsiselt ohuks tervisele. Kuna paljud pinnasest välja uhutud saasteained ei ole veel põhjaveetasemeni jõudnud, kulub 25–50 aastat selleks, et põhjavee nitraatide kontsentratsioon Madalmaade, Belgia, Taani, Bretagne'i (Prantsusmaa) ja Saksamaa vesikonnades langeks joogivee direktiivis lubatud tasemeni. Direktiivis 2006/118/EÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset, sätestatakse spetsiaalsed kriteeriumid põhjavee hea keemilise

seisundi hindamiseks, oluliste ja püsivate kasvutendentside kindlakstegemiseks ning kasvutendentsi langusele pöördumise punktide kindlaksmääramiseks. Kõigi saasteainete, v.a nitraatide ja pestitsiidide piirmäärad kehtestavad liikmesriigid. Põhjavee hea keemiline seisund on saavutatud, kui saasteainete kontsentratsioon ei ületa üheski vaatluspunktis põhjavee kvaliteedistandardeid ega läviväärtusi.

2. **Joogivesi:** direktiivis 98/83/EÜ määratletakse olmevee kvaliteedi põhistandardid. Selles nõutakse, et liikmesriigid kontrolliksid proovivõtukohta meedet kasutades korrapäraselt olmevee kvaliteeti ning koostaksid seireprogramme. Direktiivis võeti arvesse teaduse ja tehnika edusamme ja selle eesmärk oli vähendada plii piirkontsentratsiooni torustikes 50-lt 10-le mikrogrammile liitri kohta. Mõned vaatlejad väitsid, et taristu väljavahetamise vajaduse tõttu võib see kaasa tuua suuri kulutusi.

3. **Suplusvesi:** komisjon võttis 2006. aasta veebruaris vastu uue suplusveedirektiivi (2006/7/EÜ), mille eesmärk on rahvatervise ja keskkonnakaitse parandamine, milleks kehtestatakse suplusvee seire ja klassifitseerimist (neli kategooriat) käsitlevad sätted. Samuti nähakse selles (kooskõlas Århusi konventsiooniga) ette laialdane üldsuse teavitamine ja osalus ning nüüdisaegsed kvaliteedijuhtimise meetmed. Uus direktiiv täiendab vee raamdirektiivi, asulareovee puhastamise direktiivi ja põllumajandusest lähtuvat nitraadireostust käsitlevat direktiivi. Peamine lepitusmenetluse käigus käsitletud küsimus oli äärmiselt ranged tervishoiunõuded, millele suplushohad peavad direktiivi kohaselt vastama.

4. **Karpide ja mageveekalade elukeskkonna vee kvaliteedistandardid:** konkreetsed meetmed teatud kalaliikide ja karpide elu tagava magevee kvaliteedi kaitseks ja/või parandamiseks on sätestatud direktiivis 79/923/EÜ karpide elukeskkonna vee nõutava kvaliteedi kohta ning direktiivis 78/659/EÜ kalade elu tagamiseks kaitset ja parandamist vajava magevee kvaliteedi kohta. Nende direktiivide kodifitseeritud versioonid (2006/113/EÜ ja 2006/44/EÜ) tunnistatakse vee raamdirektiiviga kehtetuks 2013. aasta detsembris.

5. **Asulareovee puhastamine:** direktiivi 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta (muudetud direktiiviga 98/15/EÜ) eesmärk on kaitsta keskkonda asulareovee ja tööstusreovee ärajuhtimisest tuleneva kahju eest. Direktiivis määratletakse miinimumstandardid ja tähtajad asulareovee kogumi-

seks, puhastamiseks ja ärajuhtimiseks, kehtestatakse reoveesetete kõrvaldamise kontrollid ning nõutakse reoveesette merrelaskmise järkjärgulist lõpetamist.

6. Ainete veekeskkonda laskmine, piirtasemed ja nitraadid: direktiiviga ühenduse veekeskkonda lastavate ohtlike ainete põhjustatava saaste kohta (76/464/EMÜ) loodi nn must ja hall nimistu 132 ainet, mida loetakse ohtlikuks nende püsivuse, mürgisuse ja bioakumuleerumisvõime tõttu. Seda täiendati hilisemate direktiividega, millega nähakse ette heitkoguste **piirmäärad ja kvaliteedieesmärgid** neist **ainetest 17** jaoks. Direktiivis 2006/11/EÜ on algne direktiiv (76/464/EMÜ) ja selle tütdirektiivid koondatud ühte teksti. Esimese sammuna vee raamdirektiivi rakendamisel kehtestati otsuse nr 2455/2001/EÜ nimistu **33 prioriteetsest aineist**, mis on püsivad ja ohtlikud ning kalduvad akumuleeruma toiduahelasse. Nimistus tehakse vahet prioriteetsetel ainetel ja prioriteetsetel ohtlikel ainetel. Esimeste sisaldust pinnavees tuleb 2015. aastaks vähendada maksimaalse kontsentratsiooni piirmääradeni ning teistest tuleb 2025. aastaks järkjärgult täielikult vabaneda. Detsembris 2008 võeti vastu direktiiv, mis käsitleb keskkonnakvaliteedi standardeid vee jaoks (2008/105/EÜ) ning millega muudeti vee raamdirektiivi ja 2001. aastal koostatud ainete nimistut. Uus nimistu sisaldab endiselt sama 33 ainet, kuid **kaheksa** neist on klassifitseeritud prioriteetsete ainete hulgast ümber prioriteetsete ohtlike ainete hulka. Veekogude kaitsmist põllumajandusest lähtuva **nitraadireostuse** eest käsitletakse direktiivis 91/676 ja määruses 1882/2003, milles nõutakse, et liikmesriigid esitaksid iga nelja aasta järel komisjonile aruande, mis sisaldab üksikasjalikku teavet heade põllumajandustavade, määratud nitraaditundlike alade ja veeseire kohta ning tegevusprogrammide kokkuvõtteid. Eesmärk on kaitsta joogivett ja hoida ära kahju, mida põhjustab eutrofeerumine, mida piiratakse ka määrusega 2004/648/EÜ, milles käsitletakse fosfaatide kasutamist pesu- ja nõudepesemisvahendites. Euroopa reoveesetetes sisalduvad fosfaadid põhjustavad vetikate vohamist ning kalade ja muude veeorganismide lämbumist.

7. Kaitse üleujutuste eest, veepuudus ja põuad: pärast järjestikusi suurt kahju toonud üleujutusi 1990. aastate lõpus tegid liikmesriikide veepoliitika juhid 2003. aasta novembri kohtumisel järelduse, et üleujutusrisi maandamise parandamiseks on vaja kooskõlastatud ELi tegevuskava. Direktiivi 2007/60/EÜ eesmärk on vähendada ja ohjata üleujutustest põhjustatud ohtu inimtervisele, keskkonnale, infrastruktuurile ja varale. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid koostama **üleujutusrisi kaardid** ja teostama esialgse hindamise, et määrata kindlaks ohustatud vesikonnad ja nendega seotud rannikualad. Selliste piirkondade kohta tuleb liikmesriikidel koostada üleujutusrisi kaardid ja risi maandamise kavad, milles keskendutakse ennetusele, kaitsele ja valmisolekule. Aastal 2007 esitles komisjon teatist veepuuduse ja põua probleemi kohta Euroopa Liidus

(COM(2007)0414), milles visandatakse valik poliitilisi võimalusi veetõhususe parandamiseks ja **veesäästu soodustamiseks**, nende hulgas: parem veehinna poliitika, rahaliste vahendite tõhusam kasutamine, riiklikud kavad, põuavaatlussüsteemi ja põua varajase hoiatamise süsteemi väljatöötamine, veevarustuse täiendav infrastruktuur, tõhusa veekasutusega tehnoloogiate ja tavade edendamise meetmed ning veesäästlike käitumistavade väljakujundamine Euroopas. Novembris 2012 avaldas komisjon **Euroopa veevarude kaitsmise kava**, mille eesmärk on tagada piisavalt kvaliteetse vee kättesaadavus kõikideks õigusparasteks kasutusviisideks.

B. ELi rahvusvahelised kokkulepped piirkondlike veekogude kohta

Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse **Helsingi konventsiooni**, mille allkirjastasid kõik Läänemerega piirnevad riigid ja mis jõustus 1980. aastal, eesmärgiks on vähendada piirkonna reostust, mida põhjustavad vettelastavad heited ja laevade tavapärase käitamine. Aastal 1992 allkirjastatud **Kirde-Atlandi** merekeskkonna kaitse **Pariisi konventsioonis** nõutakse, et allkirjutanud osalised järgiksid ettevaatuspõhimõtet ja saastaja-maksab-põhimõtet. **Piiriüleste vooluveekogude ja rahvusvaheliste järvede** kaitse ja kasutamise Helsingi konventsioon (nõukogu otsus 95/308/EÜ) allkirjastati 1992. aastal. EL allkirjastas **Reini jõe kaitsmise** konventsiooni 1999. aasta aprillis (nõukogu otsus 2000/706/EÜ). Konventsioon **Doonau jõe** kaitse ja säästva kasutamise alase koostöö kohta ning Musta mere saastekaitse konventsioon on esmased keskkonnaalase koostöö vahendid kõnealuste veekogude kaitsmisel. Teatises COM(2001)0615 visandatakse strateegia keskkonnaalaseks koostööks **Doonau – Musta mere piirkonnas**. Detsembris 2010 algatas komisjon strateegia (COM(2010)0715) Doonau piirkonna lõimimiseks ja arenguks. **Barcelona konventsioonis** osalevad 20 Vahemere rannikuriiki ja Euroopa Liit. Aastal 1976 kõigi liikmesriikide poolt allkirjastatud ja 1995. aastal muudetud konventsiooniga kehtestati ettevaatuspõhimõte ja seati uueks lõppeesmärgiks saasteallikate täielik kõrvaldamine. Selle kuues protokollis käsitletakse muu hulgas laevade ja õhusõidukite põhjustatud reostust, maismaalt lähtuvat reostust ja ohtlike jäätmete piiriülestel vedudel tekitavat reostust. Komisjoni teatisega COM(2006)0475 kehtestati **Vahemere keskkonnastrateegia**, mille eesmärk on kaitsta piirkonna merekeskkonda ja rannikualasid ning vähendada reostust 2020. aastaks. Nõukogu kiitis oma otsusega 2010/631/EL Euroopa Liidu nimel heaks Barcelona konventsiooni Vahemere rannikuala tervikmajandamise protokoll (ICZM). Rannikuala tervikmajandamise protokoll näeb ette raamistiku **integreeritud lähenemisviisi** jaoks, kaasates nii avaliku kui ka erasektori huvirühmad, sealhulgas kodanikuühiskonna ja ettevõtjad. Liikmesriigid ja nende asjakohased pädevad asutused vastutavad teatavate üksikasjalike meetmete (näiteks **ehi-**

tuskeeluvööndite kehtestamine) väljatöötamise ja rakendamise eest oma rannikualadel.

C. Merekeskkonna säilitamine ja kaitsmine

1. **Merekeskkonna temaatiline strateegia:** merekeskkonna temaatilise strateegia avaldas 2005. aasta oktoobris komisjon ning selle eesmärk on kaitsta ja taastada Euroopa ookeane ja meresid ning tagada, et inimtegevusi viidaks läbi säästvalt, nii et praegused ja tulevased põlvkonnad võiksid nautida ja saada kasu bioloogiliselt mitmekesisest ja dünaamilistest ookeanidest ja meredest. Komisjon on esitanud ka ettepaneku merestrateegia raamdirektiivi (2008/56/EÜ) kohta, mille eesmärk on saavutada hiljemalt **2021. aastaks** „hea keskkonnaseisund“. Peamised ohud merekeskkonnale on ülepüük, heidete vettelaskmine, naftalekked, merepõhjast nafta ja gaasi ammutamisel tekkivad heitmed, laevade lammutamine, mürasaaste, kliimamuutus, vee rikastumine toitainetega ja vetikate öitsemine ning radioaktiivsete ainete ebaseaduslik vette juhtimine. Direktiivis määratletakse ühised eesmärgid ELi tasandil. Merekeskkonna majandamise baasüksusena kehtestatakse Euroopa merepiirkonnad. Liikmesriikidelt oodatakse strateegia väljatöötamist iga oma merepiirkonna jaoks ning omavahelist aktiivset koostööd.

2. **Merereostus:** komisjoni teatises „Juhusliku või tahtliku merereostuse alase koostöö kord alates 2007. aastast“ (COM(2006) 863) vaadeldakse merereostuse ärahoidmist ja reostusejärgset taastamist ning kirjeldatakse, kuidas tagada järelevalve ja areng pärast varasema koostööraamistiku (otsus 2850/2000/EÜ) aegumist 2006. aasta detsembris. Tanker Erika naftakatastroof 2000. aastal ajendas ELi tugevdama oma rolli meresõiduohutuse ja merereostuse valdkonnas, mille tulemusel võeti vastu määrus (EÜ) nr 1406/2002, millega luuakse Euroopa Meresõiduohutuse Amet (EMSA). Direktiivi 2005/35/EÜ (mis käsitleb laevade põhjustatud merereostust ning karistuste kehtestamist merereostusega seotud rikkumiste eest) eesmärk on tagada, et merre lastava reostuse süüdlastele määratakse tõhusad ja hoiatavad karistused, mis võivad olla kriminaal- või halduskaristused. Märtsis 2008 tegi komisjon ettepaneku direktiivi 2005/35/EÜ muutmiseks (COM(2008)0134) ning nõukogu ja parlament võtsid selle 2009. aastal esimesel lugemisel vastu. Muudetud direktiivi kohaselt käsitletakse saasteainete merreheitmist laevadelt **kriminaalkuriteona**, kui see pannakse toime tahtlikult või kergemeelsuse või tõsise hooletuse tõttu ning selle tagajärjel halveneb oluliselt vee kvaliteet.

3. **Integreeritud merenduspoliitika:** komisjoni teatise integreeritud merenduspoliitika kohta (COM(2007)0575) eesmärk on edendada majandusarengut ilma keskkonda kahjustamata, teadmiste ja uuenduste kasutamist, elukvaliteeti rannikualadel

ning ELi juhirolli. Poliitika alustaladeks on integreeritud lähenemine merendusala tegevusele, sidus ökosüsteemipõhine lähenemine mitmesuguse tegevuse säästvaks arendamiseks, subsidiaarsuspõhimõtte ning sidusrühmade kaasamine. Komisjon rõhutab teatises merestrateegia direktiivi (2008/56/EÜ) olulisust. Muud kavandatud meetmed hõlmavad katsealade loomist, et vähendada kliimamuutuse mõju rannikualadele ja alasad muutusega kohandada, laevadest tuleneva õhusaaste ja kasvuhoonegaaside vähendamist ning laevade lammutamise keskkonnamõju vähendamist.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on sageli teinud algatusi veekaitse valdkonnas. Jaanuaris 2000, pärast tanklaev Erika põhjustatud naftareostust nõudis parlament säästva pikaajalise Euroopa transpordipoliitika rakendamist, et hoida ära uue **naftareostuse ohtu**. Parlament nõudis tulemusliikku, sidusat ja terviklikku veepoliitikat, mis võtaks arvesse **veeökosüsteemide haavatavust**. Selle saavutamiseks püstitas parlament neli eesmärki: liikmesriikide vaheline kooskõlastamine, veekasutusmaksud, liikmesriikide meetmeprogramm ja erandid. Parlament on ELi **merendusstrateegiaga** seoses rõhutanud bioloogilise mitmekesisuse, ökoinnovatsiooni, kliimamuutusest meredele tuleneva mõju ja hea ökoloogilise seisundi saavutamise eesmärgi tähtsust. Novembris 2006 võttis parlament vastu algatusraporti **merekeskkonna** temaatilise strateegia kohta. Euroopa Parlament nõudis direktiivi selgete ja mõõdetavate eesmärkidega, mis tuleb saavutada komisjoni ettepanekuga võrreldes lühema tähtaja jooksul, ning mis kehtestaks merekaitsealade loomise kohustuse. Kuigi parlamendil õnnestus tuua tähtaegu ettepoole, ei võetud mitmeid parlamendi muudatusi vastu. Euroopa Parlament ja nõukogu jõudsid kokkuleppele ettepaneku suhtes võtta vastu direktiiv **üleujutusriski** hindamise ja maandamise kohta, mis seejärel 2007. aasta novembris jõustus. Kokkuleppele jõuti mitmes valdkonnas tehtavate kompromisside tulemusel, mis puudutasid eelkõige lamme ja säästlikku maakasutust, kliimamuutusega kohanemist ning ühistes vesikondades tehtavat rahvusvahelist koostööd. Juunis 2008 toetas Euroopa Parlament suure hääleteenamusega ELi veekvaliteedi uusi eeskirju, mille aluseks oli nõukoguga eelnevalt saavutatud kompromisskokkulepe võtta vastu direktiiv, mis käsitleb keskkonnakvaliteedi standardeid veevaldkonnas. Nõudes prioriteetsete ainete loendi läbivaatamist kahe aasta jooksul pärast direktiivi jõustumist, tagab parlament mürgiste ainete nimistu laiendamise. Lisaks kinnitas parlament eesmärgi lõpetada 20 aasta jooksul järk-järgult täielikult **13 prioriteetse ohtliku aine** heide.

→ Marcelo Sosa-Judicissa

5.4.6. Õhu- ja mürasaaste

Õhusaastel on kolm peamist allikat: transport, paiksetest reostusallikatest õhku paiskuv heide ja elektritootmise tulemusel tekkiv heide. Välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise direktiivi ning õhusaastet käsitleva temaatilise strateegia eesmärk on hoida ära kahjulikud mõjud keskkonnale ja inimeste tervisele, vähendades õhusaastet. Lisaks toob liikluse ning tööstustegevuse kasv tihti kaasa mürasaaste, millel on samuti negatiivne mõju inimeste tervisele. Keskkonnamüra käsitlevas raamdirektiivis antakse müraprobleemi ulatusest üksikasjalik ülevaade, mille alusel sellega kogu ELi piires võidelda.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

Üldine taustteave

Ühenduse tegevus õhukvaliteedi säilitamisel hõlmab stratosfääri osoonikihi hõrenemise piiramist, võitlust hapestumise, osooni tekke vastu troposfääris ning muude saasteainete ja kliimamuutuste vastu. Õhusaasteained, mis satuvad atmosfääri mitmesugustest allikatest, on järgmised: liikuvatest allikatest pärit heide, paiksetest allikatest pärit heide (ettevõtted, kodumajapidamised, põllumajandusettevõtted ja prügilad) ning energiatootmisest lähtuv heide. Saasteained, sh gaasiheide, ohustavad inimeste tervist, korrodeerivad mitmesuguseid materjale ning kahjustavad taimestikku, põllumajandus- ja metsatoodangut ning põhjustavad ebameeldivat lõhna. Mõned ained, nagu arseen, kaadmium, nikkel ja polütsükliilised aromaatsed süsivesinikud, on genotoksilised kantserogeenid ja nende puhul ei ole ohutuse taset võimalik kindlaks määrata. EL on viimase kümne aasta jooksul astunud olulisi samme, mis on viinud mitmete õhku ja vette paisatavate saasteainete vähendamiseni.

Saavutused õhusaaste vähendamisel

Õhusaastet käsitlevas temaatilises strateegias, mis võeti vastu 2005. aastal, seati eesmärgiks vähendada aastaks 2020 tahkete peenosakeste ($PM_{2,5}$) kontsentratsiooni 75% võrra ja troposfääriosooni (O_3) 60% võrra ning vähendada hapestumisest ja eutrofeerumisest tulenevaid ohte looduskeskkonnale 55% võrra. See tähendab, et vääveldioksiidi (SO_2) heidet tuleb vähendada 82% võrra, lämmastikoksiidide (NO_x) heidet 60% võrra, lenduvaid orgaanilisi ühendeid 51% võrra, ammoniaaki (NH_3) 27% võrra ja esmaseid $PM_{2,5}$ -osakesi 59% võrra 2000. aasta vastavate tasetega võrreldes. Hinnatakse, et lisaks äkksurmade arvu ja keskkonnakahjude vähendamisele säästetak스 tänu nendele vähendustele umbes 1,71 miljonit elu aastas.

Juunis 2008 jõustus uus välisõhu kvaliteedi direktiiv, mille eesmärk on parandada inimeste tervist ja keskkonna kvaliteeti. Uus direktiiv asendas varasema õhukvaliteedi raamdirektiivi, ühendades enamiku

olemasolevatest õigusaktidest ühte direktiivi. Üksnes neljas tütdirektiiv (2004/107/EÜ), millega kehtestatakse arseeni, kaadmiumi, nikli ja polütsükliiliste aromaatsete süsivesinike heite piirmäärad, kehtib endiselt ning lähitulevikus on kavas see läbi vaadata.

Heitkoguste siseriiklikke ülemmäärasid käsitleva direktiiviga 2001/81/EÜ kehtestati SO_2 , NO_x , lenduvate orgaaniliste ühendite ja NH_3 heitkoguse siseriiklikud piirmäärad, mis tuli saavutada 2010. aastaks. Et vähendada hapestumise, troposfääriosooni ja eutrofeerumise kahjulikke mõjusid, nõutakse direktiivis liikmesriikidelt iga-aastast heitkoguseid käsitlevat aruandlust ja prognoose kõigi nelja õhusaaste liigi kohta.

Ajavahemikul 2000–2020 oodatakse EL-25s maanteedtranspordi ja lennunduse kasvu vastavalt 36% ja 105%. Vastu on võetud mitu direktiivi transpordist lähtuva saaste piiramiseks, sätestades heitenormid eri sõidukikategooriatele, nagu sõiduautod, väike- ja tarbesõidukid ja rasveokid, ning muudele saasteallikatele ja kehtestades transpordisektoris maksimeetmed, mille eesmärk on ergutada tarbijaid käituma keskkonnasõbralikumalt. Teiste direktiividega reguleeritakse kütuse kvaliteeti ning selle väävli- ja pliisisaldust.

Sõiduautode ja kergeveokite heitenormid (Euro 5 kehtib alates 2009. aastast) puudutavad tervet rida õhusaasteaineid (süsinikmonooksiid (CO), süsivesinikud (HC), lämmastikoksiidid (NO_x) ja tahked osakesed (PM)). Kavakohaselt 2014. aasta jaanuaris jõustuva normi Euro 6 abil kehtestatakse veelgi madalamad heite piirmäärad, mis puudutavad peamiselt NO_x heitkoguseid. Liikmesriigid on kohustatud keelduma heitenormidele mittevastavate sõidukite tüübikinnitamise, registreerimise, müügi ja kasutuselevõtu lubamisest. Rasveokite jaoks kehtivad praegu heitenormid Euro IV ja Euro V. 2014. aasta jaanuaris asendatakse need normiga Euro VI.

CO_2 heide: Maanteedtransport tekitab umbes viienliku ELi süsinikdioksiidi heitest, millest sõiduautode osa on ligikaudu 12%. Määrusega (EÜ) nr 443/2009 kehtestatakse 2015. aastaks sihttasemeks (nõue kehtestatakse järk-järgult alates 2012. aastast) uue autopargi heitkoguste keskmine tase 130 g CO_2 /km sõidukite mootoritehnoloogia parandamise abil. Lisaks kehtestati pikaajaliseks uue autopargi keskmiseks

heitkoguste sihttasemeks 95 g CO₂/km, mille üksik- asjad leppisid parlament ja nõukogu kokku uue läbivaatamise käigus 2013. aasta novembris. Sarnane kokkulepe saavutati juba varem väikebusside osas.

Alates 2012. aasta jaanuarist on lennunduse heitkogused hõlmatud heitkogustega kauplemise süsteemi. Rahvusvahelise vastuseisu tõttu piirati kohaldamisala siiski üksnes selliste lennunduse heitkogustega, mis tekivad Euroopa piirkondlikus õhuruumis aset leidvate lendude puhul. Seda korda kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2014 kuni ajani, mil kavandatud üleilmne turupõhine meede muutub kohaldatavaks rahvusvahelise lennunduse heitkoguste suhtes.

Täiendavad heitenormid on kehtestatud liikurmasinatele (nagu ekskavaatorid, buldoosid, mootorsaad, põllu- ja metsamajanduslikele traktoritele, veduritele ja siseveelaevadele.

Tööstusheited: Uus tööstusheidete direktiiv reguleerib tööstuslikku tegevust, mille heitkogused moodustavad Euroopas olulise osa saastest. See võeti vastu 2010. aasta novembris ning sellega ühendati kõik asjakohased direktiivid üheks sidusaks õigusaktiks, et lihtsustada selle rakendamist. Kõige olulisem osa (endine IPPC direktiiv tööstussaaste ja kontrolli kohta) käsitleb kõrge saastetasemega majandustegevusi. Selles sätestatakse kohustused, mida peavad täitma kõik tööstusrajatised, see sisaldab loetelu meetmetest, mis on vajalikud vee, õhu ja pinnase saastamise ärahoidmiseks, ning see on aluseks tööstusrajatisete tegevuslitsentside või -lubade koostamisel. Keskset rolli etendavad „parimad võimalikud tehnikad“.

Saavutused mürasaaste vähendamisel

Linnastute keskkonnamüra tasemed on peamiselt liikluseduse suurenemise ning tööstuslike ja vabaajategevuste kasvu tõttu tõusmas. Hinnanguliselt kannatab peaaegu 20% Euroopa Liidu rahvastikust vastuvõetamatuks loetava müra taseme all. See võib mõjutada kahjulikult tervist ja elukvaliteeti ning põhjustada kõrget stressitaset, unehäireid ja kahjulikke tervisemõjusid, näiteks südameveresooneprobleeme. Müra mõjutab ka elusloodust. 1996. aastal võeti vastu roheline raamat tulevase mürapoliitika kohta (COM(96)0540), et töötada välja uus lähenemisviis müra probleemile ning astuda esimene samm integreeritud programmi suunas võitluses müra vastu. ELi müra vähendamise poliitika keskse osa moodustavad majanduslikud stiimulid. Võimalikud meetmed hõlmavad subsidiidume väiksemate toodete arendamiseks ja ostmiseks, seadusega kehtestatud nõuet anda toodete kohta teatavaid andmeid, müramakse kooskõlas põhimõttega „saastaja maksab“ ning müralitsentside kasutuselevõtmist.

Keskkonnamüra: Keskkonnamüra käsitleva raamdirektiivi 2002/49/EÜ (mis on seotud keskkonnamüra hindamise ja kontrollimisega) eesmärk on vähendada keskkonnamüraga kokkupuutumist müra näi-

tajate ja hindamismeetodite ühtlustamise, müraga kokkupuudet puudutava teabe kogumise ehk müra kaardistamise ja selle teabe üldsusele kättesaadavaks tegemise teel. Selle alusel nõutakse, et liikmesriigid koostaksid müraprobleemide lahendamise tegevuskavad. Liikmesriigid peavad mürakaardid ja tegevuskavad vähemalt kord viie aasta jooksul läbi vaatama.

Maanteeliiklus: Direktiividega 70/157/EMÜ ja 97/24/EÜ kehtestatakse piirangud mootorsõidukite, mopeedide ja mootorrataste lubatud müratasemele. Direktiiviga 2001/43/EÜ, mis neid täiendab, nähakse ette rehvi veeremüra katsetamine ja piiramine ning selle järkjärguline vähendamine. Uus määrus mootorsõidukite müratasemete kohta on vastuvõtmisel.

Lennuliiklus: 1992. aastal võeti vastu direktiiv 92/14/EMÜ, mis põhines Rahvusvahelise Tsiivilnennunduse Organisatsiooni standarditel ning mille eesmärg oli piirata lennukite käitamist ja keelustada Euroopa lennuväljadel suurima müratasemega lennukid. Direktiiviga 2002/30/EÜ (mis on praegu läbivaatamisel) kehtestati müraga seotud käitamispriirangute eeskirjad ja kord ühenduse lennuväljadel, lähtudes ICAO soovitatud tasakaalustatud lähenemisviisist (millega muudetakse lennukid vaiksemaks, kehtestades mürastandardid; hallatakse lennuväljade ümbruses asuvat maad jätkusuutlikult; kohandatakse tegutsemisviise, et vähendada müra mõju kohapeal, ning vajaduse korral kehtestatakse käitamispriirangud).

Raudteeliiklus: Raudteevõrgu koostalitlusvõimet käsitlevate direktiivide kontekstis võeti 2005. aastal müra kohta vastu koostalitluse tehniline kirjeldus (KTK), mis 2011. aastal asendati. Selle KTKga (mis puudutab üksnes uusi vaguneid) sätestati uue (tava-)raudteeveeremi tekitatava müra piirnormid. Läbivaadatud KTK müra kohta, millega langetatakse veelgi uutele vagunitele ja veduritele kehtivaid müra piirnorme, on kavas vastu võtta 2013. aasta lõpus või 2014. aasta alguses. Komisjon avaldas 2013. aastal tegevuskava Euroopa Liidus raudtee-kaubavagunite tekitatava müra tulemuslikuks vähendamiseks, mille eesmärk on müra taseme tulemuslik vähendamine 2020. aastaks.

Tööstusmüra ja ehitusmasinad: Tööstusheidete direktiiviga reguleeritud suurte tööstus- ja põllumajandusrajatisete puhul väljastatakse kasutusluba pärast viitamist parima võimaliku tehnika kasutamisele. Kuna tööstuslik keskkonnamüra on kohalik probleem, sõltuvad võetavad meetmed asjaomastest asukohast, mis muudab raskeks müra vältimise ja kontrolli jaoks parima võimaliku tehnika kindlaksmääramise. Ehitusmasinate (nt ekskavaatorite, laadurite, pinnasetealdismasinate ja tornkraanade) tekitatavat müra reguleerivad mitmed ELi tasandi direktiivid ja määrused.

Väikelaeval: Direktiiv 2003/44/EÜ (millega muudetakse direktiivi 94/25/EÜ) käsitleb lõbusõidulaevu. Sellega täiendatakse projekterimis- ja ehitusnõu-

deid heitgaaside ja müra piirväärtuste keskkonnastandarditega.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on mänginud otsustavat rolli progressiivse keskkonnapoliitika väljatöötamisel õhusaaste vastu võitlemiseks. Parlament tervitas komisjoni õhusaaste temaatilist strateegiat, kuid märkis murega, et strateegias ei näidatud, kuidas saavutada kuuenda keskkonnavalase tegevusprogrammi eesmärke ning see ei hõlmanud ühtegi tahkete osakeste heite vähendamise juriidilist nõuet, vaid piirdus lihtsalt soovituslike eesmärkide väljapakkumisega. Parlament nõudis NO_x lenduvate orgaaniliste ühendite ja $\text{PM}_{2,5}$ -osakeste jaoks ambitsioonikamate vähendamise eesmärkidega strateegiat, mis säilitaks samas kulude ja tulude tasakaalu.

Tahkete osakeste osas, mille läbimõõt on alla 2,5 mikromeetri ($\text{PM}_{2,5}$), leppisid parlament ja nõukogu 2007. aasta detsembris kokku algse piirväärtuse 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ alates 2010. aastast. Alates 2015. aastast muu-

tuks see siduvaks piirväärtuseks. Parlament võitles edukalt välja ka teise – soovitusliku – piirväärtuse: 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, mis tuleb saavutada 1. jaanuariks 2020, viis aastat pärast esialgse piirväärtuse kehtestamist. Uus õhukvaliteedi direktiiv võeti vastu 2008. aasta mais. Parlament väljendas muret selle üle, et raskeveokitest lähtuva heite osas (Euro VI) ei seatud komisjoni ettepanekus $\text{PM}_{2,5}$ -osakeste suhtes ambitsioonikamaid piirmäärasid. Parlament taotles edutult $\text{PM}_{2,5}$ -osakeste täiendavat vähendamist Euro VI raames. Siiski saavutas ta kokkuleppe, et uued Euro VI heitenormid jõustuvad komisjoni kavandatust varem.

Keskkonnamüra osas on parlament korduvalt rõhutanud vajadust alandada veelgi piirväärtusi ja parandada mootmisprotseduure. Parlament on nõudnud ELi müra piirväärtuste kehtestamist lennuväljade ümber (sealhulgas öiste lendude võimalikku keelustamist) ning müra vähendamise meetmete laiendamist sõjalistele allahelikirusega reaktiivlennukitele.

→ Tina Ohliger
11/2013

5.4.7. Loodusvarad ja jäätmed

Varasemate ja praeguste ressursikasutustavade tagajärjeks on suur saastatus, keskkonnaseisundi halvenemine ja loodusvarade ammendumine. EL on sõlminud kokkulepped loodusvarade säästva kasutamise ning jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatiliste strateegiate osas. Lisaks on kehtestatud mitmed eraldi õigusaktid jäätmekäitluse säästvamaks muutmiseks.

Õiguslik alus ja eesmärgid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

Üldine taust

Kõik tooted pärinevad loodusest. Euroopa majandused sõltuvad suuresti **loodusvaradest**, sealhulgas toorainetest (mineraalid, biomass ja bioloogilised ressursid), keskkonnakomponentidest (nagu õhk, vesi ja pinnas), energiaallikatest (nagu tuule-, maa-soojus-, loodete- ja päikeseenergia) ning ruumist (maapinnast). Ressursside kasutamisel ja ümber-töötamisel luuakse kapitalivarud, mis suurendavad praeguste ja tulevaste põlvkondade jõukust. Praeguste tavade püsimisel jätkub aga ka loodusvarade ammendumine, nende seisundi halvenemine ja jäätmetekke. Meie praegune ressursikasutus on nii ulatuslik, et see seab ohtu tulevaste põlvkondade – ja arengumaade – võimalused kasutada neile õigusega kuuluvat osa nappivatest ressurssidest. Säästev tootmine ja tarbimine on pikaajalise õitsengu põhielement. ELis tekib aastas kokku ligikaudu 2,6 miljardit tonni **jäätmeid** (2008). See tähendab, et igal aastal toodetakse ELis ühe elaniku kohta ligikaudu 5,3 tonni jäätmeid. See näitaja kasvab ELi SKPst kiiremini ning ainult umbes pool sellest kogusest võetakse ringlusse, taas- või korduvkasutusse või põletatakse. Teine pool ladestatakse prügilatesse. Euroopa Keskkonnaamet eristab ELis kuut suuremat jäätmevoogu: ehitus- ja lammutusjäätmed (33%), kaevandus- ja kivimurrujäätmed (25%), tootmisjäätmed (13%) ning olmejäätmed (8%). ELi kuendas keskkonnaalases tegevusprogrammis nimetatakse **jäätmetekke vältimist ja jäätmekäitlust** üheks neljast peamisest prioriteedist. Selle põhieesmärk on jäätmetekke lahutamine majandustegevusest, et ELi majanduskasvuga ei kaasneks üha suuremaid jäätmekoguseid.

Saavutused

A. Loodusvarad

1. Loodusvarade säästva kasutamise temaatiline strateegia. Selle strateegia, mille komisjon esitas 2005. aasta detsembris (COM(2005)0670), keskmes on teadmiste täiustamine, järelevalvevahendite arendamine ja strateegiliste lähenemisviiside eden-

damine konkreetses majandusvaldkonnades, eesmärgiga lahutada majanduskasv keskkonnaseisundi halvenemisest. See on tihedalt seotud jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatilise strateegiaga.

2. Säästev tarbimine ja tootmine ning säästev tööstuspoliitika. See, komisjoni poolt 2008. aasta juulis vastu võetud tegevuskavade pakett (COM(2008)0397) koosneb ettepanekutest toodete keskkonnatoime parandamiseks (5.4.8).

b. Jäätmekäitlus ja jäätmetekke vältimine

1. Jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatiline strateegia. Selles, komisjoni teatises COM(2005)0666 esitatud strateegias käsitletakse olulisi keskkonnamõjusid. Siin võetakse kasutusele olulusringi põhimõte, edendatakse ringlussevõttu ning keskendutakse varasemast enam jäätmetekke vältimisele (tegemist on muutusega ELi vastava poliitika kujundamisel), eesmärgiga parandada jäätmekäitlust ja vähendada jäätmeteket, milleks hinnatakse ELi jäätmepoliitikat, seatakse eesmärgid ja lihtsustatakse seadusandlust.

2. Jäätmete raamdirektiiv. Praegune jäätmete raamdirektiiv (2008/98/EÜ) tugineb jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatilisele strateegiale, ning sellega tunnistati alates detsembrist 2010 kehtetuks varasem jäätmete raamdirektiiv (75/442/EMÜ, kodifitseeritud kujul 2006/12/EÜ), ohtlike jäätmete direktiiv (91/689/EMÜ) ja õlijäätmete direktiiv (75/439/EMÜ). Direktiivi eesmärk on reformida ja lihtsustada ELi jäätmepoliitikat uue raamistiku kehtestamise ja uute, jäätmetekke vältimisele suunatud eesmärkide seadmisega. Selles nõutakse liikmesriikidelt riiklike jäätmetekke vältimise kavade kehtestamist 2013. aastaks ning esitatakse jäätmete hierarhia.

3. Jäätmete vedu. Määrusega (EÜ) nr 1013/2006 kehtestati ELi-siseste ning ELi sisenevate ja sealt väljuvate jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli süsteem konkreetselt keskkonnakaitse parandamise eesmärgil. See hõlmab sisuliselt igat liiki jäätmete (v.a radioaktiivsed ained) vedamist maanteedel ja raudteel ning laevade ja lennukitega. Määrusega rakendatakse Euroopa Ühenduse poolt 1989. aastal allkirjastatud ÜRO Baseli konventsiooni, mis reguleerib ohtlike jäätmete vedu rahvusvahelisel tasandil.

C. Tootmis- ja jäätmevoospetsiifilised õigusaktid

1. Romusõidukid. Direktiivi 2000/53/EÜ eesmärk on vähendada romusõidukitest ja nende osadest tekkivaid jäätmeid näiteks taas- ja korduvkasutamise määra suurendamisega 95%-ni aastaks 2015 ning korduvkasutuse ja ringlussevõtu määra suurendamisega vähemalt 85%-ni. Lisaks õhutab see tootjaid ja importijaid piirama ohtlike ainete kasutamist ning rohkem kasutama ringlusse võetud materjale. Romusõidukite direktiivist lähtuv direktiiv 2005/64/EÜ kohustab arvestama mootorsõidukite projekteerimisel ringlussevõtu ja lammutamise küsimustega. Komisjoni rakendusaruandest (COM(2009)0635) ja Euroopa Parlamendi uuringust (PE 447.507) nähtub, et romusõidukite direktiivi jõustamisega on paljudes liikmesriikides olnud raskusi, mida põhjustab näiteks registrist mahakantud sõidukite ja registreeritud romusõidukite arvude mittevastavused ning ebaseaduslik väljavedu arengumaadesse.

2. Kasutuselt kõrvaldatud laevad. Aastal 2007 avaldas komisjon rohelise raamatu laevade parema lammutamise kohta (COM(2007)0269), milles analüüsitakse sellest tegevusest tingitud probleeme ja pakutakse välja tegevusvariante. Euroopa laevade lammutamine toimub sageli arenguriikides, ohtlikes ja keskkonda kahjustavates tingimustes, mis on vastuolus jäätmete vedu käsitlevate ELi õigusaktidega. Järgnevalt võttis komisjon vastu ELi strateegia laevade lammutamistavade parandamiseks (COM(2008)0767) eesmärgiga tagada, et liikmesriikide lipu all seilavaid või ELi äriühingutele kuuluvaid laevu lammutataks kogu maailmas ohutult ja keskkonnasõbralikult.

3. Elektri- ja elektroonikaseadmete romud (elektroonikaromud) ning sellistes seadmetes sisalduvad ohtlikud ained. Direktiivi 2002/96/EÜ (elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta) ehk elektroonikaromude direktiivi eesmärk on kaitsta pinnast, vett ja õhku elektri- ja elektroonikaseadmete romude koguste vähendamise ja nende parema kõrvaldamise teel. Direktiivis püstitatakse eesmärgid, kehtestatakse selliste seadmete kogumise, korduvkasutamise, ringlussevõtu ja taaskasutamise eeskirjad ning sätestatakse, et nimetatud segevuste ja nende rahastamise eest vastutavad tootjad. Elektroonikaromude direktiivi muudeti hiljem direktiiviga 2008/34. Elektroonikaromude direktiiviga samaaegselt vastu võetud direktiivi 2002/95/EÜ (teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramise kohta elektri- ja elektroonikaseadmetes) eesmärk on kaitsta keskkonda ja inimest, piirates nimetatud seadmetes plii, elavhõbeda, kaadmiumi, kroomi ja broomi sisaldavate leegiaeglustite kasutamist. Direktiivide 2002/96/EÜ ja 2002/95/EÜ rakendamine liikmesriikides on osutunud raskeks – koguda ja nõuetekohaselt käidelda suudetakse vaid kolmandik elektroonikaromudest. Seepärast esitas komisjon 2008. aastal ettepanekud direktiivi 2002/95/EÜ ja elektroonikaromude direktiivi

vi uuesti sõnastamiseks (vastavalt COM(2008)0809 ja COM(2008)0810), et parandada nende rakendamist, vähendada neist tingitud halduskoormust ning täpsustada kahe direktiivi vahelisi seoseid. Novembris 2010 ja veebruaris 2011 võttis Euroopa Parlament esimesel lugemisel vastu vastavalt elektri- ja elektroonikaseadmetes sisalduvaid ohtlike ainete ning elektroonikaromusid käsitlevad seadusandlikud resolutsioonid. Nõukoguga peetud läbirääkimiste järel kiideti elektri- ja elektroonikaseadmetes sisalduvate ohtlike ainete direktiivi uuesti sõnastatud versioon 2011. aasta novembris heaks. Uuesti sõnastatud elektroonikaromude direktiivi osas nõukoguga saavutatud kokkuleppe kiitis Euroopa Parlament heaks 2012. aasta jaanuaris ning nõukogu andis oma ametliku nõusoleku 4. juulil 2012. Liikmesriikidelt nõutakse, et nad suurendaksid elektroonikaromude kogumist ja võimaldaksid tarbijatel tagastada seadmeid igasse väikseid elektriseadmeid müüvasse kauplusesse, ilma kohustusest samal ajal uut seadet osta. Elektroonikaromude vedamisel on töendamiskohustus nüüd eksportijal, mis takistab jäätmete ebaseaduslikku vedu kolmandatesse riikidesse, et neid seal keskkonda kahjustaval moel kõrvaldada.

4. Kasutatud patareide ja akude kõrvaldamine. Patareidid ja akusid ning patareid- ja akujäätmeid käsitleva direktiivi 2006/66/EÜ eesmärk on parandada selliste jäätmete käitlemist ja keskkonnatoimet, kehtestades nende kogumise, ringlussevõtu, käitlemise ja kõrvaldamise eeskirjad. Samuti on direktiivis sätestatud teatavate patareidide ja akudes sisalduvate ohtlike ainete (eriti elavhõbeda ja kaadmiumi) piirväärtused.

5. Radioaktiivsed ained ja jäätmed. Vastavalt direktiivile 96/29/Euratom peab iga liikmesriik tegema kohustuslikuks aruandluse toimingute kohta, mille puhul esineb ioniseerivast kiirgusest tulenev oht. Iga asjaomane liikmesriik otsustab, millistel juhtudel tuleb võimalike ohtude tõttu taotleda kõnealusteks toiminguteks eelnevalt luba. Radioaktiivsete jäätmete vedu reguleerivad nõukogu määrus (Euratom) 1493/93 ja direktiiv 2006/117/Euratom.

6. Pakendid ja pakendijäätmed. Direktiiv 94/62/EÜ hõlmab kõiki ELis turule lastavaid pakendeid ja kõiki pakendijäätmeid, mida kasutatakse või mis kõrvaldatakse kas siis tööstuses, kaubanduses, asutustes, kauplustes, teeninduses, majapidamistes või mujal. Direktiivis nõutakse, et liikmesriigid võtaksid meetmeid pakendijäätmete tekke vältimiseks ja arendaksid välja pakendite korduvkasutuse süsteemid. Direktiivis 2004/12/EÜ (millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ) selgitatakse pakendi mõistet ja kehtestatakse seda piiritlevad kriteeriumid. Direktiivi on üle võtnud kõik liikmesriigid.

7. Kaevandustööstuse jäätmed moodustavad ELis ligikaudu 25% kõigist jäätmetest. Aastal 2006 võeti vastu direktiiv kaevandustööstuse jäätmete käitlemise kohta (kaevandusjäätmete direktiiv 2006/21/EÜ). Selle eesmärk on vähendada varem tekkinud ja

jooksvalt tekkivate kaevandusjäätmete käitlemisega seotud olulisi keskkonna- ja terviseriske.

D. Jäätmekäitus ja jäätmete kõrvaldamine

1. Reoveesette kasutamine põllumajanduses. Asulareovee puhastamise direktiivi 91/271/EMÜ üha põhjalikuma rakendamise ja kõigis liikmesriikides suurenevad kõrvaldamist vajavad reoveesette kogused. Nõukogu direktiiv 86/278/EMÜ reguleerib reoveesette kasutamist põllumajanduses, et kaitsta keskkonda (eelkõige pinnast) ja inimestest raske- ja kergmetallide ja teiste saasteainete eest. Direktiivi rakendamine on olnud edukas ning mitu liikmesriiki on kehtestanud isegi rangemad piirmäärad. Juunis 2013 kaalub komisjon endiselt, kas direktiivi tuleks läbi vaadata ja muuta.

2. Polüklooritud bifenüülid (PCB) ja polüklooritud terfenüülid (PCT). Direktiiviga 96/59/EÜ ühtlustatakse liikmesriikide seadused, millega reguleeritakse järelevalve all toimuvat polüklooritud bifenüülide (PCB) ja polüklooritud terfenüülide (PCT) kõrvaldamist, PCBsid sisaldavate seadmete saastusest puhastamist või kõrvaldamist ja/või kasutatud PCBde kõrvaldamist, et need lõplikult kasutusest eemaldada. Komisjon võttis vastu ühenduse strateegia dioksiinide, furanide ja PCBde kohta (COM (2001)0593), et vähendada nende ainete sattumist keskkonda ja toiduainetesse. Strateegia kehtestab ühtse läheneviisi, et saada dioksiinide ja PCB probleem täielikult kontrolli alla.

3. Prügilad. Direktiivi 1999/31/EÜ eesmärk on vältida või piirata prügilate kahjulikku mõju keskkonnale, eelkõige pinna- ja põhjaveele, pinnasele, õhule ja inimeste tervisele. Direktiiviga kehtestatakse tegevuslubade süsteem. Liikmesriigid peavad tagama prügilate vastavuse kehtivatele õigusaktidele ning andma komisjonile iga kolme aasta järel aru direktiivi rakendamisest. Rakendamine ei kulge ikka veel täiesti rahuldavalt, kuna kõik liikmesriigid ei ole kõiki direktiivi sätteid oma õigusesse üle võtnud ja endiselt eksisteerib hulk ebaseaduslikke prügilaid. Komisjonil tuleb läbi vaadata eesmärgid biolagunevate jäätmete prügilatesse ladestamise vältimiseks ning ta esitab 2014. aastal aruande oma järeltuleva Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

4. Jäätmete põletamine. Jäätmete põletamise direktiivi (2000/76/EÜ) eesmärk oli võimalikult vältida

või vähendada jäätmete põletamisest või koospõletamisest põhjustatud õhu-, vee- ja pinnasereostust. Novembris 2010 tunnistati see direktiiv kehtetuks direktiiviga 2010/75/EL tööstusheidete kohta; nimetatud direktiiv võeti vastu koos veel kuue tööstusheidete käsitleva direktiiviga, et muuta nimetatud heidete käsitlevad õigusaktid selgemaks ja lihtsustada nende rakendamist.

Euroopa Parlamendi roll

Parlamendil on olnud oluline osa ELi jäätme- ja loodusvarade poliitika kujundamisel. Aastal 2007 võttis ta vastuseks komisjoni teatisele **loodusvarade säästva kasutamise temaatilise strateegia** kohta vastu algatusraporti. Parlament nõudis põhjalikumalt strateegiat ning nõudis tungivalt komisjonilt kohustuslike sihteesmärkide ja ajakavade määramist. Nimetatud strateegia ei täitnud kuuenda keskkonnavalase tegevusprogrammi eesmärke. Läbirääkimiste järel võttis parlament 2008. aastal vastu **jäätmete raamdirektiivi**, milles püstitati siduvad eesmärgid aastaks 2020. Selle lõpptekst erineb komisjoni ettepanekust tänu järgmistele parlamendi algatustele: korduvkasutuse, ringlussevõtu ja taaskasutamise eesmärkide lisamine; „prioriteetsusjärjekorrana“ viieastmelise jäätmete hierarhia sätestamine; ning artikli lisamine, millega nõutakse komisjonilt aruandlust ELi jäätmetekke ja selle ärahoidmise kohta ning ettepanekuid jäätmeid tekitavate tegevuste edasise tõkestamise kohta. Aastal 2006 oli parlamendil keskne osa kaevandusjäätmete direktiivi kujundamisel, ning ühes oma 2001. aasta resolutsioonis soovitas ta paremini rakendada **direktiivi 96/59** polüklooritud bifenüülide ja polüklooritud terfenüülide (**PCB/PCT**) kõrvaldamise kohta, andes nii oma panuse ühenduse dioksiinide, furanide ja polüklooritud bifenüülide strateegia juurutamiseks. **Patareisid ja akusid** puudutava lepitusmenetluse käigus nõudis parlament ambitsioonikamat sihteesmärki, toetas suletud ahela kasutuselevõttu kogu akujäätmetes sisalduva plii ja kaadmiumi ringlussevõtuks ning tahtis kohustada liikmesriike tagama, et nende ringlussevõtu protsessid võimaldaksid seatud eesmärgi täita. Uus direktiiv jõustus mõni kuu hiljem.

→ Lorenzo Vicario / Marcelo Sosa Iudicissa

5.4.8. Säστεv tarbimine ja tootmine

Tervikliku tootepoliitika eesmärk on vähendada toodete ebasoodsat mõju (kas tootmisel, kasutamisel või kasutuselt kõrvaldamisel), võttes arvesse kõiki toote olelusringi etappe ja rakendades meetmeid seal, kus need on kõige tõhusamad. EL on töötanud selleks välja strateegia ning laiaulatuslikumad poliitilised meetmed ja algatused, et edendada säästvat tarbimist ja tootmist, keskkonnatehnoloogiad ja nanotehnoloogiat.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 191.

Saavutused

A. Terviklik tootepoliitika (IPP)

Komisjoni rohelises raamatus tervikliku tootepoliitika kohta (COM(2001) 68) tutvustatakse strateegiat toodetega seotud keskkonnapoliitika tugevdamise ja selle rõhuasetuste muutmise kohta, et soodustada keskkonnahoidlikumate toodete turu arengut ja ergutada avalikku arutelu. Strateegias keskendutakse toodete olelusringi keskkonnamõju oluliselt mõjutavale kolmele otsustusprotsessi etapile:

- toodete hinnakujundus: põhimõtte „saastaja maksab“ rakendamine ning toodete keskkonnakulude kajastumise tagamine nende hinnas, näiteks keskkonnavaliseid toimeomadusi arvestava diferentseeritud maksustamise teel;
- tarbijate teadlik valik: nõudluse suurendamine keskkonnahoidlikumate tehnoloogiate järele tarbijate ja äriühingute koolitamise teel ning arusaadava, olulise ja usutava teabe esitamine toodete märgistamise ja muude lihtsalt kättesaadavate teabeallikate kaudu;
- ökodisain: olelusringi kontseptsiooni edendamine äriühingutes ökodisaini suuniste ja üldstrateegia abil, millega võetakse keskkonnakaaluks arvesse disainiprotsessis.

Hilisemas teatises „Terviklik tootepoliitika – lähtudes kogu olelusringi hõlmavast keskkonnahoidlikust mõtteviisist“ (COM(2003)0302) arendas komisjon seda strateegiat edasi, tuues välja rea meetmeid toodete olelusringi keskkonnamõju parandamiseks ning rõhutades järgmist kolme mõõdet: olelusringist lähtuv mõtteviis, poliitiliste meetmete paindlikkus ja huvirühmade kaasamine. Teatises tehakse ettepanek selgitada välja meetmed ja edendada neid selliste toodete puhul, millel on suurim keskkonnavalane arengupotentsiaal. See viiakse ellu kolmes järguss: määratakse kindlaks tooted, millel on suurim keskkonnaseisundi parandamise potentsiaal; hinnatakse võimalusi mõne sellise toote olelusringi keskkonnamõju vähendamiseks; luuakse neid tooteid puudutavad poliitikameetmed. Aastal 2011 tutvustati **ressursitõhususe** tegevuskava, millel on tervikliku tootepoliitikaga sarnased eesmärgid. Selles toodi välja

võimalused, kuidas tõsta ressursitootlikkust ning siduda majanduskasv lahti ressurside kasutamisest ja selle keskkonnamõjust.

B. Säästva tarbimise, tootmise ja tööstuspoliitika tegevuskava

Juulis 2008 esitas komisjon säästva tarbimise ja tootmise ning säästva tööstuspoliitika meetmete ja ettepanekute paketi eesmärgiga parandada toodete keskkonnavalast toimet nende olelusringi vältel ning suurendada tarbijate teadlikkust ja nõudlust säästvate kaupade ja tootmistehnoloogiate järele. Need ettepanekud on lahutamatu osa uuendatud säästva arengu strateegiast ning lähtuvad ELi senisest poliitikast, meetmetest ja vahenditest ja täiendavad neid. Pakett koosneb viiest dokumendist: teatis säästva tarbimise ja tootmise ning säästva tegevuskava kohta (COM(2008) 397) ja teatis keskkonnahoidlike riigihangete kohta (COM(2008) 400); määruste ettepanekud, millega muudetakse ühenduse ökomärgise kava (COM(2008) 401) ja ühenduse keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemi (EMAS) (COM(2008) 402), ning ökodisaini direktiivi muutmise ettepanek (COM(2008) 399).

C. Ökomärgis ja energiamärgistus

Euroopa **ökomärgis** on vabatahtlik kava, mis loodi 1992. aastal eesmärgiga innustada ettevõtteid tooma turule teatavatele keskkonnakriteeriumidele vastavaid tooteid ja teenuseid. Kriteeriumid määrab kindlaks ja vaatab läbi Euroopa Liidu ökomärgise komisjon, kes vastutab ka nendega seotud hindamis- ja kontrollinõuete eest. Need avaldatakse **Euroopa Liidu Teatajas**. Ökomärgise saanud toodetel ja teenustel on **lillelogo**, mille abil tarbijad – nii avaliku kui ka erasektori ostjad – võivad need kergesti ära tunda. Seni on märgis antud rohkem kui 3000 tootele, näiteks pesuvahenditele, paberile ja kingadele. Ökomärgise kriteeriumid ei põhine ühelainsal teguril, vaid uuringutel, milles on analüüsitud toote või teenuse olelusringi keskkonnamõju alates tooraine kaevandamisest tootmiseelses etapis kuni tootmise, levitamise ja kasutusest kõrvaldamiseni. Juulis 2008 tegi komisjon ettepaneku ELi ökomärgise määrase muutmiseks, et võtta arvesse samal ajal avaldatud säästva tööstuspoliitika tegevuskava säästva tootmise osa. Muudetud **ökomärgise määrase** ((EÜ) nr 66/2010) eesmärk on edendada vabatahtliku öko-

märgise kava, vähendades eeskirjade täitmiseiga seotud kulusid ja bürokraatiat.

Direktiiviga 92/75/EMÜ kehtestati Euroopa Liitu hõlmav kodumasinat (nn valgete kaupade) energiamärgise kava, mille kohaselt potentsiaalsetele tarbijatele esitatakse toodete siltidel ja brošüürides kõigi pakutatavate mudelite energiatarbimise määrad. Juunis 2010 muudeti **energiamärgistuse direktiivi** (2012/30), et laiendada selle reguleerimisala suuremale hulgale toodetele – nii energiat tarbivatele kui ka muudele energiaga seotud toodetele.

D. Ökodisain

Direktiiviga 2005/32/EÜ kehtestatakse raamistik **energiat tarbivatele toodetele** ökodisaini nõuete sätestamiseks ning muudetakse direktiive 92/42/EMÜ, 96/57/EÜ ja 2000/55/EÜ selliste toodete nagu katelde, arvutite ja telerite energiatõhususe nõuete kohta. Vahepeal on komisjon võtnud komiteemenetlust kohaldades vastu mitu energiat tarbivate toodete direktiivi rakendusmeetet. Energiat tarbivate toodete direktiivi reguleerimisala on piiratud energiatarbivate toodetega (v.a transpordivahendid). Aastal 2008 esitas komisjon ettepaneku energiat tarbivate toodete direktiivi muutmiseks, et laiendada selle reguleerimisala muudele energiaga seotud toodetele; need on tooted, mis kasutamise käigus ise energiat ei tarbi, kuid mõjutavad energiatarbimist kaudselt, näiteks vett tarbivad seadmed, aknad või soojustusmaterjalid (direktiiv 2009/125/EÜ).

E. ELi keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteem (EMAS)

ELi keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteem (EMAS) on juhtimisvahend, mis võimaldab ettevõtjatel ja muudel organisatsioonidel hinnata ja parandada oma **keskkonnatoimet** ning selle kohta aru anda. Süsteem on olnud ettevõtjate käsutuses alates 1995. aastast, kuid oli alguses piiratud tööstussektori ettevõtjatega. Alates 2001. aastast on süsteem siiski avatud kõigile majandussektoritele, k.a avalikele ja erasektori teenustele. Aastal 2009 vaadati keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemi määrus teist korda läbi ja muudeti seda. Määrus (EÜ) nr 1221/2009 jõustus 11. jaanuaril 2010 ning selle eesmärk on ergutada organisatsioone ennast süsteemis registreerima.

F. Keskkonnahoidlik riigihangete

Aastal 2004 võeti vastu kaks uut riigihangete direktiivi (2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ) eesmärgiga lihtsustada, selgitada ja ajakohastada hankemenetlusi. Säästva tarbimise ja tootmise ning tööstuspoliitika tegevuskavas nägi komisjon ette veelgi tugevdada keskkonnahoidlikke riigihankeid ja anda juhiseid selle kohta, kuidas vähendada avaliku sektori tarbimisest tulenevat keskkonnamõju ning kasutada keskkonnahoidlikke riigihankeid keskkonnatehnoloogiate, toodete ja teenuste innovatsiooni stimuleerimiseks.

Juulis 2008 avaldatud Euroopa Komisjoni teatistes pakuti liikmesriikidele välja ühiste keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumidega seotud keskkonnahoidlike riigihangete eesmärgid (COM(2008) 400). ELi tasandil seadis komisjon soovitusliku eesmärgi, et 2010. aastaks peaks **50 % kõigist riigihangetest** olema keskkonnahoidlikud.

G. Keskkonnatehnoloogia tegevuskava (ETAP)

Aastal 2004 võttis komisjon vastu keskkonnatehnoloogia tegevuskava (ETAP) (COM(2004) 38), mille eesmärk on hoogustada keskkonnatehnoloogiate väljatöötamist ja kasutamist ning parandada Euroopa konkurentsivõimet selles valdkonnas. See hõlmab järgmist: uuring paljulubavate uute tehnoloogiate kohta, mis võiksid lahendada peamisi keskkonnaprobleeme; konkreetsete tehnoloogiate väljatöötamist ja kasutamist takistavate turu- ja institutsiooniliste tõkete tuvastamine koos huvirühmadega; sihipärase meetmetepaketi kindlakstegemine.

H. Nanotehnoloogia

Aastal 2005 esitas komisjon teatise „Nanoteadused ja nanotehnoloogiad: Euroopa tegevuskava 2005–2009“ (COM(2005) 243), milles määratakse kindlaks meetmed nanoteaduste ja nanotehnoloogiate ohutu, tervikliku ja vastutustundliku strateegia koheseks rakendamiseks. Tagamaks, et igasugune nanoteaduste ja nanotehnoloogiate rakendamine ja kasutamine oleks kooskõlas rahvatervise, ohutuse, tarbijate ja töötajate kõrgetasemelise kaitse ning keskkonnakaitsega, kuulutas komisjon välja ELi vastavate sektorite õigusaktide (k.a REACH) õigusala läbivaatamise. Seoses sellega esitas komisjon 2008. aastal teatise „Nanomaterjalidega seotud regulatiivsed aspektid“ (COM(2008) 366), milles järeldati, et nanomaterjalidega seotud riske saab maandada olemasolevate õigusaktide raames, kuid olemasolevaid õigusakte võib olla vaja lisanduvate teadmiste valguses muuta.

Euroopa Parlamendi roll

Komisjoni rohelises raamatus välja töötatud tervikliku tootepoliitika strateegia on täielikult kooskõlas Euroopa Parlamendi eesmärkide ja ideedega (nagu on mitmel korral rõhutatud). Euroopa Parlament on toonitanud vajadust lisada keskkonnakriteeriumid valitsuste riigihankemenetlustesse ning on väljendanud arvamust, et tuleb palju põhjalikumalt uurida olemasolevate tervikliku tootepoliitika elementide, nt Euroopa ökomärgiste süsteemi ja pakendidirektiivi edu ja puudusi. Samuti avaldas Euroopa Parlament kahetsust selgete ajakavaga varustatud eesmärkide ning meetodite ja näitajate puudumise pärast tervikliku tootepoliitika seireks. Euroopa Parlamendil oli ka oluline osa keskkonnahoidlikumaid riigihankeid võimaldavate sätete siseseviimisel riigihangete direktiividesse. Euroopa Parlament allkirjastas 24. jaanuaril

2006 **keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemi (EMAS) aruande**, võttes kohustuse tagada, et parlamendi tegevus oleks kooskõlas hetke parimate keskkonnajuhtimistavadega. Aastal 2007 anti Euroopa Parlamendile ISO 14001:2004 sertifikaat ja ta kanti EMASi registrisse.

Aastal 2008 tegi Euroopa Parlamendi keskkonnakomisjon energiat tarvivate toodete direktiivi läbivaatamise arutelude käigus ettepaneku laiendada direktiivi reguleerimisala kõikidele toodetele. Sellega oleks kehtestatud üldine kogu Euroopa Liitu hõlmav ökodisaini direktiiv. See seisukoht ei leidnud siiski toetust täiskogul, kus kiideti heaks komisjoni ettepanek laiendada direktiivi 2005/32/EÜ reguleerimisala ainult „energiaga seotud toodetele“.

Parlament võttis 2012. aasta mais vastu algatusraporti ressursitõhusa Euroopa kohta (2011/2068(INI)). Dokumendis käsitletakse esmatähtsaid meetmeid, tulevase majanduskasvu tegevuskava, majanduse

ümberkujundamise ja ökosüsteemi teenustega seotud küsimusi, juhtimist ja järelevalvet ning ressursitõhususe rahvusvahelist mõõdet.

Vastuseks Matthias Groote esitatud küsimusele selgitas komisjon 2013. aasta veebruaris mitut transpordisektoris energiamärgistuse kasutamisega seotud probleemi ning andis teada, et asjaomane direktiiv ja turujärelevalve aspektid on kavas läbi vaadata 2014. aastal.

Märtsis 2013. sai Euroopa Parlamendi komisjonile esitatud küsimus ökomärgise kasutamise kohta turismitööstuses volinik Tajaniilt toetava vastuse, milles rõhutati, et kõnealuses sektoris ergutatakse ELi ökomärgise kasutamist (hotellid ja kämpingud). Sektori ettevõtjail aidatakse samuti võtta kasutusele EMASis kehtestatud korda ja sertifitseerimissüsteemi.

→ [Marcelo Sosa Iudicissa](#)

5.4.9. Kemikaalid

Kemikaale käsitlevate ELi õigusaktide eesmärk on vältida kaubandustõkkeid ning kaitsta inimest ja keskkonda. Kemikaalide käitlemist käsitlevad ELi õigusaktid koosnevad konkreetsete kemikaalitoodete kategooriate turustamisest ja kasutamist reguleerivatest eeskirjadest, konkreetsete ohtlike ainete ja valmististe turuleviimise ja kasutamise ühtlustatud piirangute kogumist ning suurõnnetusi ja ohtlike ainete ekspordi reguleerivatest eeskirjadest. Peamiseks ELi tasandi saavutuseks selles vallas on REACHi määrus, mis reguleerib selliste ainete registreerimist ja hindamist ning nende kasutuse lubamist ja piiramist.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

Saavutused

A. Kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine – REACH

ELi kemikaalipoliitikat reformiti radikaalselt 2006. aastal määruse (EÜ) nr 1907/2006 kehtestamisega kemikaalide registreerimise, hindamise, autoriseerimise ja piiramise kohta (REACH). Määrus jõustus 1. juunil 2007 ja sellega kehtestati uus õiguslik raamistik kemikaalide väljatootamise ja katsetamise, tootmise, turuleviimise ja protsessides kasutamise reguleerimiseks. REACHi määruse eesmärk on tagada inimeste ja keskkonna parem kaitse võimaliku kemikaaliohu eest ning edendada säästvat arengut. Kuigi mõned ohtlikud kemikaalid olid varasemate ELi õigusaktidega juba keelatud (nt asbest), on puudunud teave paljude kemikaalide mõju kohta, mis olid turule viidud enne 1981. aastat, kui kehtestati uute ainete kontrollimise ja nendest teatamise nõue. Sellised ained moodustavad ligikaudu 99% turul kättesaadavate ainete kogumast ning seni ei olnud teavet nende negatiivsete mõjude kohta. REACHi määrusega kehtestati **kõigi kemikaalide jaoks ühtne süsteem** ning loobuti vahetegemisest „uute“ (alates 1981. aastast või hiljem turule viidud) ja „olemasolevate“ (enne 1981. aastat nimekirja kuulunud) kemikaalide vahel. Sellega kantakse ainete riskihindamise tõendamise kohustus avaliku sektori asutustelt üle ettevõtjatele. Lisaks nõuab määrus kõige ohtlikumate kemikaalide asendamist sobivate alternatiividega.

Määruse kohaselt asutatud Helsingis asuv Euroopa Kemikaaliamet (ECHA) tegeleb määruse teaduslike, tehniliste ja haldusküsimuste haldamisega ning järjepidevuse tagamisega selle kohaldamisel. Algselt oli Helsingi ameti põhiülesanne hallata kuuekuulist eelregistreerimist, mille jooksul pidid ettevõtjad edastama andmed oma äriühingu ja tootmises kasutatavate põhiainetega kohta ning eeldatavad **registreerimiskuupäevad**. Selle tulemusel sündinud ja Euroopa Kemikaali ameti avaldatud loetelu sisaldab umbes 143 000 ainet, mida eelregistreerisid 65 000 äriühingut. Selle teabe põhjal käivitati kuni

2018. aastani kestev registreerimisetapp. November 2010 oli esimene tähtaeg, milleks ettevõtjad pidid registreerima: i) kõige ohtlikumad (kantserogeensed, mutageensed ja reproduktiivtoksilised) ained, mida toodetakse või imporditakse enam kui üks tonn aastas; ii) veekeskkonnale väga mürgised ained koguses 100 tonni või enam aastas; ning iii) kõik ained koguses 1000 tonni või enam aastas. Mai 2013 on tähtaeg, mille saabudes peavad REACHi määruse kohaselt ettevõtjad registreerima kõik vähemalt 15 aastat enne määruse jõustumist valmistatud või turustatud ained (phase-in substances), mida toodetakse või imporditakse ELi vähemalt 100 tonni aastas. 2013. aasta veebruaris avaldati ülevaade REACHi määruse läbivaatamise kohta, mille tulemused olid julgustavad.

B. Klassifitseerimine, pakend ja märgistus

Kemikaale toodetakse ja turustatakse üle kogu maailma ning nendega kaasnevad kõikjal maailmas ühesugused ohud. Seetõttu ei tohiks konkreetse tootega seotud ohtude kirjeldusi olla riigiti erinev. Kui kemikaalidega seotud ohtude kindlaksmääramiseks kasutatakse ühesuguseid kriteeriume ja nende kirjeldamiseks ühesugust märgistust, muutub inimeste tervise ja keskkonna kaitse selle tagajärjel kõikjal maailmas ühtsemaks, läbipaistvamaks ja paremini võrreldavaks. Muudetud direktiivis 67/548/EMÜ on sätestatud ELi ühtne **ohtlike ainete** klassifitseerimine, pakendamise ja märgistamise teatamismenetlus. Direktiiv 1999/45/EÜ käsitleb **ohtlike valmististe** (kahest või enamast ainetest koosnevad segud ja lahused, sh värvid, lahustid, sulamid ja pestitsiidid) klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist. REACHi määrus ei sisalda klassifitseerimis-, pakendamise- ja märgistamiseeskirju, mistõttu kohaldatakse üleminekuperioodil jätkuvalt nimetatud direktiivides sätestatud nõudeid, kuigi neid on muudetud (direktiiviga 2006/121/EÜ) sellisel, et need oleksid REACHiga kooskõlas. Aastal 2008 vastu võetud määruse (EÜ) nr 1272/2008 (mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist) eesmärk on ühtlustada ELi süsteem ÜRO globaalse harmoneeritud süsteemiga (GHS).

C. Suurõnnetused

Pärast 1976. aastal Itaalias Sevesos aset leidnud õnnetust astus EL samme selliste suurõnnetuste nagu

tulekahjud ja plahvatused ärahoidmiseks. Muudetud **Seveso direktiivi** (82/501/EMÜ) eesmärk on selliseid õnnetusi vältida ning toimumise korral piirata nende tagajärgi, nõudes ohutusaruandeid, hädaolukorra kavasad ja üldduse teavitamist. 1996. aastal kehtestati Seveso II direktiiviga (96/82/EÜ – ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjamise kohta) uued nõuded seoses ohutuse juhtimise süsteemide, hädaolukorra lahendamise kavandamise ja maakatutuse planeerimisega ning tugevdati liikmesriikide-poolseid kontrole käsitlevaid sätteid. Selle direktiiviga jõustatakse ELi kohustused, mis tulenevad tööstusõnnetuste piiriülese mõju Espoo konventsioonist. Arvestades tõsiseid tööstusõnnetusi (Toulouse (Prantsusmaa), Baia Mare (Rumeenia) ja Enschede (Holland)) ning kantserogeenseid ja keskkonnaohtlikke aineid käsitlevaid uuringuid, täiendati **Seveso II** direktiivi direktiiviga 2003/105/EÜ. See kohustab liikmesriike eelkõige esitama üksikasjalikke riskihinnanguid võimalike õnnetusstsenaariumide kohta ning maandama kaevandustööstuse ladustamis- ja töötlemistegevusest, pürotehnilistest ja lõhkeainetest ning ammooniumnitraadi ja ammooniumnitraadipõhiste väetiste ladustamisest tulenevaid riske. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid vastu uue **Seveso III** direktiivi (2012/18/EL) ning see avaldati 2012. aasta juulis. Direktiivi muutmisel võeti arvesse ÜROs kokku lepitud ainete rahvusvahelist klassifikatsiooni, mis võimaldab paremat riskide hindamist ja ainetega käitlemist.

D. Pestitsiidide säästev kasutamine

Komisjon võttis 2006. aastal vastu pestitsiidide säästva kasutamise temaatilise strateegia (COM(2006) 0372), mille eesmärk on vähendada pestitsiidide kasutamise ja levitamise seotud keskkonna- ja terviseriske, säilitades samas saagikuse, ning täiustada kontrole. Koos temaatilise strateegiaga esitati ettepanek võtta vastu **direktiiv**, millega kehtestatakse ELi tegevusraamistik pestitsiidide säästva kasutamise saavutamiseks. 2009. aasta jaanuaris vastu võetud uus direktiiv 2009/128/EÜ kohustab liikmesriike võtma vastu **riiklikud tegevuskavad**, milles kehtestatakse pestitsiidide kasutamise inimeste tervisele ja keskkonnale tulenevate riskide ja mõjude vähendamise koguselised sihid, eesmärgid, meetmed ja ajakavad. Pestitsiidide ohust priitsimine on üldjuhul keelatud ning seda ei lubata elupiirkondade vahetus läheduses. Jaanuaris 2009 võeti pestitsiidide käsitlevate õigusaktide paketi osana vastu ka määrus taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta (mis asendab direktiivi 91/414/EMÜ). Uus määrus (EÜ) nr 1107/2009, mis käsitleb **pestitsiidide tootmist ja litsentsimist**, sisaldab ELi tasandil koostatud heakskiidetud toimeainete (pestitsiidide kemikaalidest koostisosad) positiivset loetelu. Järgnevalt toimub selle loetelu põhjal pestitsiidide litsentsimine riiklikul tasandil. EL jagatakse **kolmeks tsooniks** (põhja-, kesk- ja lõunapiirkond) ning üldreeglik on piirkonnasisene kohustuslik **vastastikune tunnustamine**. See lihtsustab tootjate jaoks oma toodetele

konkreetsetes piirkonnas rahvusvahelise tunnustuse saamist ning muudab seeläbi senisest rohkem pestitsiidide kasutajatele kiiremini kättesaadavaks. Aruandluse ja saavutatu jälgimise jaoks **läbipaistva süsteemi** loomiseks kehtestatakse uues **statistikamäärus** (EÜ) nr 1185/2009 eeskirjad, mille põhjal kogutakse teavet igas liikmesriigis igal aastal turule lastud pestitsiidide ja kasutatud pestitsiidide koguste kohta.

E. Biotsiidid

Direktiiviga 98/8/EÜ on kehtestatud kontroll **biotsiidide** (mittepõllumajanduslikud pestitsiidid, nt antibakteriaalsed desinfektsioonivahendid ja putukamürgid) turuleviimise üle, et maandada nendega seonduvaid riske keskkonnale ning inimeste ja loomade tervisele. Kõnealustele ainetele antakse luba vaid juhul, kui need sisalduvad positiivses loetelus. Vastavalt vastastikuse tunnustamise põhimõttele võib ühes liikmesriigis lubatud ainet kasutada kogu ELis. 2009. aasta juunis võttis komisjon vastu ettepaneku võtta vastu määrus, milles käsitletakse biotsiidide turulelaskmist ja kasutamist (COM(2009) 0267), mis asendaks **alates 2013. aastast** 1998. aasta direktiivi. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid selle uue määruse vastu 2012. aasta jaanuaris toimunud teisel lugemisel. Tulevaste õigusaktidega keelustatakse kõige mürgisemad kemikaalid, eriti sellised, mis on kantserogeensed, kahjustavad viljakust või muudavad geenide või hormoonide talitlust (põhjustavad endokriinseid häireid).

F. Püsivad orgaanilised saasteained

Püsivad orgaanilised saasteained (POS) on keemilised ained, mis püsivad keskkonnas, bioakumuleeruvad toitumishela kaudu ning kujutavad endast ohtu inimeste tervisele ja keskkonnale. Sellesse prioriteetsete saasteainete rühma kuuluvad pestitsiidid (näiteks DDT), tööstuskemikaalid (näiteks polüklooritud bifenuülid) ning tööstusprotsesside soovimatud kõrvalsaadused (näiteks dioksiinid ja furaanid). EL allkirjastas koos 15 liikmesriigiga mõlemad POSe käsitlevad rahvusvahelised õigusaktid: 1998. aasta püsivate orgaaniliste saasteainete Aarhuse protokoll ja 2001. aasta orgaaniliste püsisaasteainete piiramise Stockholmi konventsiooni. EL ratifitseeris asjaomase protokoll 30. aprillil 2004 ja Stockholmi konventsiooni 16. novembril 2004. Määrus (EÜ) nr 850/2004 täiendab POSe käsitlevaid varasemaid ELi õigusakte ning viib need kooskõlla POSe käsitlevate rahvusvaheliste õigusaktide sätetega. Teatud osas läheb määrus rahvusvahelistest kokkulepetest kaugemale, rõhutades eesmärki lõpetada rahvusvaheliselt tunnustatud POSide tootmine ja kasutus.

G. Asbest

Direktiivis 87/217/EMÜ asbestist põhjustatud keskkonnareostuse vältimise ja vähendamise kohta on sätestatud kontroll õhu, vee ja pinnase asbestiga saastumise üle. Töötajate kaitsmiseks asbestist tu-

lenevate ohtude eest on seda täiendatud direktiividega 91/382 ja 2003/18/EÜ ning REACHi määruse XVII lisa teatavate sätetega. Direktiivi 2003/18/EÜ peamine mõte on kehtestada töötajate kokkupuutele ühtne piirväärtus (maksimaalselt 0,1 kiudu cm3 kohta, mis on mõõdetud või arvutatud kaheksa tunni pikkuse vaatlusperioodi ajalisel kaalutud keskmisena), samas aga kohaldatakse direktiivi 2004/37/EÜ (töötajate kaitse kohta tööl kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest ehk nn kantserogeenide direktiiv) sätteid, kui need on töötajate jaoks soodsamad.

H. Detergendid

2004. aastal jõustunud määrusega 648/2004/EÜ ühtlustati pindaktiivsete ainete biolagunduvust, nende piiramist ja keelustamist, tootjate poolt säilitatavat teavet ning detergentide märgistamist käsitlevad eeskirjad. Seda määrust muudeti määrusega 907/2006/EÜ, millega võetakse kasutusele uued katsed biolagunduvuse määramiseks, mis tõhustavad **veekeskkonna kaitset**. Lisaks laiendati katsete kohaldamisala kõigile pindaktiivsete ainete klassidele, kaasates seeläbi ka need 10% pindaktiivsetest ainetest, mida siiani kehtinud õigusaktid ei hõlmanud. Märgistamise puhul laiendatakse määrusega 907/2006/EÜ eeskirjade ulatust sel määral, et need hõlmaksid lõhnaainete koostisosi, mis võivad põhjustada **allergiaid**, ning kohustavad tootjaid avalikustama koostisainete täieliku loetelu allergiat põdevaid isikuid ravivatele meditsiinitöötajatele. Pärast detergentides sisalduvaid fosfaate käsitleva läbivaatusaruande esitamist nõukogule ja Euroopa Parlamendile 2007. aastal tegi komisjon 2010. aasta aprillis ettepaneku **keelata fosfaatide kasutamine** ning piirata teiste fosforiühendite kasutamist pesupesemiseks mõeldud pesuainetes. Parlament kiitis selle ettepaneku heaks 2011. aasta detsembris.

I. Elavhõbe

Aastal 2005 võttis komisjon vastu teatise ühenduse elavhõbedaalase strateegia kohta (COM(2005) 0020), milles käsitletakse kõiki elavhõbeda olulusringi aspekte ning tehakse ettepanek 20 elavhõbedasaastet puudutava meetme kohta nii ELi kui ka ülemaailmsel tasandil. Teatis hõlmab meetmeid elavhõbeda heitkoguste vähendamiseks, pakkumise piiramiseks ning kaitseks kokkupuute eest kalas sisalduva metüürelavhõbedaga. Mõningaid nimetatud meetmetest rakendatakse määrusega (EÜ) nr 1102/2008 metallilise elavhõbeda ekspordi keelustamise kohta. Selles osas, milles elavhõbe on käsitletav jäätmena, kuulub see ELi kehtivate jäätmeõigusaktide, näiteks määruse 259/93/EÜ (jäätmesaadete kohta) ja direktiivi 1999/31/EÜ (prügilate kohta) reguleerimisalasse. Praegu toimuvad ÜRO Keskkonnaprogrammi egiidi all globaalsed läbirääkimised elavhõbedaprobleemi osas **rahvusvahelise kokkuleppe** sõlmimiseks.

J. Ohtlike ainete eksport ja import

ELi ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi reguleerivad õigusaktid kehtivad alates 1988. aastast ning neid on muudetud ja karmistatud 1992. ja 2003. aastal vastavalt rahvusvahelise poliitika ja õiguse arengule. ELi ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi eeskirju tugevdati 2008. aastal määrusega 689/2008/EÜ, millega ELi ohtlike kemikaalide ekspordi kord muudeti rangemaks, kui nõuab teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiididega rahvusvaheliseks kauplemiseks eelnevalt teatatud nõusoleku (PIC) saamise korda käsitlev Rotterdami konventsioon.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendil oli **REACHi** määruse väljatöötamisel keskne roll. Esimesel lugemisel hõlmasid parlamendi muudatused eelkõige registreerimise peatükki, võttes kasutusele eesmärgistatud lähenemisviisi andmetega seotud nõuetele olemasolevate, väiksemas koguses (1–10 tonni) toodetavate ainete suhtes. Samuti toetas parlament (kulude minimeerimiseks) lähenemisviisi „**üks aine – üks registreerimine**“, jättes loobumisevõimaluse eritingimuste korral. Piiramaks nii palju kui võimalik **loomkatsete** tegemist, nõudis Euroopa Parlament, et ettevõtetele peab olema kohustus avaldada (mõistliku hüvituse eest) loomadega tehtud katsetel saadud andmeid, et vältida katsete dubleerimist. **Kasutuse lubamise** (autoriseerimine) peatükis toetas parlament rangemat lähenemisviisi, mille kohaselt võiks kõiki väga problemaatilisi aineid autoriseerida vaid juhul, kui sobivad alternatiivid või tehnoloogiad puuduvad. Euroopa Parlamendi muudatusettepanekute kaudu püüti soosida nii **innovatsiooni** (viieaastase ajapiiranguga autoriseerimise abil) kui ka **kindlust** (kõige ohtlikumate ainete loetelu abil). Õigusloomemenetluse lõpus parlamendi ja nõukogu vahel vastuolulises autoriseerimise/asendamise küsimuses saavutatud kokkulepe sisaldab kohustust esitada alati **asendamiskava** juhul, kui on olemas sobivad ja ohutumad alternatiivid. **Pestitsiidide paketi** pika arutelu käigus 2008. aastal tagasid Euroopa Parlamendi muudatusettepanekud sobiva suurusega puhvertsoonide loomise **vee-elustiku kaitseks** ning ka meetmete kehtestamise kõige **haavatavamate elanikerühmade** kaitseks, keelates pestitsiidide kasutamise avalikes aedades, spordi- ja puhkealadel, koolide territooriumil ja mänguväljakutel ning tervishoiuasutuste vahetus läheduses. Pärast Euroopa Toiduohutusameti teatavaid neonicotinoide sisaldavate putukamürkide kahjustavat mõju käsitleva aruande avaldamist palus parlament 2013. aasta algul võtta komisjonil konkreetsed meetmed mesilaspopulatsiooni kaitseks.

→ Marcelo Sosa Iudicissa

5.5. Tarbijakaitse ja tervishoid

5.5.1. Tarbijapoliitika: põhimõtted ja vahendid

Euroopa tarbijapoliitika on hästitoimiva siseturu hädavajalik osa. Selle eesmärk on muuta Euroopa Liit kõigi kodanike jaoks käegakatsutavaks reaalsuseks, tagades neile igapäevaelus tarbijaõigused. Tarbijate mõjukuse suurendamisest, nende heaolu edendamisest ning nende ohutuse ja majandushuvide tõhusast kaitsest on saanud väga olulised proovikivid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt f, artiklid 12, 114 ja 169 ning Euroopa põhiõiguste harta artikkel 38.

Eesmärgid

Siseturu loomisele suunatud ühtlustavate meetmete õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 114. Selles rõhutatakse eesmärki tagada kõrgel tasemel kaitse, kaasa arvatud tarbijakaitsemeetmete osas, võttes arvesse ka kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi.

ELTLi artikliga 169 kehtestati paljude Euroopa tasandi meetmete õiguslik alus. Selles artiklis sätestatakse, et „tarbijate huvide edendamiseks ja kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks aitab liit kaitsta tarbijate tervist, turvalisust ja majanduslikke huve, samuti edendada nende õigust teavitamisele, koolitamisele ja organiseerumisele oma huvide kaitseks“. Samuti nähakse ette, et tarbijate huvidele tuleb pöörata suuremat tähelepanu kõigis ELi poliitikavaldkondades. Selles mõttes tugevdatakse artikliga 169 artiklit 114 ja laiendatakse selle mõjuala ühtse turu küsimustest kaugemale, hõlmates juurdepääsu kaupadele ja teenustele ning õiguskaitsesele, avalike teenuste kvaliteeti ning toitumis-, toidu-, eluaseme- ja tervishoiupoliitika teatavaid aspekte. Samuti on selles artiklis sätestatud, et ELi meetmed ei takista ühtki liikmesriiki säilitamast või võtmast rangemaid kaitsemeetmeid, tingimusel, et need on kooskõlas aluslepingutega. Tänu eeltoodule on tarbijapoliitika tänapäeval osa liidu strateegilisest eesmärgist parandada kõigi kodanike elukvaliteeti. Lisaks otseselt õiguste kaitset käsitlevatele meetmetele tagab liit tarbija huvide arvessevõtmise kõikide asjaomaste valdkondade õigusaktides. 2007.–2013. aasta tarbijapoliitika programmi eesmärk on tagada kõigile ELi 503 miljonile kodanikule ühesugune kõrge tarbijakaitse tase, keskendudes eelkõige tarbijakaitsele ning tarbijate teadlikkuse suurendamisele pärast 1. maid 2004 ühinenud liikmesriikides. Teine üldeesmärk on tagada jõustamisel tehtava koostöö,

kaebuste lahendamise, teavitamise ja harimise abil tarbijapoliitika eeskirjade tõhus kohaldamine.

ELTLi artiklis 12 on sätestatud, et liidu poliitika ja meetmete väljatöötamisel ning rakendamisel tuleb võtta arvesse tarbijakaitse nõudeid. ELi põhiõiguste harta artikliga 38 tugevdatakse tarbijakaitset, kuna selles on sätestatud, et liidu poliitikaga tagatakse tarbijakaitse kõrge tase.

Saavutused

A. Üldine teave

EL hakkas tarbijakaitsemeetmeid rakendama mitmesuguste tegevuskavade kaudu, mille aluseks oli nõukogu 14. aprilli 1975. aasta resolutsioon. Ühtse turu väljakujundamise järel tuleb tarbijakaitsepoliitikat pidada ELi üheks tähtsaimaks poliitikavaldkonnaks. Euroopa tasandi tarbijapoliitika strateegias aastateks 2007–2013 on püstitatud kolm peamist eesmärki:

- tarbijate mõjukuse suurendamine, luues läbi-paistvama turu, mis pakub tarbijatele tegelikku valikuvõimalust näiteks hindade ja kvaliteedi osas;
- tarbijate heaolu edendamine hindade, kvaliteedi, mitmekesisuse, taskukohasuse, ohutuse jms osas;
- tarbijate tõhus kaitse tõsiste riskide ja ohtude eest.

Nimetatud eesmärkide saavutamiseks keskendub ELi tarbijapoliitika järgmistele prioriteetsetele aladele:

- parem järelevalve tarbijaturgude ja riikide tarbijapoliitika üle;
- paremad tarbijakaitse eeskirjad;
- parem jõustamine ja kaebuste lahendamine;
- teadlikumad ja haritumad tarbijad;
- tarbija asetamine keskele kohale muudes ELi poliitikavaldkondades ja õigusloomes;

- ELi tarbijate parem kaitse rahvusvahelistel turudel.

Tarbijakaitseprogramm – ühenduse tegevusprogramm tarbijakaitse valdkonnas (2007–2013) – on strateegiat täiendav finantsraamistik. Mõlemad tekstid on läbivaatamisel, kuna parlament ja nõukogu arutavad praegu Euroopa tarbijakaitse tegevuskava^[1] ja määruse ettepanekut 2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi kohta^[2].

Komisjoni arvamuse kohaselt on üheks oluliseks tulevikueesmärgiks lihtsustada ja täiustada tarbijakaitse valdkonna regulatiivkeskkonda, mis hõlmab mitmeid direktiive, presedendiõigust ning liikmesriikide endi mitmesuguseid eeskirju. 2007. aasta veebruaris esitles komisjon rohelist raamatut ühenduse tarbijaõigustiku läbivaatamise kohta^[3], mis hõlmas kaheksat selle valdkonna direktiivi. Kehtivate eeskirjade ajakohastamine ja lihtsustamine oleks tarbijatele kasulik, andes neile juurdepääsu suuremale kaubavalikule soodsama hinnaga, ning vähendaks ka ettevõtjate kohustusi.

Et tugevdada tarbijate usaldust ühtse turu suhtes, pakuti 2011. aasta aprillis ühtse turu aktis välja mitmeid meetmeid, sealhulgas ettepanekud vaidluste kohtuvälise lahendamise, kollektiivhagide ja reisijate õiguste kohta. 2012. aasta oktoobris esitas komisjon vastuvõtmiseks uue meetmete kogumi (ühtse turu akt II). Selles keskendutakse üldise tooteohutuse ja turujärelevalve eeskirjade läbivaatamisele, samuti sisaldas see algatust pangakontode teemal. Viimase eesmärgi on tagada pangakontotasude läbipaistvus ja muuta pangakonto vahetamine tarbijatele lihtsamaks.

B. Valdkondlikud meetmed (5.5.2)

1. Tarbijarühmad

ELi tarbijate huvisid esindavate rühmade kaasamine on üks Euroopa institutsioonide prioriteete. Riiklike ja Euroopa tasandi tarbijaorganisatsioonidega konsulteerimisel on komisjoni peamiseks foorumiks Euroopa tarbijate nõuanderühm. Komisjoni otsusega 2009/705/EÜ loodud nõuanderühm võib anda komisjonile nõu ja teavet kõigis küsimustes, mis on seotud tarbijate huvidega ELi tasandil.

2. Tarbijate koolitamine

EL on võtnud tarbijate koolitamise meetmeid eri astmetel, näiteks lisades tarbijahariduse järk-järgult põhi- ja keskkooli õppekavasse. Euroopa päevik on keskkooliõpilastele (15–18-aastastele) mõeldud koolipäevik. See annab noortele teavet ELiga seotud küsimustes, kaasa arvatud nende õiguste kohta tarbijatena. Samuti on komisjon algatanud õpetajate

koolituse katsekavad ja toetanud tarbijapoliitika magistriõppeprogrammide loomist. Interaktiivne veebipõhine tarbijate harimise vahend „Dolceta” (www.dolceta.eu) on kättesaadav kõigis liikmesriikides ja kõigis ELi ametlikes keeltes. See on mõeldud koolitajatele ja õpetajatele, aga ka teadlikule tarbijale, ning hõlmab muu hulgas peamisi tarbijaõigusi, tootootust ja finantskirjaoskust.

3. Tarbijate teavitamine

Sageli ei tunne tarbijad oma õigusi, eriti teenuste või toodete ostmisel välismaalt või internetis. See ei ole probleem mitte ainult üksiktarbija jaoks, kel ei ole võimalik teadlikku otsust teha. Tarbijate teadlikkuse paranemine võiks tuua kaasa ka tarbijate kindlustunde suurenemise, mis on siseturu edasiseks arenguks hädavajalik tingimus. EL on loonud Euroopa tarbijakeskused (ECC-võrgustik), et anda piiriülest teavet ja nõu piiriülese ostmisega seotud probleemide kohta ning lahendada tarbijate kaebusi. Eelmisega sarnane võrgustik FIN-NET täidab samasugust rolli piiriüleste finantsteenustega seotud kaebuste alal. Samuti korraldab komisjon liikmesriikides tarbijate teavituskampaaniaid ning annab välja tarbija käsiraamatuid.

4. Tarbijate õiguste jõustamine

Tarbijaõiguste olemasoluga samavõrra tähtis on nende tõhus ja nõuetekohane jõustamine. Vastutus jõustamise eest lasub peamiselt riikide avaliku sektori asutustel. Määrus (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitsealase koostöö kohta ühendab need riiklikud ametiasutused üleeuroopalisse jõustamisvõrgustikku, andes neile teabevahetuse ja koostöö raamistiku, et peatada kõikvõimalikud rahvusvaheliste tarbijakaitse õigusnormide rikkumised (seoses näiteks eksitava reklaami, puhkusepakettide või kaugmüügiga). Võrgustik teostab ka ühist turujärelevalvet ja jõustamist (näiteks internetikontroll, mille käigus ametiasutused kontrollivad veebisaitide, et saada teada, kas need on õigusaktidega kooskõlas). Komisjoni 2. juuli 2009. aasta teatises^[4] on sätestatud tähtsamad tarbijaõiguste jõustamise tegevusvaldkonnad:

- riiklike ametiasutuste (näiteks tarbijakaitse keskuste võrgustik) ja turujärelevalve süsteemide (näiteks ohtlike toodete hoiatussüsteem RAPEX) vahelise koostöö parandamine;
- turujärelevalve ja jõustamisega seotud uurimis- ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine;
- ühiste arusaamade kujundamine ELi tarbijaõiguste tõlgendamiseks;
- turuseire tugevdamine;
- rahvusvahelise koostöö edasiarendamine, näiteks kokkulepete sõlmimise teel Ameerika Ühendriikide ja Hiina õiguskaitsesüsteemidega.

[1] COM(2012)225.

[2] COM(2011)707.

[3] COM(2006)744.

[4] COM(2009)033.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament avaldab jätkuvalt tugevat ja järjekindlat survet, et teised ELi institutsioonid tegeleksid tarbijate probleemidega põhjalikult. Varem siseturu edendamisele suunatud standardite tehnilisele ühtlustamisele keskendunud tarbijakaitsepoliitika on arenenud arusaamani, et tarbijakaitse on osa „kodanike Euroopa” loomise eesmärgi nimel tehtavast tööst. Kaasotsustamismenetlus ja nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega vastuvõetavate õigusaktide valdkondade laiendamine andis Euroopa Parlamendile võimaluse osaleda aktiivselt ELi tarbi-

jakaitse õigusaktide väljatöötamisel ja tugevdamisel ning tasakaalustada turu huve tarbijate huvidega. Parlament täidab tarbijakaitsepoliitika väljatöötamises olulist rolli ka algatusraportite vastuvõtmisega^[1]. Eriti aktiivselt on Euroopa Parlament tegelenud eelarvehendite suurendamisega näiteks tarbijate teavitamiseks ja (finantsalaseks) harimiseks ning tarbijate esindatuse arendamiseks liikmesriikides, keskendudes pärast 2004. aastat ühinenud riikidele.

→ Carine Piaguet

^[1] Euroopa tarbijapoliitika uus tegevuskava; Euroopa Parlamendi 22. mai 2012. aasta resolutsioon kaitsetumate tarbijate õiguste kaitsmise tugevdamise kohta; Euroopa Parlamendi 15. novembri 2011. aasta resolutsiooni uue tarbijapoliitika strateegia kohta.

5.5.2. Tarbijakaitsemeetmed

Euroopa Liidu tarbijakaitsemeetmete eesmärk on kaitsta Euroopa tarbijate tervist, ohutust ning majanduslikke ja seaduslikke huve olenemata sellest, kus nad ELis elavad, reisivad või sisseoste teevad. Seoses sellega reguleerib EL mitmeid valdkondi, nagu ravimid, geneetiliselt muundatud organismid, tubakatooted, kosmeetikatooted, mänguasjad ja lõhkeained.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 114 ja 169.

Eesmärgid

- Tagada Euroopa Liidu kõikidele tarbijatele kõrgetasemeline ja ühtlane kaitse turvalisuse ja majanduslike huvidega seotud ohtude vastu, olenemata sellest, kus nad ELis elavad, reisivad või sisseoste teevad.
- Suurendada tarbijate võimet kaitsta oma huve.

Saavutused

A. Tarbijate tervise ja turvalisuse kaitse

1. Ühenduse meetmed rahvatervise ja tubakatoodete valdkonnas (5.5.3)
2. Toiduained (5.5.5)
3. Ravimid (5.5.4)
4. Üldine tooteohutussüsteem

Direktiiviga 2001/95/EÜ sätestati **üldine tooteohutussüsteem**, mille kohaselt peavad kõik turule toodavad tarbekaupad vastama teatavatele nõuetele isegi sellisel juhul, kui nende suhtes ei ole veel kehtestatud ühtegi sektoripõhist õigusakti. Turustajad ja tootjad peavad andma tarbijatele vajalikku teavet, võtma kõik vajalikud meetmed ohutusriskide vältimiseks, jälgima toodete ohutust ja esitama toodete päritolu tuvastamiseks vajalikud dokumendid. Juhul kui toode kujutab endast tõsist ohtu, mis nõuab kiiret tegutsemist, peab asjaomane liikmesriik teavitama sellest viivitamata **RAPEXi** (liikmesriikide ja komisjoni vaheline kiire teabevahetuse süsteem) kaudu komisjoni. 2013. aasta veebruaris avaldas komisjon tarbekaupade ohutuse ja turujärelevalve paketi, mille eesmärk on vaadata läbi kehtiv süsteem.

5. Kosmeetikatoodete, tsiviilkasutuseks mõeldud lõhkeainete ja mänguasjade ohutus

Kosmeetikatoodete direktiiv (nõukogu direktiiv 76/768/EMÜ) ning kõik selle muudatused ja kohandused asendati kosmeetikatoodete määrusega (määrus (EÜ) nr 1223/2009). Sellega tagatakse **kosmeetikatoodete ohutus** ning tarbijate kaitse, sätestades koostisosade loetelud ning teavitava märgistamise. Enamikku uue määruse sätestest hakatakse kohaldama alates 11. juulist 2013. **Tsiviilkasutuseks**

mõeldud lõhkeainete ja samalaadsete toodete (näiteks lõhkeained ja pürotehnilised kaubaartiklid) ohutusnõuded on sätestatud direktiivides 93/15/EMÜ, 2008/43/EÜ ja 2004/57/EÜ ning otsuses 2004/388/EÜ. Nimetatud õigusakte ei kohaldata sõjaväeliseks või politseiliseks kasutuseks mõeldud lõhkeainete ja laskemoona suhtes. **Mänguasjade ohutusnõuded** (näiteks mehaanilised ohud, mürgisus, tuleohtlikkus ja toiduainetes sisalduvad mänguasjad) on sätestatud direktiivis 2009/48/EÜ. Asjakohaseid standardeid töötab välja ja vaatab läbi **Euroopa Standardikomitee** (CEN) ning standarditele vastavatele mänguasjadele märgitakse CE-märgis.

6. Euroopa teabevahetus- ja järelevalvesüsteemid

Otsustega 93/683 ja 93/580 loodi **kodus ja vabal ajal toimunud õnnetusjuhtumite registreerimise Euroopa süsteem (EHLASS)** ning **tarbekaupade** (välja arvatud farmaatsiatooted ja kaubanduslikuks kasutuseks mõeldud tooted) **kasutamise tulenevaid ohte hõlmav ühenduse teabevahetussüsteem**.

B. Tarbijate majanduslike huvide kaitse

1. Infoühiskonna teenused, elektroonikakaubandus ja elektroonilised ning piiriülesed maksed

Elektroonilise kaubanduse direktiivis 2000/31/EÜ käsitletakse **ELis püüasukohaga teenuseosutajate vastutust** sidusteenuste (ettevõtetevahelised teenused, ettevõtete ja tarbijate vahelised teenused ning teenused, mida osutatakse saajale tasuta ja mida rahastatakse näiteks reklaamitulu või sponsoreerimisega), internetis tehtavate elektrooniliste tehingute (kaupade ja teenuste interaktiivsed telemüügid ja eelkõige e-ostukeskused), ning muude sidustegevuste, nagu ajalehed, andmebaasid, finantsteenused, professionaalsed teenused (advokaadid, arstid, raamatupidajad ja kinnisvaramaaklerid), meelelahutusteenuste (tellitavad videoteenused), otsusturustamise ning reklaami ja internetile juurdepääsuga seotud teenuste puhul. **Direktiiviga 97/5/EÜ** krediidikorraldusega tehtud välismaksete kohta ja määrusega (EÜ) nr 2560/2001 eurosdes tehtavate välismaksete kohta tagatakse, et **välismaksete** (krediidikorraldusega tehtavad välismaksed, elektroonilised välismaksed ja piiriülesed tšekid) **eest nõutavad tasud** eurosdes oleksid samad nagu tasud maksete eest kõnealusel vääringus liikmesriikides.

2. Piirideta televisioon

Direktiiviga 89/552/EMÜ (muudetud direktiiviga 2007/65/EÜ) tagatakse **ringhäälinguteenuste vaba liikumine** ning säilitatakse teatavad üldhuvi pakuvad eesmärgid, nagu kultuuriline mitmekesisus, vastulause esitamise õigus, tarbijakaitse ja alaealiste kaitse. Sätted on muu hulgas seotud eetiliste kaalutlustega (eelkõige alaealiste kaitse – kodeerimata kujul edastatavatele saadetele peab eelnema hoiatav helisignaal või need peavad olema tuvastatavad visuaalse sümboli abil) ja vastavusega kriteeriumidele alkohoolsete jookide reklaami ja otsepakkumiste puhul. Tubakatoodete ja ravimite reklaam ning pornograafiat või äärmuslikku vägivalda sisaldavad saated on keelatud. Ühiskonnale üliolulised sündmused tuleb edastada tasuta, kodeerimata kujul, isegi kui tasulised telekanalid on selleks ostnud ainuõiguse.

3. Sidevahendi abil sõlmitud lepingud ja väljaspool ärruume sõlmitud lepingud, kaupade müük ja tagatised, ebaõiglased lepingutingimused

Direktiiviga 97/7/EÜ (muudetud kujul) ja direktiiviga 85/577 (muudetud kujul) **kaitstakse tarbijat** seoses lepingutega, mis on sõlmitud sidevahendi abil (ajakirjanduse ja posti, televisiooni, koduarvuti, faksi või telefoni teel) või mis on sõlmitud väljaspool ärruume (s.t mida pakutakse ilma tarbija selgesõnalise soovita ning millega seoses kaupleja külastab tarbijat või tarbija võtab osa kaupleja organiseeritud ekskursioonist). **Direktiiviga 2002/65/EÜ** reguleeritakse tarbijale suunatud finantsteenuste kaugturstust. **Direktiiviga 93/13/EMÜ** ebaõiglase tingimuste kohta tarbijalepingutes reguleeritakse tüüpitingimustega lepinguid. Lepingusätet, mille üle ei ole eraldi läbi räägitud (eelkõige eelnevalt sõnastatud tüüpepingute puhul), peetakse ebaõiglaseks juhul, kui see vähendab märkimisväärses ulatuses heauskse tarbija õigusi ja tekitab lisakohustusi. **Direktiiviga 99/44/EÜ** (tarbekaupade müügi ja nendega seotud garantiide teatavate aspektide kohta) ühtlustatakse siseriiklike sätteid toote lepingule vastavuse põhimõtte ja müügijärgsete garantiide kohta. Pärast 13. juunit 2014 sõlmitavate lepingute suhtes kohaldatakse **uue tarbija õiguste direktiivi 2011/83/EL** sätteid. Selle direktiiviga muudetakse nelja direktiivi, mis käsitlevad kaugmüügilpinguid, väljaspool ärruume sõlmitavaid lepinguid, kaupade müüki ja tagatist ning ebaõiglaseid lepingutingimusi.

4. Ebaõiglased kaubandustavad, võrdlev ja eksitav reklaam

Direktiiviga 2005/29/EÜ, mis käsitleb (ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud) ebaausaid kaubandustavasid, keelatakse eksitavad ja agressiivsed tavad, nn riikalikud tavad (nagu pealesunnitud müük, eksitav turundus ja ebaaus reklaam) ning tavad, mis kasutavad müügi vahendina sunniabinõusid (olenemata ostu või müügi kohast). Direktiiv hõlmab ka kriteeriume agressiivsete kaubandustavade

(ahistamine, sunniabinõude kasutamine ja ebakohtane mõjutamine) ja ebaausate kaubandustavade kindlaks tegemiseks. **Direktiiviga 2006/114/EÜ** eksitava ja võrdleva reklaami kohta ohjatakse eksitavat reklaami. Samuti sätestatakse direktiivis tingimused, mille puhul on lubatud võrdlev reklaam. Komisjoni 27. novembri 2012. aasta teatises (COM(2012)0702) tehakse ettepanek vaadata läbi direktiiv 2006/114/EÜ, et täita õigusaktis ilmnenu lüngad ning keskenduda eksitavate kataloogiettevõtjate tekitatud probleemidele.

5. Tootevastutus ja hinna avaldamine

Direktiiviga 85/374/EMÜ, mida on muudetud direktiiviga 99/34/EMÜ, kehtestatakse objektiivse vastutuse ehk tahtlusest sõltumatu tootjapoolse vastutuse põhimõtte kahju eest, mille on tekitanud puudusega toode. Kahju kannatanud tarbija, kes taotleb hüvitist, peab tõendama kolme aasta jooksul kahju, toote puuduse ja põhjusliku seose. Ühikuhindasid käsitleva **direktiiviga 98/6/EÜ** kohustatakse kauplejad avaldama müügihindu ja mõõtühiku hindu, et parandada ja lihtsustada hinna ja hulga võrdlusi turul olevate toodete vahel.

6. Tarbijakrediit

Direktiivi 2008/48/EÜ eesmärk on ühtlustada tarbijate õiguste kaitset turul. Selles sätestatakse kõikehõlmav loetelu andmetest, mida tuleb tarbijale aegsasti enne lepingu sõlmimist ning ka osana krediidilepingust esitada. Võlausaldajad peavad kasutama sama standardset Euroopa tarbijakrediidi teavet, s.o vormi, mis sisaldab kogu teavet lepingu kohta, k.a krediidi maksumust, krediidi kulukuse aastamäära. Tarbijatel on lubatud krediidilepingust ühtki põhjust esitamata taganeda 14 päeva jooksul lepingu sõlmimisest. Samuti on tarbijal võimalus tagastada krediit varem ning võlausaldaja võib nõuda selle eest õiglast ja objektiivselt põhjendatud hüvitist.

7. Reisipaketid ja osajalise kasutusõigusega eluruumid

Direktiiviga 90/314/EMÜ kehtestatakse tarbijate kaitse reisipakettide suhtes ELis. **Direktiiviga 2008/122/EÜ** (tarbijate kaitse kohta seoses osajalise kasutamise õiguse, pikaajalise puhkusetootega, edasimüügi ja vahetuslepingute teatavate aspektidega) kehtestatakse lepingu olulistest tingimustest teavitamise kohustus ja õigus lepingust 14 kalendripäeva jooksul ühtegi põhjust nimetamata ja kulutusi tegemata taganeda. Direktiiv sisaldab ka enne lepingu sõlmimist esitatava teabe loetelu ja kõigis ELi keeltes kättesaadavaid tüüpvormi.

8. Lennutransport

Määrustega (EÜ) nr 261/2004 ja (EÜ) nr 2027/97 (muudetud kujul) kehtestatakse ühiseeskirjad reisijate lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi ning lennuettevõtja vastutuse (reisijad

ja pagas) kohta õnnetuste korral. **Määrusega (EMÜ) 2299/89** õhuvootoodete arvutipõhiste ettetellimis-süsteemide kohta (muudetud kujul) kehtestati kohustused süsteemi tarnijate (võrdsed võimalused igale lennuettevõtjale) ja vedajate suhtes (edastada võrdse hoolikuse ja kiirusega teavet kõikidele süsteemidele). **Määrusega (EMÜ) 2409/92** kehtestati ühised kriteeriumid ja ühine kord, millega reguleeritakse lennuettevõtjate poolt ühendusesiseste lennuteenuste eest nõutavate piletihindade ja lastitariifide kehtestamist. **Määrusega (EÜ) nr 2320/2002** (muudetud kujul) kehtestati tsiviillennundusjulgestuse valdkonna ühiseeskirjad tulenevalt 11. septembri 2001. aasta terrorirünnakutest.

9. Euroopa tarbijakeskuste võrgustik (ECC-võrgustik või „Euroguichet“)

Euroopa tarbijakeskuste võrgustik (ECC-võrgustik) annab tarbijatele teavet ja abi piiriüleste tehingute korral. Kõnealune võrgustik teeb samuti koostööd teiste Euroopa võrgustikega, nimelt **FIN-NETI** (finantsalane), **SOLVITI** (siseturg) ning **tsiviil- ja kaubandusaju käsitleva Euroopa kohtute võrguga**.

C. Tarbijate seaduslike huvide kaitse

1. Vaidluse alternatiivse lahendamise kord ja ettekirjutused

Alternatiivse vaidluste lahendamise korrad on vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismid, mis aitavad tarbijatel ja kauplejatel lahendada konflikte enamasti kolmanda osapoolle, näiteks vahendaja, vahekohtuniku või ombudsmani kaudu. **Soovituses 98/257/EÜ, otsuses 20/2004/EÜ** ja nõukogu 25. mai 2000. aasta resolutsioonis sätestatakse põhimõtted, mida tuleb järgida vaidluse alternatiivse lahendamise menetluse korral, mille eesmärk on tagada tarbijale odavamad ja kiiremad õiguskaitsevahendid. **Direktiiviga 98/27** tarbijate huve kaitsvate

ettekirjutuste kohta (muudetud kujul) ühtlustatakse olemasolevaid ELi ja liikmesriikide õigusnorme, et kaitsta tarbijate ühishuve, ning kehtestatakse võimalus esitada liikmesriigi kohtule ettekirjutust taotlev hagi teisest riigist pärit ettevõtjate poolsete rikkumiste suhtes. Parlament ja nõukogu sõlmisid 12. märtsil 2013. aastal esialgse kokkuleppe ettepaneku suhtes võtta vastu direktiiv alternatiivse vaidluste lahendamise kohta ja määrus vaidluste veebipõhise lahendamise kohta.

2. Tsviil- ja kaubandusaju käsitlev Euroopa kohtute võrk ja riigiasutuste kohustus teha koostööd

Otsusega 2001/470/EÜ loodi Euroopa kohtute võrk, et lihtsustada kodanike elu, kui neil tuleb osaleda piiriülestes kohtuvaidlustes, täiustades liikmesriikidevahelise õigusala koostöö mehhanisme tsviil- ja kaubandusajades ning andes neile praktilist teavet, et hõlbustada nende juurdepääsu õigusemõistmisele. **Määrusega (EÜ) nr 2006/2004** loodi EÜ tarbijakaitsealaste õigusaktide tõhusa jõustamise eest vastutavate riigiasutuste võrgustik ja kohustati neid asutusi alates 29. detsembrist 2005. aastast tegema koostööd, et tagada EÜ õigusaktide jõustamine ja peatada igasugused rikkumised, kasutades ühendusesiseste rikkumiste puhul ettekirjutusi ja muid sobivaid õiguskaitsevahendeid.

Euroopa Parlamendi roll

Kaasotsustamismenetlus ja nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega vastuvõetavate õigusaktide valdkondade laiendamine on andnud Euroopa Parlamendile võimaluse osaleda aktiivselt ELi tarbijakaitse õigusaktide väljatöötamisel ja tugevdamisel, tasakaalustades turu huve tarbijate huvidega.

→ Carine Piaguet

5.5.3. Rahvatervis

Lissaboni lepingu sõlmimisega suurenes tervishoiupoliitika tähtsus. Euroopa Liidu toimimise lepingu XIV jaotise „Rahvatervis” artiklis 168 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 152) on sätestatud, et „Kogu liidu poliitika ja meetmete määramisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse”. See eesmärk saavutatakse liidu toetusega liikmesriikidele ja koostöö edendamiseks. Peamine vastutus tervise kaitsmise ja eelkõige tervishoiusüsteemide eest kuulub endiselt liikmesriikidele. Samas on ELil tähtis roll rahvatervise parandamisel, haiguste ennetamisel ja ohjamisel ning inimese tervist ohustavate tegurite leevendamisel ning liikmesriikide tervishoiustrateegiate ühtlustamisel. Tervishoiustrateegia „Üheskoos tervise nimel” ja selle tegevusprogrammi (2007–2013) ning teiseste õigusaktide abil on EL edukalt rakendanud tervikliku poliitika. Tervishoiupoliitika rakendamist toetav institutsiooniline struktuur koosneb praegu komisjoni tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoaridist (DG SANCO) ja spetsialiseeritud asutustest, nagu Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC) ja Euroopa Ravimiamet (EMA). 2013. aastal toimuvad läbirääkimiste viimased voorud uue programmi „Tervis majanduskasvuks” vastuvõtmiseks aastateks 2014–2020.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 168.

Eesmärgid

ELi tervishoiupoliitika kolm strateegilist eesmärki on järgmised:

- hea tervise edendamine – ennetada haigusi ja edendada tervislikke eluviise, käsitledes toitumise, kehalise aktiivsuse, alkoholi, tubaka ja uimastite tarbimise, keskkonnoahtude ja vigastuste teemasid. Seoses rahvastiku vananemisega tuleb suuremat tähelepanu pöörata ka eakamate inimeste spetsiifilistele terviseprobleemidele;
- kodanike kaitsmine terviseohtude eest – parandada järelevalvet ja valmisolekut epideemiadeks ning bioterrorirünnakuteks ja suurendada uutele terviseprobleemidele, näiteks kliimamuutusest tulenevatele probleemidele reageerimise võimet;
- dünaamiliste tervishoiusüsteemide toetamine – aidata liikmesriikide tervishoiusüsteemidel reageerida elanikkonna vananemise, kodanike suurenenud ootuste ning patsientide ja tervishoiuspetsialistide liikuvusega seotud probleemidele.

Saavutused

ELi tervishoiupoliitika sai alguse tervishoiu- ja ohutussätetest ning arenes edasi siseturul toimuva isikute ja kaupade vaba liikumise tulemusel, mistõttu tekis vajadus rahvatervise valdkonna küsimusi kooskõlastada. Kui siseturu loomisel meetmeid ühtlustati, lähtuti tervishoiu ja ohutuse valdkonna ettepanekutes kõrgetasemelisest kaitsest. Mitmesugused tegurid, sealhulgas veiste spongioosse entsefalopaatia (BSE) kriis eelmise sajandi lõpus, tõstsid tervishoiu- ja

tarbijakaitseküsimused poliitilises päevakorras tähtsaks kohale. Selle tulemusel asus komisjoni tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoar (DG SANCO) koordineerima kõiki tervishoiuküsimusi, kaasa arvatud ravimitööstuse tooted. Spetsialiseeritud asutuste, näiteks Euroopa Ravimiameti (EMA) konsolideerimine ning Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse (ECDC) loomine näitavad ELi suurenevast huvi tervishoiupoliitika vastu. Rahvatervist toetavad paljude muude seas ka keskkonna- ja toiduainevaldkonna meetmed. Raamistiku REACH (kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine) jõustumine ning Euroopa Toiduohutusameti (EFSA) loomine annab samuti tunnistust valdkondadevahelistest pingutustest Euroopa Liidu kodanike tervise parandamiseks.

A. Varasem tegevus ja taust

Vaatamata selge õigusliku aluse puudumisele arenes rahvatervise poliitika enne praegust lepingut mitmes valdkonnas. Nende seas järgmised:

- ravimid: alates 1965. aastast vastu võetud õigusaktidega on püütud saavutada ravimiuuringute ja -tootmise kõrget taset ning liikmesriikide ravimilitsentsimiskorra ja ravimite reklaami, märgistamise ning turustamise eeskirjade ühtlustamist. hiljutiste edusammude hulka kuulub nn farmaatsiatoodete pakett, mille Euroopa Parlament kiitis heaks 2011. aasta alguses.
- teadusuuringud: meditsiini ja rahvatervist käsitlevate teadusuuringute programmid said alguse 1978. aastal. Need on hõlmanud teemasid nagu vanuse, keskkonna ja elustiiliga seotud terviseprobleemid, kiirgusohu ja inimgenoomi analüüs, mille juures pöörati erilist tähelepanu raskematele haigustele. Neid terviseküsimusi ning muid uusi ja esilekerkinud teemasid käsitleti ELi seitsmendas raamprogrammis. Saavutatud

tulemused mõjutavad kindlasti uue programmi ettevalmistamist.

- vastastikune abi: liikmesriigid otsustasid anda vastastikust abi katastroofide ja äärmiselt tõsiste haiguste korral. Viimase kahekümne aasta jooksul on avalikkuse tähelepanu keskmesse tõusnud paljud niisugused teemad, näiteks nn hullu lehma tõbi (BSE ehk veiste spongioosne entsefalopaatia), seagripp ja hiljuti H1N1 viirus.
- hiljuti (2012–2013) kujundas Euroopa Parlament oma seisukoha seoses piiriüleste tervishoiuteenuste osutamist käsitlevate õigusaktide vastuvõtmisega ning meditsiiniseadmeid ja uudseid ravimeetodeid käsitleva õigusraamistiku läbi vaatamisega.

Meetmed, mille tulemuseks on praegune ELi tervishoiupoliitika, on lähtunud mitmest konkreetsele probleemile keskendunud algatusest. Muu hulgas narkosõltuvuse, vähi ja AIDSi kujunemine olulisteks tervishoiuteemadeks, samuti patsientide ja meditsiinitöötajate üha laialdasem vaba liikumine ELi piires on tõstnud rahvatervise valdkonna ELi tegevuskavas üha olulisemale kohale. Tähtsamate algatuste hulgas on olnud 1987. aastal käivitatud programm „Euroopa vähi vastu“ ning 1991. aastal alustatud programm „Euroopa AIDSi vastu“. Lisaks võtsid tervishoiuministrid nõukogus vastu mitmed olulised resolutsioonid tervishoiupoliitika, tervishoiu ja keskkonna ning nakkushaiguste seire ja järelevalve kohta. Novembris 1993 avaldas komisjon teatise rahvatervise valdkonna tegevusraamistiku kohta, milles määratleti kaheksa tegevusvaldkonda, pannes aluse esimesele mitmeaastasele rahvaterviseprogrammile.

- tervise edendamine: tegevuskavas keskenduti tervisliku elustiili ja käitumisviiside propageerimisele, eelkõige toitumise ning alkoholi, tubaka, narkootikumide ja ravimite tarvitamise valdkonnas;
- tervise seire: see koostööl põhinev programm oli ulatuselt väiksem kui programm, mida algusest kavandas Euroopa Parlament, kes soovis ELi programmile eraldi eelarvet ja liikmesriigi programmist tunduvalt suuremat üksikasjalikkust, kaasa arvatud andmete kogumise keskus;
- vähktõbi: programm „Euroopa vähi vastu“ kestis 2002. aasta lõpuni. Tegevusvaldkonnad hõlmasid epidemioloogilisi uuringuid (hindamaks vähi mõju elanikkonnale), teaduskoostööd ja uurimistulemuste levitamist;
- narkootikumid: EL asutas 1995. aastal Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse (asukohaga Lissabonis). Liit kirjutas alla ka narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastasele ÜRO konventsioonile ning arendas kahepoolseid kontakte tootjariikidega.
- AIDS ja muud nakkushaigused: asjaomane programm sisaldas teavitamis-, harimis- ja ennetusmeetmeid, et vältida AIDSi ning teiste nakkus-

haiguste vastu. Rõhku pandi teadus- ja rahvusvahelisele koostööle ning teabe ühiskasutusele;

- vigastuste ennetamine: programmis keskenduti kodu ja vabal ajal juhtuvatele õnnetustele ning selle sihtrühmaks olid lapsed, noored ja vanurid;
- saastatusega seotud haigused: energiat, transporti ja põllumajandust käsitleva viienda keskkonnaalase tegevuskava paljudel sätetel oli märkimisväärne kaudne mõju tervisele. Saastatusega seotud haiguste programmis keskenduti andmete ja riskianalüüsi parandamisele ning hingamisteede haigusi ja allergiaid käsitlevatele meetmetele;
- haruldased haigused: programm oli suunatud haigustele, mida esineb ELis vähem kui viiel inimesel 10 000 elaniku kohta. Eesmärk oli luua ELi andmebaas ja käivitada teabevahetus, et parandada haiguste varajast avastamist ning tuvastada nn klastrid, samuti ergutada tugirühmade loomist.

Nimetatud kaheksa programmi teostati aastatel 1996–2002. Programmide hindamisel 2003. aastal leiti, et vähese tõhususe põhjuseks võis olla nende üldine ülesehitus, mis nägi ette haiguste ühekaupa käsitlemist. Leiti, et oleks vaja horisontaalsemat, valdkondadevahelist lähenemisviisi, mille abil võiksid ELi meetmed luua lisandväärtust. Esialgsed kaheksa eraldi programmi asendati 2003. aastal ühe ühtse horisontaalse kavaga, ELi rahvatervise programmiga (2003–2008), mis võeti vastu kaasotsustamismenetluse teel. Nende jõupingutuste hiljutiseks tulemuseks oli ühenduse 2007.–2013. aasta tervise- ja tarbijakaitse valdkonna tegevusprogramm eelarvega 312 miljonit eurot.

B. Hiljutine areng

Viimastel aastatel on institutsioonid keskendunud kolmele põhivaldkonnale, millel on rahvatervise poliitikale otsene mõju.

1. Institutsioonilise raamistiku tugevdamine

Euroopa Parlamendi otsustajaroll nõukoguga võrdse kaasotsustajana on tervishoiu, keskkonna ja tarbijakaitse küsimustes tugevnenud. Komisjoni õigusloomealgatuste käivitamist on täiustatud standardiseeritud teenistustevahelise konsulteerimismenetluse, uute komiteemenetluse eeskirjade ning kodanikuühiskonna ja ekspertidega peetava dialoogi abil. Samuti on tugevdatud asutuste (Euroopa Ravimiamet, Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus, Euroopa Toiduohutusamet) rolli, eelkõige Tervise- ja Tarbijaküsimuste Rakendusameti loomisega ELi tervishoiuprogrammi elluviimiseks.

2. Vajadus tugevdada kiirreageerimise võimet

Kiirreageerimisvõime on ELile tänapäeval äärmiselt oluline, et suurte terviseohtude puhul kooskõlastatult tegutseda, eriti arvestades bioterrorismi ja üle-

maailmsete epideemiate võimaliku ohuga ajastul, mil kiire ülemaailmne transport lihtsustab haiguste levikut. Asjakohaseks näiteks on H1N1 pandeemia.

3. Terviseedenduse ja haiguste ennetamise parema kooskõlastamise vajadus

Meetmed tuleb suunata peamistele halva tervise põhjustele, mis on seotud isikliku elustiili ja majanduslike ning keskkonnaalaste teguritega. See tähendab eelkõige tihedat kooskõlastamist ELi muude poliitikavaldkondadega, nagu keskkond, transport, põllumajandus ja majandusareng. Ühtlasi tähendab see tihedamat konsulteerimist kõikide huvitatud osalistega ning suuremat avatust ja läbipaistvust otsuste tegemisel. Põhialgatuseks on avaliku tervishoiuteemalise konsulteerimismehhanismi loomine ELis.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on järjekindlalt pooldanud ühtse rahvatervisepoliitika loomist. Samuti on ta aktiivselt püüdnud tervishoiupoliitikat tugevdada ja edendada paljude arvamuste, uuringute, arutelude, kirjalike deklaratsioonide ja algatusraportite abil, mis käsitlevad mitmesuguseid teemasid, sealhulgas ELi tervisestrateegia, kiirgus, ravikuuri või diagnostilisi uuringuid läbivate patsientide kaitse, tervishoiuteave ja statistika, austus elu vastu ning ravimatute haigete eest hoolitsemine, Euroopa harta haiglas viibivate laste kohta, tervist mõjutavad tegurid, biotehnoloogiauuringud, sealhulgas raku-, koe- ja elundiirdamine ja surrogaatemadus, haruldased haigused, vereülekanneteks ja muuks meditsiiniliseks otstarbeks mõeldud verevarude ohutus ja sõltumatus, vähktõbi, hormoonid ja sisesekretsiooni kahjustavad ained, elektromagnetväljad, narkootikumid ja nende mõju tervisele, tubakas ja suitsetamine, rinnavähk ning eriti naiste tervis, ioniseeriv kiirgus, Euroopa ravikindlustuskaart (mis sisaldab meditsiinilisi põhianimeid, millega iga arst saab tutvuda), toitumine, toiduvalik ja selle mõju tervisele, BSE ja selle tagajärjed, toiduohutus ja terviseriskid, e-tervis ja telemeditsiin, antibiootikumiresistentsus, biotehnoloogia ja selle mõju meditsiinile, meditsiiniseadmed, piiriüleised tervishoiuteenused, Alzheimeri tõbi ja muud dementsuse vormid, alternatiivmeditsiin ja loodusravi, valmisolek H1N1 gripipandeemiaks ja uudsed ravimeetodid.

Aastal 2005 alustati tööd, mille tulemuseks oli ühenduse 2007.–2013. aasta tervise- ja tarbijakaitse valdkonna tegevusprogrammi (COD/2005/42A) heakskiitmine kaasotsustamismenetluse teel (esimesel lugemisel); programm põhines komisjoni teatisel Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele pealkirjaga „Kodanike parem tervis ning suurem turvalisus ja usaldus: tervise ja tarbijakaitse strateegia“ (SEC(2005)425 ja COM(2005) 115). Tegevusprogramm kiideti heaks 2007. aastal (ELT L 301, 20.11.2007, lk 3) ja selle aluseks on neli põhimõtet. Need on ühistel tervishoiualastel väärtustel põhinev strateegia, põhimõte „tervis on suurim rikkus“, terviseetemetega arvestamine kõikides poliitikavaldkondades ja ELi mõju suurendamine ülemaailmses tervishoius. Programmi eesmärgid on järgmised: hea tervise edendamine vananevas Euroopas, kodanike kaitsmine terviseohtude eest, dünaamiliste tervishoiusüsteemide ja uue tehnoloogia toetamine. Programmile eraldati 321,5 miljoni euro suurune eelarve, mis selgelt näitab, kui tähtsaks valdkonda peetakse (hoolimata asjaolust, et lõppsumma oli oluliselt väiksem kui Euroopa Parlament alguses välja pakkus). Euroopa Parlamendis tegeleb tervishoiuvaldkonnaga esmajoones keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjon (ENVI) (komisjoni ametlik nimetus ametiajal 2009–2014). Komisjon vastutab Euroopa Parlamendi kogu õigusloometegevusest rohkem kui kolmandiku eest. ENVI tervishoiualane töörühm on käesoleva ametiaja algusest peale võtnud äärmiselt aktiivse rolli ning korraldanud seminare ja infokoosolekuid, et soodustada Euroopa Parlamendi liikmete ja erialaekspertide vahel teabevahetust kõige aktuaalsemates tervishoiuküsimustes.

Praegusele programmile järgneb programm „Tervis majanduskasvuks“ (2014–2020), mille ettevalmistamisega on jõutud viimasesse etappi; programmi nüüdseks peaaegu lõplikku sõnastust on arutatud mitmel komisjoni, nõukogu ja parlamendi kolmepoolsetel kohtumistel. Kolm teemat on jäänud veel läbirääkimisteks avatuks: eelarve, iga-aastaste tööprogrammide vastuvõtmise kord ja kaasrahastamine ühismeetmete puhul, mille eesmärk on luua stiimuleid vähem jõukate liikmesriikide suuremaks osalemiseks.

→ Marcelo Sosa Iudicissa / Purificación Tejedor del Real

5.5.4. Ravimid

Lissaboni lepingu sõlmimisega suurenes tervishoiupoliitika tähtsus. Peamine vastutus tervisekaitse ja tervishoiusüsteemide eest lasub liikmesriikidel, kes otsustavad mitme ravimitega seotud küsimuse, näiteks sotsiaalkindlustuse ulatuse üle. Kuna ravimid on ühtse turu eeskirjade kohaselt kaubad, on ELi pädevuses neile loa andmine. Süsteemis on kombineeritud tsentraliseeritud menetlus Euroopa Ravimiameti (EMA) ja detsentraliseeritud menetlus riiklike ametite kaudu. EMA asutati teaduslike seisukohtade esitamiseks ravimite kvaliteedi, ohutuse ja tõhususe hindamisel. Euroopa Parlamendis kuulub see valdkond keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoni (ENVI) pädevusse.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 168.

Eesmärgid

Euroopa tervishoiupoliitika rajaneb põhimõttel, et elanikkonna hea tervis on eelduseks ELi peamiste eesmärkide – heaolu, solidaarsuse ja turvalisuse – saavutamisele. ELi tervisestrateegias tehakse tulevasteks aastateks ettepanek kolme eesmärgi kohta: taskukohase hinnaga ravimite kättesaadavuse tagamine, ravimite ohutuse ja tõhususe tagamine ning teabe kvaliteedi ja levitamise parandamine, et kodanikud saaksid teha teadlikke valikuid. Majanduse seisukohast annab ravimitööstus olulise panuse Euroopa ja maailma heaolusse ravimite kättesaadavuse, majanduskasvu ja jätkusuutliku tööhõive kaudu. Ravimitööstuses töötab enam kui 630 000 inimest ja see moodustab enam kui 17% ELi kuludest teadus- ja arendustegevusele.

Saavutused

Ravimite müügiloa andmist, klassifitseerimist ja märgistamist on ELis rahvatervise kaitsmise eesmärgil reguleeritud juba alates 1965. aastast. Suured erinevused liikmesriikide õigusaktide vahel takistasid aga nendega kauplemist siseturul. Vastu on võetud konkreetseid õigusaktid **uudsete ravimite** (määrus (EÜ) nr 1394/2007), sealhulgas **inimkude ja -rakkude** (direktiiv 2004/23/EÜ), **pediaatrias kasutatavate ravimite** (määrus (EÜ) nr 1901/2006) ja **harva kasutatavate ravimite** kohta (määrus (EÜ) nr 141/2000). Peale selle määratakse **kliiniliste uuringute** direktiivis (direktiiv 2001/20/EÜ), milles käsitletakse hea kliinilise tava rakendamist inimtervishoiu kasutatavate ravimite puhul, kindlaks nõuded ravimitele loa andmise menetluse käigus inimestega toimuvatele uuringutele. ELi õigusaktide kogum võeti vastu selleks, et täpsustada põhinõudeid, millele **meditsiiniseadmed** peavad turuleviimise korral vastama, ning vastavuse hindamise menetlust, samuti kliiniliste uuringute ning pakendamise ja märgistamise tingimusi. Nende õigusaktide hulka kuulub ka direktiiv 2007/47/EÜ **meditsiiniseadmete ning aktiivsete siirdatavate meditsiiniseadmete**

kohta (millega muudetakse direktiive 90/385/EMÜ ja 98/79/EMÜ). Komisjon algatas 2012. aastal ettepanekud võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse **meditsiiniseadmeid** (COM(2012)0542) ning määrus **in vitro diagnostikameditsiiniseadmete** kohta (COM(2012)0541). Antimikroobse resistentsuse seire üleeuroopaline võrgustik loodi pärast **epidemioloogilist seiret** käsitleva otsuse vastuvõtmist (otsus 2119/98/EÜ). 2001. aastal võttis komisjon vastu **antimikroobse resistentsuse** vastase strateegia (COM(2001)0333). Nõukogu võttis seepeale 2002. aastal vastu soovitus **antimikroobsete ainete mõistliku kasutamise kohta** inimtervishoiu (2002/77/EÜ). Euroopa Ravimiameti (EMA) loomine 1993. aastal oli oluline samm ELi ravimituru ühtlustamise suunas. Pikaajalise kogemusele tuginedes tegi komisjon 2008. aasta detsembris ettepaneku **farmaatsiatoodete paketi** kohta, mis sisaldas teatist „Ohutud, uuenduslikud ja kättesaadavad ravimid: uus tulevikuvision farmaatsiaspektori jaoks“ ning kolme Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud seadusandlikku ettepanekut. Ettepaneku hulka kuuluvad COM(2008)0663 (millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ **inimtervishoiu kasutatavate ravimite** kohta), COM(2008)0662 (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 726/2004, milles sätestatakse ühenduse kord **ravimite lubade andmise, klassifitseerimise ja märgistamise** kohta, COM(2008)0665 (millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ) ja COM(2008)0664 (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 726/2004 **ravimiohutuse järelevalve** kohta – mis tähendab ravimite ohutuse järelevalve võimaldamist loa peatamise või tühistamise abil, mida kohaldatakse ka **biotehnoloogiliselt väljatöötatud ravimite ja harva kasutatavate ravimite** suhtes –, mis võeti vastu Euroopa Parlamendi 2010. aasta detsembri täiskogu istungil (direktiiv 2010/84/EL ja määrus (EL) nr 1235/2010), ja COM(2008)0668 (millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ **võltsitud ravimite** kohta, milles käsitletakse murettekitavat kasvu ELis, mis on toimunud olemuse, taustaandmete või päritolu poolest võltsitud ravimite hulgas, mis võivad sisaldada ebakvaliteetseid, võltsitud või ebaõigeid koostisosi, või lausa vales koguses koostisosi, kujutades seega endast ohtu.

Praegused arengusuunad

Viimastel aastatel on komisjon teinud olulisi algatusi, sealhulgas järgmised: edendanud arutelusid viiside üle, kuidas parandada turulepääsu ja töötada välja algatused ELi farmaatsiaalaste teadusuuringute kiirendamiseks; võidelnud võltsitud ravimite ja ravimite ebaseadusliku levitamise probleemiga; teinud kodanikele kättesaadavaks kvaliteetse teabe retseptiravimite kohta; ning parandanud patsientide kaitset, tugevdades ELi ravimiohutuse järelevalve süsteemi.

A. Ravimiresistentsus

Ravimiresistentsuse vastane võitlus on osa strateegia „Üheskoos tervise nimel“ eesmärgist „Terviseriskide vältimine“. Antimikroobsed ained on looduslikud või sünteetilised ained, mis tapavad mikroorganismid, sh bakterid, viirused, seened ja parasiidid, või piiravad nende kasvu. Antimikroobsete ainete kasutamine (ja väärkasutamine) on tinginud ühe või mitme antimikroobse aine suhtes resistentseks muutunud mikroorganismi järjest suureneva levimuse. Ravimiresistentsus on rahvatervisele ohtlik. Praeguse poliitika eesmärk on ennetada ravimiresistentsete tüvede levikut ja tagada, et antibiootikume kasutatakse üksnes siis, kui need on vajalikud. Sellel poliitikal on neli sammast: järelevalve, teadusuuringud ja tootarendus, ennetamine ja rahvusvaheline koostöö. Antimikroobset resistentsust on seiratud ELi tasandil alates 1999. aastast, kui pärast epidemioloogilist seiret käsitleva otsuse vastuvõtmist (otsus 2119/98/EÜ) loodi antimikroobse resistentsuse seire üleuroopaline võrgustik. 2001. aastal võttis komisjon vastu antimikroobse resistentsuse vastase strateegia. 2002. aastal võttis nõukogu vastu soovitus antimikroobsete ainete mõistliku kasutamise kohta inimestervishoios. Nõukogu jõudis 2008. aastal järeldusele, et antimikroobne resistentsus on Euroopas sagenemas ning et see on suur ülemaailmne terviseprobleem.

B. Tervishoiuteenustega seotud nakkused

Üha enam ollakse teadlikud ja ühtlasi ka mures tervishoiusüsteemi enda poolt patsientidele tekitatud ennetatava kahju pärast, näiteks vead diagnoosimisel, suutmatuse analüüsida tulemuste põhjal tegutseda, vale ravimi andmine või manustamine ning meditsiiniseadmete rikest tulenevad vead. Nakkusoht haiglates on konkreetne probleem, millele pööratakse palju tähelepanu. Tervishoiuteenustega seotud nakkused mõjutavad ELis igal aastal enam kui nelja miljonit patsienti. Neid on antimikroobse resistentsuse tõttu raske ravida. Patsiendi ohutus on tervisestrateegias „Üheskoos tervise nimel“ määratletud ühenduse prioriteetse tegevusvaldkonnana ning vastavaid projekte rahastatakse ELi programmidest.

C. Uudsed ravimid

Uudsed ravimid on suhtelised uued meditsiinitooted või ravimid, mis põhinevad uutel teaduslikel saavutustel raku- ja molekulaarbiotehnoloogias, mille tu-

lemusel on töötatud välja uued ravimeetodid, sealhulgas geeniteraapia, rakuteraapia ja koetehnoloogia. Nende keeruliste toodete puhul, mis hõlmavad farmakoloogilist, immunoloogilist ja metaboolset toimet, on vaja täpseid juriidilisi määratlusi. Kudede ja rakkude siirdamisel põhinevate ravimeetodite kasutamine on ELis üha tavapärasem. Kuna on olemas tõenäoline haiguste ülekandumise oht, tuleb sellise inimpäritolu materjali nagu kudede ja rakkude suhtes kehtestada ranged ohutus- ja kvaliteedinõuded. EL on sellest tulenevalt töötanud välja kaks direktiivi (direktiiv 2002/98/EÜ ja direktiiv 2004/23/EÜ). Peale selle on komisjon koostanud iga kolme aasta tagant liikmesriikide poolt kudede ja rakkude annetamise kohta esitatud riiklike aruannete põhjal kaks aruannet kudede ja rakkude vabatahtliku ja tasuta annetamise kohta (COM(2006) 0593 ja COM(2011) 0352). Euroopa Parlament koostab sellel teemal komisjoni eelmise aruande põhjal praegu algatusraportit.

D. Kliinilised uuringud

Selleks, et ravim turule lasta, peab sellel olema kaasas toimik, mis sisaldab ravimiga seotud üksikasju ning ravimiga tehtud katsetuste ja kliiniliste uuringute tulemusi sisaldavaid dokumente. Kliiniliste testide ja uuringute tegemiseks on nii ELis kui ka rahvusvahelisel tasandil töötatud alates 1990. aastast järk-järgult välja standardid, mis on kodifitseeritud ELi head kliinilist tava käsitlevatesse suunistesse, mida farmaatsiatööstus peab järgima. Inimestega läbiviidavate kliiniliste uuringute aktsepteeritud alus rajaneb inimõiguste ja inimväärkuse kaitsel bioloogia ja meditsiini kohaldamisel, mis kajastub näiteks Helsingi deklaratsiooni 1996. aasta versioonis. Isikute suhtes, kes ei ole võimelised andma kliiniliste uuringute jaoks juriidilist nõusolekut (nt lapsed), tuleks kohaldada erikaitset. Komisjon teavitas oma 10. detsembri 2008. aasta teatises „Ohutus, uuenduslikud ja kättesaadavad ravimid: uus tulevikuvision farmaatsias sektori jaoks“ plaanist direktiivi läbi vaadata.

Lisaülesanded

Komisjon tunnustab olulist rolli, mida etendab farmaatsiaalane teadus- ja arendustegevus. Ta raskendab praegu mitmesuguseid algatusi innovatsiooni soodustamiseks. 2006. aastal võeti vastu Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmes raamprogramm ning konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm, et uute tehnoloogiate toetamise kõrval tagada ka teaduslike avastuste turustamine võimalikult varases etapis. Komisjon käsitles oma 2008. aasta lõpu teatises haruldaste haiguste kohta ka seda, kuidas oleks võimalik tugevdada jõupingutusi haruldaste haigustega seotud teadus- ja arendustegevuses. Innovatiivsete ravimite algatus on otsustava tähtsusega meede konkurentsivõime tugevdamiseks bioloogiliste ravimite alases teadus- ja arendustegevuses. Selle tööstust ja komisjoni hõlmava

avaliku ja erasektori partnerluse vormis uue meetme eesmärk on edendada ravimite väljatootamist, et teha uued ravivõimalused patsientidele aegsamini kättesaadavaks. Stiimulite loomine farmaatsiatoodete alaseks arendustegevuseks on oluline meede võitlemaks haigustega, eriti arenguriikides. Teadus- ja arendustegevus bioteaduste valdkonnas on ravimialase uuendustegevuse jaoks äärmiselt tähtis. See valdkond on üha enam üleilmastumas ning pakub uusi võimalusi uutel turgudel. EL on kaotanud edumaad farmaatsia valdkonna innovatsioonis ning teadus- ja arendustegevuse investeeringud on järkjärgult kandunud üle USAsse ja Aasiasse. Samal ajal on rahvusvaheline koostöö ja kaubandus tekitanud ülemaailmse tööjaotuse. Seepärast on uus ravim sageli Euroopas toimunud teadus- ja arendustegevuse ning Indias tehtud kliiniliste uuringute tulemus. Ravimi toimeained toodetakse Hiinas ning selle lõpp-tootmine, pakkimine ja müük leiavad aset ELis.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on järjepidevalt toetanud sidusa rahvatervise- ja ravimipoliitika kehtestamist, mis võtaks arvesse nii rahvatervise kui ka ravimitööstuse aspekte. Samuti on Euroopa Parlament püüdnud tugevdada ja edendada tervisepoliitikat mitmete arvamuste ja küsimuste kaudu komisjonile ning teemakohaste algatusraportite abil, sh antimikroobse resistentsuse, patsientide ohutuse ja kaitse kohta tervishoiuteenustega seotud nakkuste eest, ravimite, meditsiiniseadmete ja alternatiivsete raviviiside kohta.

Praegu arutatakse parlamendis endiselt õigusakti eelnõu, mis käsitleb retsepti alusel väljastatavate inimtervishoiu kasutatavate ravimite kohta üldsusele antavat teavet (2008/0255(COD)). Parlament on seisukohal, et retseptiravimeid puudutav teave tuleb patsientidele ja üldsusele kättesaadavaks teha. Patsientidel peab olema õigus pääseda juurde teatavale teabele, näiteks ravimi omaduste kokkuvõttele ning elektroonilisele ja trükitud infolehele. Infoleht peaks sisaldama lühikest lõiku, kus on kirjas ravimi kasulikud toimed ja võimalikud ohud, samuti lisateabe lühikokkuvõtet, mille eesmärk on kõnealuse ravimi ohutu ja tõhus kasutamine. Tuleb teha selget vahet teabe ja reklaami tõlgendamise vahel ning säilitada retsepti alusel väljastatavate ravimite üldsusele reklaamimise keeld.

Novembris 2012 avaldati Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1027/2012 ravimiohutuse

järelevalve kohta. Euroopa ravimiohutuse järelevalve süsteem püüab ennetada, tuvastada ja hinnata ELi turule lastud ravimite kõrvaltoimet. Samuti tagab see, et turult kõrvaldatakse kiiresti kõik ravimid, mis kujutavad endast lubamatut ohtu. ELis olemasolevast ravimiohutuse järelevalve andmebaasist (andmebaas EudraVigilance) peaks saama Euroopa Liidus loa saanud inimtervishoiu kasutatavate ravimite ohutusteabe ühtne vastuvõtupunkt, mis lihtsustaks kõrvaltoimete varajast avastamist. Ravimiohutusküsimustes läbipaistvuse tagamiseks loob EMA Euroopa ravimite veebiportaali ja haldab seda.

Võltsitud ravimite küsimuses seab Euroopa Parlament koos nõukoguga tingimuseks, et õigusaktidesse tuleb lisada võltsitud ravimite selge määratlus, et teha selget vahet võltsitud ravimite ning muude ebaseaduslike toodete ja intellektuaalomandi rikkumiste vahel. Arvestades, et praegune ravimite turustusvõrk muutub järjest keerukamaks, käsitletakse uues õigusaktis kõiki tarneahelas tegutsejaid, hõlmates mitte ainult hulgimüüjaid, vaid ka vahendajaid, kes on seotud ravimite müügi või ostuga, ilma et nad neid ise ostaksid või müüksid ning ilma et nad ravimeid omaksid või füüsiliselt käitleksid. Toimeaineid tohib importida ainult siis, kui need on valmistatud toimeainete hea tootmistava kohaselt, mis on vähemalt võrdne ELi õigusaktides sätestatud tavaga. Turvaelemendid peaksid võimaldama kontrollida ehtsust ja identifitseerida igat pakendit ning andma märku pakendi rikkmisest. Ravimite ebaseaduslik müük interneti kaudu kujutab endast tõsist ohtu rahvatervisele, sest sellise müügiviisi kaudu võivad üldsuseni jõuda võltsitud ravimid.

Parlamendis on 2013. aastal arutamisel dokumendid, milles käsitletakse meditsiiniseadmeid, mis on kodanike tervise seisukohast omandamas ravimite kõrval järjest suuremat tähtsust (2012/0266(COD)). ENVI-komisjon kiitis 28. mail 2013 heaks muudetud õigusakti, milles käsitletakse inimtervishoiu kasutatavate ravimite kliinilisi katseid (2012/0192(COD)).

Kokkuvõttes võib sedastada, et mitmesuguste ravimite käsitlevate õigusaktide osas on Euroopa Parlament teinud märkimisväärsed parandusi komisjoni ettepanekutesse, aidates luua ELi kodanike tervisele ja heaolule turvalisemat ravimite kasutamise keskkonda.

→ Purificación Tejedor del Real / Marcelo Sosa Iudicissa

5.5.5. Toiduohutus

ELI toiduohutuspoliitikal on kaks eesmärki: kaitsta inimeste tervist ja tarbijate huve ning soodustada ELi ühtse turu tõrgeteta toimimist. Seetõttu tagab Euroopa Liit kontrollistandardite kehtestamise (ja nende järgimise) sööda ja toiduainete hügieeni, loomade tervishoiu ja heaolu ning taimetervise valdkonnas ja toidu kaitseks keskkonnas olevate ainetega saastumise eest. Samuti reguleerib liit toiduainete ning toidu ja sööda märgistamist.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 43, artikkel 114, artikli 168 lõige 4 ja artikkel 169.

Üldine taust

Mitme toidu ja loomasöödaga seotud kriisi (nt veiste spongioosse entsefalopaatia ja dioksiinide) tõttu läbis toiduohutuspoliitika 2000. aastatel lähtuvalt läheneviseisist „talust toidulauani“ põhjaliku reformi, mille eesmärk oli tagada kõigi liidus turustatavate toiduainete ja toitude kõrge ohutuse tase.

Saavutused

A. Üldine õigusakt

Praeguste toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted jõustusid 2002. aastal määrusega (EÜ) nr 178/2002. Nimetatud raammäärusega asutati ka Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) ja kehtestati toidu ohutusega seotud menetlused. Selles võeti arvesse ettevaatuspõhimõtet ning kehtestati üldsätted toidu ja sööda jälgitavuse tagamise kohustuse kohta. Lisaks loodi määrusega toidu ja sööda kiirhoiatus-süsteem.

B. Toiduainete hügieen

2004. aasta aprillis võeti lähenemisviisi „talust toidulauani“ raames vastu uus hügieenialane õigusraamistik, mida tuntakse hügieenipaketina. 2006. aastal võeti vastu kaks komisjoni otsust (otsus 2006/696/EÜ ja otsus 2006/766/EÜ), mille eesmärk oli parandada hügieenipaketi eeskirjade kohaldamist seoses kolmandate riikidega toimuva loomade ning inimtoiduks ette nähtud loomsete saaduste kaubandusega.

C. Toidu saastumine

1. Ohutu toit

Nõukogu määrus (EMÜ) nr 315/93 võeti vastu tagamaks, et turule ei viida toiduaineid, mis sisaldavad lubamatut koguses saasteaineid. Kõige olulisemate saasteainete suhtes praegu kohaldatavad piirnormid on kehtestatud komisjoni määruses (EÜ) nr 1881/2006, millega sätestatakse toiduainetes teata-

vate saasteainete (nt nitraadid, mükotoksiinid, raskmetallid ja dioksiinid) piirnormid, mis vaadatakse läbi korrapärase ajavahemike järel.

2. Taimekaitsevahendid ja pestitsiidide säästva kasutamise teemaaliline strateegia

Direktiivis 91/414/EMÜ määratakse kindlaks ranged eeskirjad taimekaitsevahendite turule lubamise kohta, et vältida ja piirata toiduainete saastumist ning kaitsta keskkonda. 2008. aasta detsembris võtsid nõukogu ja Euroopa Parlament vastu direktiivi 2009/128/EÜ, mille eesmärk on vaadata läbi liidu praegune taimekaitsevahendite kasutamise läheneviseis, et vähendada ohte keskkonnale ja inimtervisele ning säilitada samal ajal saagikus.

3. Jääkide piirnormid

2008. aastal võeti vastu kolm määrust toimeaine jääkide lubatud piirnormide kohta inimtarbimiseks ettenähtud toiduainetes või loomasöödas (komisjoni määrused (EÜ) nr 149/2008, 260/2008 ja 839/2008).

4. Toiduga kokkupuutuvate materjalide tekitatud saastumine

Toiduga kokkupuutuvaid materjale reguleerib määrus (EÜ) nr 1935/2004. Määruses on sätestatud kõikide asjaomaste materjalide ja toodete üldnõuded, samas kui täiendavad eridirektiivid sisaldavad üksikasjalikke sätteid iga materjali kohta.

D. Toidu märgistamine

1. Toiduainete märgistamine, esitlemine ja reklaam

Direktiiviga 2003/89/EÜ, millega muudetakse varasemat direktiivi 2000/13/EÜ, reguleeritakse toidu koostisosadele osutamist. Sellele järgnes rida eridirektiive, millega sätestati erandid või täpsustused konkreetsete toodete või tootekategooriate kohta.

2. Toitumislase teabe märgistus

Üldiselt reguleeritakse toiduainete toitumislase teabe märgistust nõukogu direktiiviga 90/496/EÜ, mida on muudetud komisjoni direktiiviga 2003/120/EÜ. Toitumislase teabe märgistus tähendab märgistusel olevat teavet toiduainete energeetilise väärtuse ja toitainete sisalduse kohta.

3. Uus määrus tarbijatele toidulase teabe esitamise kohta

Euroopa Parlamendis võeti 2011. aasta juulis teisel lugemisel vastu uus määrus, mis kohustab tootjaid esitama teavet allergeenide kohta pakendamata toidus, näiteks restoranides ja sööklates. Lisaks sellele tuleb esitada teave toidumitatsioonide kohta, näiteks kõõviljade kasutamise kohta juustu või liha asendajana. Nimetatud meetmed jõustuvad järk-järgult aastaks 2016.

4. Toitumis- ja tervisealased väited ning dieettoit

Määruses (EÜ) nr 1924/2006 nähakse ette ühtlustatud eeskirjad tervise- või toitumisalaste väidete kohta. Direktiiviga 2009/39/EÜ kehtestati dieettoidu (nt imikutele või väikelastele mõeldud toit) üldeeskirjade raamistik ning sätestati tooteohutuse tagamiseks nõuded dieettoidu koostisele, turustamisele ja märgistusele. Euroopa Parlament võttis 2013. aasta juunis vastu uue määruse, mille eesmärk on eristada dieettoitu, eelkõige piimasegusid teistest toiduainetest.

E. Toidu lisaained ning toidu lõhna- ja maitseained

1. Toidu kvaliteedi parandamise vahendite pakett

Toidu lisaained on ained, mida lisatakse toidule konkreetsel otstarbel ja mida tavaliselt ei tarbita toiduna (näiteks värvained, magusained või säilitusained). 2008. aastal võeti vastu uus õigusaktide pakett toidu lisaainete, toiduensüümide ning toidu lõhna- ja maitseainete kohta. Pakett sisaldab nelja määrust (määrused (EÜ) nr 1331 – 1332 – 1333 – 1334/2008).

2. Toidulisandid ning vitamiinide ja mineraalainete lisamine

Direktiiviga 2002/46/EÜ kehtestatakse ühtlustatud eeskirjad toidulisandite märgistamise kohta ja võetakse kasutusele erieeskirjad vitamiinide ja mineraalainete kohta toidulisandites. Määrusega (EÜ) nr 1925/2006 ühtlustatakse liikmesriikide sätteid vitamiinide, mineraalainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta.

F. Loomatervishoid

1. Euroopa loomatervishoiu strateegia

Eli eeskirjad hõlmavad üldsätteid infektsioonhaiguste ja nende siirutajate seire (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/99/EÜ), teatamise (nõukogu direktiiv 82/894/EMÜ) ja ravi kohta (nõukogu direktiiv 92/119/EMÜ). 2013. aasta mais esitas komisjon uue vastavasisulise ettepaneku, mis tugines põhimõttele „haiguste ennetamine on parem kui ravi“ (COM(2007) 539).

2. Konkreetsed loomatervishoiualased ELi õigusaktid

Loomatervishoiu konkreetsete aspektide kohta on ELis olemas mitu määrust. Näiteks võeti 2001. aastal vastu määrus (EÜ) nr 999/2001, et reageerida probleemidele, mis tulid ilmsiks veiste spongioosse entsefalopaatia kriisi tagajärjel. Nõukogu direktiivis 2001/89/EÜ käsitletakse sigade klassikalist katku ning nõukogu direktiivis 2000/75/EÜ kirjeldatakse ettevaatus- ja ennetusmeetmeid, mida tuleb võtta lammaste katarraalse palaviku puhkemisel.

G. Loomasööt

1. Õigusaktid loomasööda ja sööda märgistamise kohta

Määrusega (EÜ) nr 183/2005 reguleeritakse sööda-ahügieeni. 2009. aasta juulis vastuvõetud määruses (EÜ) nr 767/2009 võetakse kokku enamik õigusakte sööda märgistamise ja turustamise kohta.

2. Soovimatud ained loomasöödas

Direktiivis 2002/32/EÜ loomatoidus leiduvate soovimatute ainete kohta esitatakse raskmetallide piirnormid ja sellega keelatakse saastunud loomasööda segamine. Direktiiviga 2002/70/EÜ kehtestatakse nõuded dioksiinide ja dioksiinisarnaste polüklooritud bifenüülide sisalduse määramiseks söödas.

H. Loomade heaolu

Kaks loomade heaolu valdkonna olulisemat õigusakti on nõukogu direktiiv 98/58/EÜ põllumajandusloomade kaitse kohta ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2005 loomade kaitse kohta vedamise ja sellega seonduvate toimingute ajal. 2009. aastal võeti vastu määrus (EÜ) nr 1099/2009, millega asendati direktiiv 93/119/EÜ loomade kaitse kohta tapmisel.

I. Uuendtoit

Määruses (EÜ) nr 258/97 on sätestatud, et enne liidu turule viimist peab uuendtoit (st toiduained, mille kasutamine ei olnud enne määruse jõustumist laialdaselt levinud) läbima ohutushindamise. Nimetatud määrus on nüüdseks üle võetud määrusse (EÜ) nr 1852/2001.

J. Geneetiliselt muundatud organismid (GMOd)

1. Geneetiliselt muundatud organismide tahtlik keskkonda viimine

Direktiiviga 2001/18/EÜ geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta reguleeritakse nende kasvatamist ja turule viimist ning määratakse koos määrustega (EÜ) nr 1829/2003 ja (EÜ) nr 1830/2003 kindlaks ühenduse õigusraamistik selles valdkonnas.

2. GMOde kordumatud tunnuskoodid

Selleks et lihtsustada süsteemi jälgitavust ja muuta see ühemõtteliseks, loodi komisjoni määrusega nr 65/2004 süsteem geneetiliselt muundatud organismide kordumatute tunnuste väljatöötamiseks ja määramiseks.

3. Geneetiliselt muundatud organismide piiriülene liikumine

Määruse (EÜ) nr 1946/2003 eesmärk on luua ühine süsteem geneetiliselt muundatud organismide piiriülesest liikumisest teavitamise ja teabevahetuse kohta kolmandate riikidega.

Euroopa Parlamendi roll

Veiste spongioosse entsefalopaatia ning suu- ja sõrataudi kriisi järel moodustati ajutised uurimiskomisjonid (vastavalt 1996. ja 2002. aastal), et uurida väidetavaid puudusi ühenduse õiguse rakendamisel. Samuti võttis Euroopa Parlament vastu ulatuslikuma nõuete paketi uuendtoidu liitu sisenemise, toidu märgistamise järelevalve ja kolmandatest riikidest pärit uuendtoidu saatedokumentide kohta.

→ [Lorenzo Vicario](#)

5.6. Transpordi- ja turismipoliitika

5.6.1. transpordipoliitika üldpõhimõtted

Transport on olnud Rooma lepingu sõlmimisest saadik Euroopa ühise poliitika valdkond. Samaaegselt transporditurgude avamise ja võrdsete konkurentsitingimuste loomisega on viimaste aastate jooksul muutunud üha tähtsamaks säästva liikuvuse põhimõte, seda eeskätt transpordisektori järjest suureneva kasvuhooonegaaside heite tõttu, mis ähvardab takistada Euroopa Liidu kliimaeesmärkide täitmist.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt g ning VI jaotis.

Eesmärgid

Liikmesriigid rõhutasid ühise transpordipoliitika tähtsust juba Rooma lepingus, kui määrasid sellele teemale eraldi jaotise. Seega oli transport üks ühenduse esimesi ühise poliitika valdkondi. Esimene prioriteet oli **ühise transpordituru loomine** ehk teisisõnu teenuste vaba liikumise põhimõtte elluviimine ja transporditurgude avamine. See eesmärk on suuremalt jaolt täidetud, kui välja arvata raudteetransport, mille puhul on siseturu väljakujundamine toimunud ainult osaliselt.

Transporditurgude avamise käigus on oluline luua tingimused nii iga transpordiliigi siseseks kui ka transpordiliikidevaheliseks võrdseks konkurentsiks. Sel põhjusel on **liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine** (sh tehnoloogiliste, sotsiaalsete ja maksustamisalaste tingimuste ühtlustamine) muutunud aja jooksul järk-järgult üha tähtsamaks.

Transpordi maht on pidevalt kasvanud, kuna Euroopa siseturg on edukalt välja kujundatud ja sisepiirid kaotatud ning transpordihinnad tänu avatud ja liberaliseeritud transporditurgudele ning muutunud tootmissüsteemidele ja ladustamisele langenud. Reisijate- ja kaubavedu on viimase 30 aastaga enam kui kahekordistunud. Ent majanduslikust vaatenurgast ülimalt edukas ja dünaamiline transpordisektor on hädas järjest suurenevate sotsiaalsete ja ökoloogiliste probleemidega. Üha olulisemaks muutub **säästva liikuvuse mudel**.

Mudel **teenib kahte eri eesmärki**. Ühest küljest on vaja tagada reisijate ja kaupade õiglase hinnaga ja tõhus liikuvus, kuna see ongi ELi konkurentsil põhineva siseturu mõte ja isikute vaba liikumise alus.

Teisalt tuleb aga kohaneda suurenenud liikluskoormusega ning vähendada väliskulusid, mida see põhjustab (liiklusõnnetused, hingamisteede haigused, kliimamuutused, müra, keskkonnakahjud ja liiklusummikud).

Mudeli rakendamine eeldab **terviklikku lähenemisviisi**, et optimeerida transpordisüsteemi, -korralduse ja -ohutuse tõhusust ning vähendada ühtlasi energiatarbimist ja keskkonnakahjusid. Mudeli rakendamise põhisihtideks on eeskätt keskkonnasõbralike transpordiliikide konkurentsivõime tõstmine, kahte või enam transpordiliiki ühendavate integreeritud transpordivõrkude loomine (kombineeritud transport ehk transpordiliikide ühitamine) ning õiglaste konkurentsitingimuste loomine transpordiliikide vahel nende tekitatud väliskulude õiglase maksustamise abil.

Vaatamata mitmetele juba tehtud jõupingutusele on Euroopa transpordipoliitikas lahendamata paljud olulised küsimused seoses säästvusena, eeskätt kliimamuutuste vastase võitluse seisukohast. Transpordisektor annab 27 liikmesriigiga ELis peaaegu veerandi kasvuhooonegaaside heite kogumahust. Transpordi valdkonnas ollakse veel väga kaugel sellest, et aidata märgatavalt kaasa ELi kliimaalaste eesmärkide täitmisele, milleks on vähendada CO₂-heidet 2020. aastaks 1990. aasta tasemega võrreldes vähemalt 20%. Otse vastupidi – transpordisektor tekitab kasvuhooonegaase järjest rohkem ning see neutraliseerib kõikides teistes sektorites tehtavad jõupingutused. Ajavahemikul 1990–2007 kasvas Kyoto protokollis käsitletud leidnud transpordisektori kasvuhooonegaaside heite maht 26%. Kui võtta arvesse meretranspordi ja rahvusvahelise lennustranspordi põhjustatud heite kasvu (vastavalt 60% ja 110%), kasvas Euroopa transpordisektori tekitatud heite kogumaht ajavahemikul 1990–2007 36%. Selle peapõhjuseks on pidev nõudluse kasv isegi praegusest majanduskriisist tingitud aeglustumisest hoolimata.

Tulemused

A. Poliitika üldsuunised

1985. aasta **valges raamatus siseturu väljakujundamise kohta** esitatakse soovitud teenuste vaba liikumise tagamiseks ning määratletakse teatavad ühisele transpordipoliitikale esitatavad nõudmised. 1985. aasta novembris võttis nõukogu vastu kolm olulist otsust: luua hiljemalt 1992. aastaks mahulis- te piiranguteta vabaturg, suurendada kahepoolseid ja ühenduse kvoote ning kõrvaldada konkurentsimo- onutused. Samuti võttis nõukogu vastu tööprog- rammi, milles määrati kõikidele transpordiliikidele (maismaa-, mere- ja lennutransport) eesmärgid, mis pidid olema täidetud 31. detsembriks 1992. Need hõlmasid ühenduse huvidel vastava transpordinfrastruktuuri arendamist, piirikontrollide ja -formaalsuste lihtsustamist ning ohutuse paranda- mist. 2. detsembril 1992 võttis komisjon vastu **val- ge raamatu ühise transpordipoliitika tulevase arengu kohta**. Põhirõhk oli selles transporditurgude avamisel. Samas oli nimetatud valge raamatu vas- tuvõtmine pöördepunkt, millest alates võeti suund säästva liikuvuse mudelil põhinevale integreeritud ja transpordiliike ühendavale lähenemisviisile. Komis- joni **20. detsembri 1995. aasta rohelises raamatus** „Õiglase ja tõhusa maksustamise poole transpordis“ [COM(1995)0691] käsitletakse transpordi väliskulusid. Selle abil püüdis komisjon luua transpordisektori jaoks tõhusat ja õiglast maksustamissüsteemi, milles võetaks arvesse nimetatud kulused ning vähendaks konkurentsimoonusi nii iga transpordiliigi sees kui ka eri transpordiliikide vahel. Eelkõige arutati selles kontekstis maksustamismeetmeid. Hilisemas, **22. juulil 1998 vastu võetud valges raamatus** „Infrastruktuuri kasutamise õiglane maksustamine: järk- järguline üleminek ühisele transpordi infrastruk- tuuri maksustamise põhimõtetele Euroopa Liidus“ [COM(1998)0466] rõhutab komisjon, et liikmesriiki- des on transport väga erinevalt maksustatud ning see põhjustab mitmeid konkurentsimoonusi nii eri transpordiliikide sees kui ka nende vahel. Lisaks ei arvestata kehtivates maksustamissüsteemides piisavalt transpordi keskkonnaalaste ja sotsiaalsete aspektidega.

Komisjoni **valges raamatus „Euroopa transpordipoliitika aastani 2010: aeg otsustada“** [COM(2001)0370] analüüsiti eeskätt Euroopa transpordipoliitika probleeme ja ülesandeid eelseisva ELi idalaienemise valguses. Komisjon prognoosis liikluse suurt tihenemist, sellega eeskätt maantee- ja lennutranspordis kaasnevaid rohkeid ummikuid ja ülekoor- must ning suurenevaid tervise- ja keskkonnakulusid. See ähvardas seada ohtu ELi konkurentsivõime ja keskkonnakaitsealaste eesmärkide täitmise. Nende suundumuste leevendamiseks ning majanduslikult tõhusa, kuid keskkondlikult ja sotsiaalselt vastu- tustundlikku transpordisüsteemi loomiseks esitas komisjon 60 meetmest koosneva paketi. Meetmete

ülesanne oli kaotada seos majanduskasvu ja liiklus- mahu suurenemise vahel ning võidelda eri transpor- diliikide ebavõrdse kasvu vastu. 2001. aastal vastu võetud valge raamatu eesmärk oli hoida keskkonna- kahjuliku transpordi osakaal transpordi kogumahust 1998. aasta tasemel. Selleks ette nähtud meetmete sekka kuulusid eeskätt raudteetranspordi tugevda- mine, mere- ja jõetranspordi edendamine ning eri transpordiliikide võrgustike loomine. Lisaks teatas komisjon üleeuroopalise transpordivõrgu arenda- mist (TEN-T, 5.8.1) käsitlevate suuniste läbivaatami- sest, et kohandada need vastavaks laienenud ELi tingimustele ning kiirendada senisest jõulisemalt piiriülese transpordi läbilaskevõime puuduste kõr- valdamist. Valge raamatu kolmandas osas, milles keskendutakse transpordisüsteemide kasutajate õi- gustele ja kohustustele, nähakse ette tegevuskava maanteeohutuse tõstmiseks, transpordisüsteemide kasutajate õiguste parandamine ning kõikide transpordiliikide kulude läbipaistvamaks muutmise infrastruktuuri kasutamise maksustamise põhimõtete ühtlustamise abil. Neljandaks rõhutas komisjon va- jadust lahendada globaliseerumise tagajärjel transpordivaldkonnas tekkinud probleemid.

Rakendamine

Komisjoni jõupingutustele vaatamata tehti 1980. aastate teise pooleni ühise transpordipoliitika vald- konnas vaid tagasihoidlikke edusamme. Võimalus hakata transpordi valdkonnas vastu võtma ühiseid õigusakte avanes alles pärast kohtumenetlust, mille Euroopa Parlament (EP) nõukogu vastu algatas. Euroopa Kohus sundis oma 22. mai 1985. aasta otsu- sega kohtuasjas 13/83 nõukogu tegutsema ka transpordipoliitika valdkonnas. Alles pärast seda hakkas Euroopa transpordipoliitika taas paigalt nihkuma.

Paljud 1992. ja 2001. aasta valgetes raamatutes välja kuulutatud meetmed on juba rakendatud ja keh- testatud (vt järgmisi peatükke). Lisaks algatas EL sel ajajärgul mitmeid ambitsioonikaid tehnilisi projekte, nt satelliitnavigatsiooni süsteemi Galileo, Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi (ERTMS) ja Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteemi SESAR, mille eesmärk oli parandada lennuliikluse juhtimissüsteemi infrastruktuuri. Nende suurema- huliste üleeuroopaliste projektide eesmärk oli aidata kaasa tõhusamale ja ohutumale liikluskorraldusele tulevikus.

2006. aasta juunis avaldas komisjon oma valge raamatu [COM(2006)0314] kohta vahekokkuvõte. Euroopa transpordipoliitikas tehtud mitmetele edusammudele vaatamata oli komisjon arvamusel, et 2001. aastal kavandatud meetmetest ei piisa sea- tud eesmärkide saavutamiseks. Seetõttu kavandati nimetatud eesmärkideni jõudmiseks uued vahendi- did, muu hulgas a) kaubaveologistika tegevuskava [COM(2007)0607]; tegevuskava intelligentsete transpordisüsteemide kasutuselevõtuks Euroopas

[COM(2008)0886]; linnalise liikumiskeskonna tegevuskava [COM(2009)0490], b) „NAIADES” – Euroopa integreeritud siseveetranspordi tegevusprogramm [COM(2006)0006] ja c) strateegilised eesmärgid ja soovitused seoses ELi meretranspordipoliitikaga kuni 2018. aastani [COM(2009)0008].

2008. aasta juulis esitas komisjon keskkonnahoidliku transpordi meetmete paketi, mis pidi aitama ELil täita endale kliima ja energia küsimustes võetud eesmärgid. See hõlmas mitmeid teatisi ja kõikide transpordiliikide väliskulude sisestamise strateegiat. Seda võib pidada esimeseks oluliseks sammuks kõikide transpordiliikide väliskulude probleemi lahendamise teel. Nimetatud probleem on kindlasti üks tõsisemaid, olulisemaid ja vastuolulisemaid küsimusi Euroopa transpordipoliitikas.

A. Arutelu transpordi tuleviku üle

Komisjon alustas hiljuti arutelu transpordi kaugema tuleviku üle (20–40 aasta pärast) ning koostas **teatise „Transpordi jätkusuutlik tulevik: kuidas kujundada integreeritud, tehnoloogiapõhist ja kasutajasõbralikku transpordisüsteemi”** [COM(2009)0279, lk 4]. Selles käsitletakse transpordipoliitika võimalikke suundumusi, probleeme ja võimalusi nende lahendamiseks. Teatises arutatakse Euroopa tulevast transpordisüsteemi, mille konteksti määratlevad a) jätkuv üleilmastumine, b) suhete arendamine kolmandate riikidega, c) kaubavedude suurenemine, d) ühiskondlike struktuuride ja demograafiliste protsesside muutumine, e) kasvav linnastumine, f) tulevased arengud kaubanduse vallas, g) võimalikud tehnoloogilised arengud energia-, transpordi- ja sidesektoris, h) kliimamuutuste võimalikud tagajärjed ning i) energiaravustuse valdkonnas läbi viidavad muudatused.

Oma uues, 28. märtsil 2011 esitatud **valges raamatus „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – Konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas”** [COM(2011)0144] käsitletakse transpordivaldkonna tulevikku aastani 2050. Komisjon kirjeldab selles transpordisektori vanu ja uusi probleeme ning visandab meetmeid nende lahendamiseks. Komisjoni nägemuses seatakse eesmärgiks kasvuhoonegaaside heite vähendamine vähemalt 60% aastaks 2050 (võrreldes 1990. aasta tasemega), ilma seejuures transpordisektori kasvu pidurdamata ja liikuvust takistamata. Vaheeesmärgiks on vähendada kasvuhoonegaaside heidet keskmiselt 20% 2008. aasta tasemest aastaks 2030. Rõhutatakse siiski, et kuna kahe aastakümne jooksul on transpordisektori põhjustatud kasvuhoonegaaside heite määr märkimisväärselt tõusnud, tähendab 2030. aasta eesmärk 1990. aasta tasemega võrreldes 8% suuremat heidet – komisjon tunnistab, et transpordisüsteem ei ole veel säästev. Nende eesmärkide täitmise nimel peab transpordisüsteem vähendama oma sõltuvust naftast, ilma et toodaks ohvriks transpordi tõhusust. Tegelikult tuleb

transpordis kasutada vähem ja keskkonnasäästlikumat energiat, samuti tuleb ajakohastada transpordi infrastruktuuri ning vähendada transpordi negatiivset mõju keskkonnale ja loodusvaradele.

Selle tulevikutranspordi visiooni detailid töötas komisjon välja 10 eesmärgina (näiteks 30% maantee-kaubavedudest tuleks asendada muude transpordiliikidega, nt raudtee- või veetranspordiga 2030. aastaks ja üle 50% aastaks 2050; kolmekordistada olemasoleva kiirraudteevõrgu pikkust 2030. aastaks ja suunata 2050. aastaks enamik kesk-pika vahemaa reisijateveost raudteele; tagada täielikult toimiv ja kogu ELi hõlmav mitmeliigiline TEN-T põhivõrk 2030. aastaks ning kvaliteetne ja suure läbilaskevõimega võrk 2050. aastaks koos vastavate teabeteenustega jne).

Valges raamatus on kirjeldatud rakendatava strateegia peameetmeid (ettenähtud algatused on loetletud I lisas). Kokkuvõetult on komisjoni ettepanekud järgmised: ühtne Euroopa transpordipiirkond, mille orientiiriks on ühtse Euroopa taeva algatus, ühtne Euroopa raudteepiirkond, „sinine vöönd” Euroopa meretranspordisektoris, turgude avamine, kvaliteetsed töökohad ja paremad tööttingimused, transpordi turvalisuse ja ohutuse tõstmine, reisijate õiguste parem tagamine kõikide transpordiliikide kasutamisel ning juurdepääsu tagamine infrastruktuurile. Tuleviku hüvanguks tehtavate uuenduste eduka elluviimise nimel tuleb kasutada nii säästvamaid tehnoloogilisi lahendusi kui ka tavasid. Mitmeliigilise transpordi põhivõrgu põhimõttele tuginev infrastruktuuri uuendamine nõuab arvestatavaid ressursse, mitmesuguseid rahastamisallikaid ja arukaid hinnakujundussüsteeme. Transpordikulud peavad moonutusteta väljenduma hinnas. Seetõttu peavad reisijad tulevikus katma kuludest suurema osa kui praegu ning sel eesmärgil kasutatakse kahte turupõhist vahendit: energia maksustamist ja heitkogustega kauplemise süsteemi. Transpordi välismõõtme juures tuleb arvestada kahe suundumusega: turgude avanemise ja sisemise mõõtme jätkusuutlikkusega.

Euroopa Parlamendi roll

A. Pädevus

Kuni Maastrichti lepingu jõustumiseni kohaldati transpordialaste õigusaktide puhul nõuandemenetlust. Seejärel kasutati ühise transpordipoliitika peaaegu kõigi aspektide puhul koostöömenetlust (üleeuroopaliste transpordivõrkude suuniste väljatöötamiseks kasutati kaasotsustamismenetlust). Amsterdami lepingust saadik on transpordipoliitika valdkonnas võetud Euroopa õigusakte (välja arvatud mõni erand) vastu **kaasotsustamismenetluse** alusel. Võrdväärse õigusloojana on Euroopa Parlamendil olnud seitsaadiik määrav roll ELi transpordipoliitika kujundamisel. Lissaboni lepinguga ei tehtud Euroopa transpordipoliitikasse olulisi muudatusi,

kuid Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 91 on kõikide maismaatranspordiga seonduvate küsimuste puhul nähtud ette kasutada seadusandlikku tavamenetlust.

B. Üldine lähenemisviis

Suurem osa Euroopa Parlamendi liikmetest nõuab juba ammu terviklikku lähenemisviisi ühisele transpordipoliitikale. Parlamendi eespool mainitud kohtumenetlus nõukogu vastu aitas ühise transpordipoliitika teostamisele tublisti kaasa. Transporditurgude liberaliseerimise suure toetajana on Euroopa Parlament korduvalt rõhutanud, kui oluline on seda ellu viies ühtlustada samaaegselt ka sotsiaalseid, maksustamisalaseid ja tehnilisi raamtingimusi ning ohutusnõudeid. Lisaks on Euroopa Parlament säästva liikuvuse mudelit järjekindlalt konkreetsete ettepanekute ja nõuetega toetanud.

12. veebruaril 2003 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni komisjoni valge raamatu „Euroopa transpordipoliitika aastani 2010: aeg otsustada” kohta, milles analüüsiti eeskätt Euroopa transpordipoliitika probleeme ja ülesandeid eelseisva ELi idalaienemise valguses. Resolutsioonis rõhutati, et Euroopa transpordipoliitika aluseks ja mõõdupuuks peab olema säästva arengu põhimõte. Euroopa Parlament nõustus komisjoni analüüsiga transpordisektori probleemide ulatuse ja eri transpordiliikide ebavõrdse kasvu osas. Parlament rõhutas vajadust luua integreeritud ja üldine transpordisüsteem. Resolutsioonis kiideti heaks üleminek keskkonnasõbralikumatele transpordiliikidele, kuid seda tehes tuleb säilitada maanteetranspordi konkurentsivõime ning maksustada kõikide transpordiliikide infrastruktuurikulud ja väliskulusid õiglaselt. Lisaks nõudis parlament, et poliitikas ja eelarve koostamisel võetaks transporti väärilisemalt arvesse, kuna see teenib üldsuse huve ning on olemuselt strateegiline valdkond. Euroopa Parlament täiendas seda üldist seisukohta paljude konkreetsete nõudmistega ja ettepanekutega, milles käsitleti iga transpordiliiki eraldi, aga ka transpordi ohutust, üleeuroopaliste transpordivõrkude ajakava ja rahastamist ning paremat koostööstamist ELi muude poliitikavaldkondadega. Sama kehtib transpordipoliitikaga seotud muude teemade kohta, nagu transpordiliikide ühitamine, teadus- ja arendustegevus ning uued tehnoloogiad. Komisjon on paljusid neist nõudmistest oma uuemates seadusandlikes ettepanekutes arvesse võtnud.

12. juuli 2007. aasta resolutsioonis transporti käsitleva valge raamatu vahekokkuvõtte kohta tunnustas Euroopa Parlament mõnes transpordipoliitika valdkonnas tehtud edusamme ja väljendas heameelt komisjoni vahekokkuvõttes esitatud täiendavate meetmete üle. Samas juhtis parlament tähelepanu arvukatele ELi transpordipoliitika probleemidele ja koostas nende kõrvaldamiseks vajaminevatest meetmetest pika nimekirja.

Euroopa Parlament esitas oma 11. märtsi 2008. aasta resolutsioonis Euroopa transpordipoliitika jaoks arvukaid soovituslikke meetmeid energia-, kliima- ja keskkonnapoliitika valdkonnas. Parlament tegi ettepaneku rakendada energia-, keskkonna- ja transpordipoliitika omavaheliseks kooskõlastamiseks poliitiliste meetmete kombinatsiooni, mis hõlmaks tehnoloogilisi uuendusi, turumajanduse instrumente ja muid kõrvalmeetmeid. Eeskätt nõudis parlament selliste meetmete rakendamist, millega kehtestatakse nõudluse kontrollimehhanismid (näiteks ummiku- ja teemaks), heitkoguseid arvestavad õhukütõusmise ja maandumistasud lennujaamades ning meretranspordi puhul süsinikdioksiidi, vääveldioksiidi ja lämmastikoksiidide heite vähendamine.

9. juulil 2008 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles käsitleti komisjoni rohelist raamatut „Uued suunad linnalise liikumiskeskonna arendamisel”. 23. aprillil 2009 võeti samal teemal vastu veel üks resolutsioon. Parlament nõudis selles integreeritud seisukoha väljatöötamist linnalise liikumiskeskonna suhtes, et luua ühine tugiraamistik Euroopa tasandi, aga ka riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi osalejatele, nagu omavalitsused, kodanikud, majandus- ja tööstusettevõtted. Parlament rõhutas muu hulgas seda, kui olulised on integreeritud ja terviklikud säästva linnalise liikumiskeskonna programmid, mille raskuskesk on suunatud pikaajalisele linna- ja maakasutuse planeerimisele. Samuti soovitati luua linnalise liikumiskeskonna statistika ja andmete uuendamise kava ning linnalise liikumiskeskonna vaatluskeskus. Lisaks nõudis parlament, et EL suurendaks selle valdkonna rahalist toetamist. Pisut hiljem kaasas komisjon enamiku neist nõudmistest oma linnalise liikumiskeskonna tegevuskavasse [COM(2009)0490].

11. märtsil 2009 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles käsitleti keskkonnahoidliku transpordiga seonduvat paketti ning kritiseeriti komisjoni tervikliku strateegia puudumise pärast. Parlament palus komisjonil esitada keskkonnahoidliku transpordi üldise kava ning teha konkreetseid seadusandlikke ettepanekuid.

6. juuli 2010. aasta resolutsioonis transpordi jätkusuutliku tuleviku kohta vastas Euroopa Parlament seoses uue valge raamatu koostamisega komisjoni teatisele terve hulga meetmetega. Nimetatud resolutsiooni 42 lõikesse on kätketud Euroopa täielik transpordipoliitika. Euroopa Parlamendi peamised nõudmised on järgmised:

- Euroopa ühise broneerimissüsteemi loomine, et eri transpordiliikide kasutamist ratsionaliseerida ja lihtsustada ning nende koostöövõimet suurendada;
- praegu transpordile ja liikuvusele eraldatavate vahendite suurendamine, transpordifondi loomine ning eelarveliste kulukohustuste määratle-

mine transpordipoliitika rahastamiseks mitme-aastase finantsraamistiku raames;

- selgemate ja mõõdetavate eesmärkide seadmine aastaks 2020 (võrreldes 2010. aasta olukorraga) ja nendest kinnipidamine. Parlamendi meelest on eelkõige vajalik järgmine: a) kahekordistada bussi-, trammi- ja rongireisijate (ja vajaduse korral laevareisijate) arvu ning suurendada 20% võrra jalakäija- ja jalgratturisõbraliku liikluskorralduse rahastamist; b) vähendada inimeste ja kaupade vedamiseks mõeldud maan-

teeliiklusest tulenevaid CO₂ heitkoguseid 20% võrra, samuti vähendada lennutranspordi põhjustatud CO₂ heitkoguseid kogu ELi õhuruumis 2020. aastaks 30% võrra; c) pärast 2020. aastat peab lennutranspordi kasv olema CO₂-neutraalne; d) vähendada maanteedtranspordi aktiivsete ja passiivsete kasutajate hukkunute ja raskelt vigastatute arvu 40% võrra.

→ Piero Soave

5.6.2. Reisijate õigused

Ühiste eeskirjade eesmärk on tagada kõigi transpordiliikide reisijatele minimaalne abi reisi pikaajalise hilinemise või tühistamise korral ja kaitsta eelkõige kõige kaitsetumas seisundis reisijaid. Samuti kehtestatakse eeskirjadega hüvitismehhanismid. Sellele vaatamata on raudtee- või maanteetranspordi valdkonnas võimalik rakendada arvukalt erandeid ja kohtuvaidlusi esineb sageli.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 91 lõige 1 ja artikli 100 lõige 2.

Eesmärgid

Reisijate õigusi käsitlevate liidu õigusaktide eesmärk on tagada reisijatele minimaalne ühtlustatud kaitsetase kõigi transpordiliikide puhul, et hõlbustada liikuvust ja ergutada inimesi ühistransporti kasutama.

Seni saavutatu

Euroopa Liit on järk-järgult koostanud eeskirju kõigi transpordiliikide reisijate kaitseks. Nimetatud õigusaktid on täienduseks õigusaktidele, milles käsitletakse tarbijakaitset^[1] ja paketteise^[2], samuti on need täienduseks kohaldatavatele rahvusvahelistele konventsioonidele^[3], põhiõiguste hartale ja asjakohastele riiklikele õigusnormidele. Kuid nimetatud õigusnormide kohaldamine on osutunud keeruliseks ja kohtuvaidlused on sagedased. Õigusnormide tõlgendamisel on otsustav roll Euroopa Liidu Kohtul.

Nimetatud eeskirjad moodustavad kõigi transpordiliikide puhul kehtiva ühise nn alusõiguste kogumi, mis hõlmab mittediskrimineerimist, erikaitset piiratud liikumisvõimega reisijatele^[4], reisijate teavitamist, rahvusvahelisi kontrolliorganeid ja kaebuste läbivaatamise süsteeme. Samuti kehtestatakse nimetatud eeskirjadega reisi tühistamise või pikaajalise hilinemise korral rakendatavad abi- ja hüvitismehhanismid, mis on iga transpordiliigi puhul erinevad ja mida peab alati rakendama tegelik vedaja.

A. Õhustransport: määrused (EÜ) nr 261/2004 ja 1107/2006

Määrus (EÜ) nr 261/2004 on ajendanud arvukalt kohtuvaidlusi ja selle kohaldamisala on täpsustatud mitmete õigusaktidega^[5].

Lennureisist mahajätmine

- Lennuettevõtja peab kõigepealt otsima vabatahtlikke, kellele pakutakse: (i) vabalt kokku lepitud hüvitist ja (ii) valikut, kas piletiraha makstakse tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta lend reisi alguspunkti) või teekonna muutmist või reisi jätkamist esimesel võimalusel või edasilükkamist vastastikku kokkulepitud kuupäevale.
- Reisijatele, keda pardale ei võeta, pakutakse: (i) abi (einet, telefoni ja vajadusel majutust), (ii) valikut, kas piletiraha makstakse tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta lend reisi alguspunkti) või teekonna muutmist või reisi jätkamist esimesel võimalusel või edasilükkamist vastastikku kokkulepitud kuupäevale ja (iii) viivitamatut hüvitamist järgmiselt:

^[1] Direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes, direktiiv 2005/29/EÜ ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausate kaubandustavade kohta siseturul, määrus (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitsealase koostöö kohta ja direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta.

^[2] Direktiiv 90/314/EMÜ reisiapakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta.

^[3] Vedajate vastutuse kord õnnetuse korral on ühtlustatud asjakohaste rahvusvaheliste konventsioonidega – Montreali rahvusvaheliste õhuvõtte reeglite ühtlustamise konventsioon (üle võetud ja laiendatud riigisisestele lendudele määrusega (EÜ) nr 889/2002); reisijate ja nende pagasi mereveo Ateenas konventsioon (asjakohased sätted üle võetud ja laiendatud riigisisestele vedudele määrusega (EÜ) nr 392/2009); rahvusvaheline raudteevõtte konventsioon (asjakohased sätted üle võetud ja laiendatud riigisisestele vedudele määrusega (EÜ) nr 1371/2007). Juhtudel, mida ei hõlma nimetatud konventsioonid ega määrused, millega need on ELi õigusesse üle võetud (bussiveod ja siseveetransport), kehtivad asjaomased riiklikud õigusnormid.

^[4] Piiratud liikumisvõimega reisijatele tuleb eelkõige ilma lisatasuta tagada asjakohane abi, mis osaliselt sõltub vedaja eelnevast teavitamisest. Bussireiside puhul tuleb abivajadusest teatada 36 tundi enne reisi ja muude transpordiliikide puhul 48 tundi enne reisi.

^[5] Märtsis 2013 tegi Euroopa Komisjon ettepaneku nimetatud eeskirju täpsustada (eelkõige paremini määratleda „erakorralised asjaolud“) ning lihtsustada eeskirjade kohaldamist nii vedajate kui reisijate seisukohast (vt COM(2013)130 final, 13.3.2013).

Lennud ≤ 1500 km	Lennud 1500–3500 km Lennud liidu piires ≥ 1500 km	Lennud ≥ 3500 km
250 eurot (125 eurot, kui reis jätkub muudetud teekonnaga, kusjuures sihtpunkti jõudmisel ei ületa hilinemine kaht tundi)	400 eurot (200 eurot, kui reis jätkub muudetud teekonnaga, kusjuures sihtpunkti jõudmisel ei ületa hilinemine kolme tundi)	600 eurot (300 eurot, kui reis jätkub muudetud teekonnaga, kusjuures sihtpunkti jõudmisel ei ületa hilinemine nelja tundi)

Lennureisi tühistamine

- Pakutakse abi (einet, telefoni ja vajadusel majutust).^[1]
- Pakutakse valikut, kas (i) piletiraha makstakse tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta lend reisi alguspunkti) või (ii) reis jätkub muudetud teekonnaga või esimesel võimalusel või (iii) vastastikku kokkulepitud kuupäeval.
- Pakutakse viivitamatut hüvitist nagu lennureisist mahajätmise korral, välja arvatud juhul, kui reisijale oli lennu tühistamisest ette teatatud^[2], ja välja arvatud erakorraliste asjaolude puhul^[3].

Lennureisi hilinemine vähemalt kaks tundi kuni 1500 km pikkuse reisi puhul, vähemalt kolm tundi 1500–3500 km pikkuse reisi ja üle 1500 km pikkuse liidusisese reisi puhul ning vähemalt neli tundi üle 3500 km pikkuse reisi puhul

- Pakutakse abi (einet, telefoni ja vajadusel majutust).
- Kolmetunnise või pikema hilinemise korral pakutakse reisijale piletiraha tagastamist seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tasuta lendu reisi alguspunkti) ning samasugust hüvitist nagu reisi tühistamise korral^[4].

Teenindusklassi tõstmine/langetamine

- Juhul kui lennuettevõtja tõstab reisija teenindusklassi, ei või ta reisijalt nõuda lisatasu.
- Teenindusklassi langetamise korral tagastab lennuettevõtja seitsme päeva jooksul: (i) kuni 1500 km pikkuse reisi puhul 30% pileti hinnast, (ii) 1500–3500 km pikkuse ja üle 1500 km pikkuse liidusisese reisi puhul 50% pileti hinnast ning (iii) üle 3500 km pikkuse reisi puhul 75% pileti hinnast.

Piiratud liikumisvõimega isikud

^[1] Euroopa Kohtu hinnangul tuleb kirjeldatud abi anda alati, vaatamata reisi tühistamise põhjusele ja ilma igasuguste ajaliste või rahaliste piiranguteta, lisaks reisija tegelikele kuludele.

^[2] Vähemalt kaks nädalat enne lendu. Lennuteekonna muutmise korral võidakse seda ajavahemikku lühendada.

^[3] Euroopa Kohtu otsuste kohaselt ainult vääramatut jõu korral.

^[4] Euroopa Kohus on võrdsustanud rohkem kui kolm tundi hilinenud lendude reisijad reisijatega, kelle lend on tühistatud. Määrusega (EÜ) nr 261/2004 oli ette nähtud ainult piletiraha tagastamise võimalus rohkem kui viis tundi hilinenud lendude korral.

Piiratud liikumisvõimega reisijad ja nende saatjad lastakse alati pardale eelisjärjekorras. Reisist mahajätmise, lennu tühistamise või hilinemise korral, vaatamata hilinemise pikkusele, pakutakse neile alati esimesel võimalusel abi (einet, telefoni ja vajadusel majutust).

B. Raudteeveod: määrus (EÜ) nr 1371/2007

Liikmesriikidel on lubatud teha erandeid suuremast osast kõnealuse määruse sätetest sisereiside puhul (kuni 2024. aastani) ning linna-, linnalähedaste ja piirkondlike reiside puhul, samuti teenuste puhul, millest oluline osa osutatakse väljaspool liitu.

Reisi tühistamine või hilinemine üle 60 minuti

- Pakutakse valikut, kas (i) muuta reisiteekonda või jätkata reisi esimesel võimalusel või (ii) jätkata reisi vastastikku kokkulepitud kuupäeval või (iii) võimalust, et piletiraha makstakse tagasi ühe kuu jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta tagasipöördumine reisi alguspunkti).
- Juhul kui piletiraha ei tagastata, hüvitatakse reisija nõudmisel ühe kuu jooksul (välja arvatud juhul, kui reisijale oli enne pileti ostmist reisi hilinemisest teatatud): 25% piletirahast 60–119minutilise hilinemise korral ja 50% piletirahast pikema kui 119minutilise hilinemise korral.
- Jaamas või võimalusel rongis pakutakse einet ning vajadusel ja võimalusel majutust.
- Reisiettevõtja on vastutusest vabastatud, kui reisi tühistamise või hilinemise põhjuseks olid vältimatud erakorralised asjaolud.

C. Mere- ja siseveetransport: määrus (EL) nr 1177/2010

Tegu on nende reisijate õigustega, kes reisivad rohkem kui 500 m pikkusel teekonnal motoriseeritud mere- või siseveelaevadel, millel on rohkem kui 12 reisijat ja rohkem kui kolm meeskonnaliiget, ja kes asuvad pardale liidu sadamas või kelle sihtkohaks on liidu sadam, kui teenust osutab liidu ettevõtja. Ristluslaevade reisijatele kehtivad nimetatud õigused juhul, kui nad asuvad laeva pardale liidu sadamas, ning nende suhtes ei kehti teatavad hilinemist käsitlevad sätted.

Reisi tühistamine või väljumisaja edasilükkamine üle 90 minuti

- Reisijaid tuleb teavitada hiljemalt 30 minutit pärast algselt kavandatud väljumisega.
- Pakutakse valikut, kas (i) muuta reisiteekonda või jätkata reisi esimesel võimalusel või (iii) või-

malust, et piletiraha makstakse tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta tagasipöördumine reisi alguspunkti).

- Pakutakse abi (välja arvatud juhul, kui reisijale teatati hilinemisest enne pileti ostmist): võimalusel einet ja vajadusel majutust pardal või maismaal. Majutus maismaal piirdub kolme ööga, kusjuures ühe öö maksumus on kuni 80 eurot. Majutuse pakkumise kohustust ei ole, kui reisi tühistamise või hilinemise põhjustasid ilmastikuolud.

Pikaajaline hilinemine sihtkohta saabumisel

Reisija nõudmisel makstakse hüvitist ühe kuu jooksul, välja arvatud juhul, kui reisijale teatati hilinemisest enne pileti ostmist või kui hilinemise põhjustasid ilmastikuolud või vältimatud erakorralised asjaolud.

Hüvitis	25 % pileti hinnast	50 % pileti hinnast
Reisi kestus ≤ 4 h	Hilinemine ≥ 1h	Hilinemine ≥ 2h
Reisi kestus 4 à 8 h	Hilinemine ≥ 2h	Hilinemine ≥ 4h
Reisi kestus 8 à 24 h	Hilinemine ≥ 3h	Hilinemine ≥ 6h
Reisi kestus ≥ 24 h	Hilinemine ≥ 6h	Hilinemine ≥ 12h

D. Bussitransport: määrus (EL) nr 181/2011

Bussireisijate õigused kehtivad tervikuna ainult üle 250 km pikkuste liinivedude puhul, kui sõitjate bussi sisenemise või bussist väljumise punkt asub liikmesriigi territooriumil^[1]. Lisaks võivad liikmesriigid kuni 2021. aasta märtsini teha erandeid suurema osa määruse sätete puhul.

Reisi tühistamine või väljumisaja edasilükkamine üle 120 minuti

- Reisijaid tuleb teavitada hiljemalt 30 minutit pärast algselt kavandatud väljumisaega.
- Pakutakse valikut, kas (i) muuta reisiteekonda või jätkata reisi esimesel võimalusel või (iii) võimalust, et piletiraha makstakse tagasi 14 päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta tagasipöördumine reisi alguspunkti). Juhul kui vedaja nimetatud valikut ei paku, peab ta ühe kuu jooksul tagastama piletiraha, millele lisandub 50% suurune hüvitis.
- Pikemate kui kolm tundi kestvate reiside puhul tuleb alates 90minutilise hilinemisest pakkuda abi (einete ja vajadusel majutust kuni kaheks ööks maksumusega kuni 80 eurot ühe öö eest). Maju-

tuse pakkumise kohustust ei ole, kui reisi tühistamise või hilinemise põhjustasid ilmastikuolud või loodusõnnetus.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati kindlalt kaitsnud kõigi transpordiliikide reisijate õigusi. Praegu on parlamendi peamine eesmärk jälgida, et viimastel aastatel vastu võetud eeskirju täidetak tulemuslikult. Seetõttu on parlament toetanud eeskirjade arusaadavuse parandamist, reisijatele selge ja täpse teabe jagamist enne reisi ja reisi ajal, lihtsaid ja kiireid õiguskaitsevahendeid ning kehtivate eeskirjade kohaldamise paremat järelevalvet. Euroopa Parlamendi kahes 2012. aastal vastu võetud resolutsioonis soovitatatakse eelkõige järgmist: õigusaktides tuleks selgelt määratleda erakorralised asjaolud, mille korral vedajal on õigus mitte täita teatavaid kohustusi, vedajatele tuleks kehtestada kohustus seada sisse püsivad tavatariifiga abitelefoniiniid ja vaadata reisijate kaebused läbi kahe kuu jooksul ning tuleks võtta meetmeid riiklike järelevalveorganite tõhususe suurendamiseks.

Samuti toetab Euroopa Parlament kehtivate õiguste täiendamist, eelkõige seoses ebaõiglase tingimustega transpordilepingutes, piiratud liikumisvõimega isikutele parema juurdepääsu tagamisega transporditaristule ning uute õiguste kehtestamisega, näiteks minimaalsed kvaliteedinormid ning eeskirjad eri transpordiliike kasutavate reisijate tõhusaks kaitsmiseks, kusjuures viimane punkt eeldab seda, et liikmesriigid peaksid loobuma erandite tegemisest raudtee- ja maanteetranspordi eeskirjade kohaldamisel.

Euroopa Parlamendi peamised otsused kõnealuses valdkonnas on järgmised:

- 25. novembri 2009. aasta resolutsioon lennutevõtja pankroti korral reisijatele makstava hüvitise kohta (P7_TA(2009)0092);
- 25. oktoobri 2011. aasta resolutsioon puuetega isikute liikuvuse ja kaasamise ning Euroopa puuetega inimeste strateegia 2011–2020 kohta (P7_TA(2011)0453);
- 15. novembri 2011. aasta seadusandlik resolutsioon, mis käsitleb nõukogu otsuse eelnõu Euroopa Liidu ühinemise kohta reisijate ja nende pagasi merevee 1974. aasta Ateena konventsiooni 2002. aasta protokolliga, välja arvatud selle artiklitega 10 ja 11 (P7_TA(2011)0478);
- 29. märtsi 2012. aasta resolutsioon lennureisijatele kehtivate õiguste tõhususe ja rakendamise kohta (P7_TA(2012)0099);
- 23. oktoobri 2012. aasta resolutsioon reisijate õiguste kohta kõikide transpordiliikide puhul (P7_TA(2012)0371).

→ Marc Thomas

^[1] Teatavad õigused kehtivad ka lühemate liinivedude puhul (teavitamine, mittediskrimineerimine, piiratud liikumisvõimega reisijate juurdepääs) ja juhuvedude puhul (mitediskrimineerimine, hüvitamine õnnetuse või piiratud liikumisvõimega isiku erivarustuse kahjustamise korral).

5.6.3. Maanteetransport: rahvusvahelised veod ja kabotaažveod

Reisijate ja kaupade rahvusvahelise veo ning kabotaažvedude turg on mitmete vastuvõetud ELi õigusaktidega järk-järgult liberaliseeritud.

Õiguslik alus

Lissaboni lepingu VI jaotis, eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 91.

Eesmärgid

Maanteeveoteenuste liberaliseeritud turu väljakuundamine ja kutsealal tegutsemiseks võimaluste loomine, kõrvaldades kõik veoettevõtja takistused, mis võivad olla tingitud kodakondsusest või asjalolust, et veoettevõtja osutab teenuseid asukohaliikmesriigist erinevas liikmesriigis.

Seni saavutatu

A. Maanteeveod

1. Kaubavedude turule pääs (ja kutsealale lubamine)

Euroopa Parlamendi esitatud tegevusetushagi tulemusena mõistis Euroopa Kohus oma 22. mai 1985. aasta otsuses (61983CJ0013) nõukogu süüdi selles, et ta ei olnud Rooma lepinguga sätestatud ülemineku perioodi lõpuks (31. detsember 1969) vastu võtnud sätteid järgmistes valdkondades: teenuste osutamise vabades rahvusvaheliste vedude valdkonnas (a) ja mitteresidendist veoettevõtjate lubamine muudes liikmesriikides riigisiseseid veoteenuseid osutama (b). Nende kahe punkti osas on ELil peaaegu õnnestunud 25 aasta jooksul vastu võetud õigusaktidega kohtu täheldatud puudused kõrvaldada.

a. Kaupade rahvusvaheline autovedu rendi või tasu eest

Nõukogu 26. märtsi 1992. aasta määrusega (EMÜ) nr 881/92 koondati liikmesriikidevahelise piiriülese transpordi suhtes kehtivad õigusaktid ning määratleti kaupade vedajatele ühenduse tegevuslubade väljastamise kord. Neid eeskirju kohaldati liikmesriigist välja või liikmesriiki kulgeva transpordi suhtes, samuti läbi ühe või mitme liikmesriigi kulgeva transpordi suhtes. Korda kohaldatakse ka liikmesriigi ja kolmanda riigi vaheliste vedude suhtes, kui ELi ja kolmanda riigi vahel on sõlmitud kokkulepe. Kui varem oli kahe liikmesriigi vaheline transport võimalik üksnes kahepoolsete lepingute alusel ja selle suhtes kohaldati ka piiranguid, siis uue määrusega kaotati kõik koguselised piirangud (kvoodid) ja kahepoolsed load alates 1. jaanuarist 1993. Sellest ajast alates on rahvusvahelised kaubaveod ELis praktiliselt täiesti liberaliseeritud, sest turulepääsu suhtes kohalda-

takse üksnes kvaliteedinõudeid, mida vedaja peab täitma, et saada ühenduse tegevusluba, mille annab välja ettevõtja asukohaliikmesriik ja mida peavad tunnustama kõik teised liikmesriigid (vastuvõtjariigid). Ühenduse tegevusloa kehtivust laiendati kõikidele Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikidele.

21. detsembri 1990. aasta määrusega (EMÜ) nr 3916/90 võeti kasutusele kriisi korral rakendatav ühenduse kaitsemehhanism, mis kujutab endast liidu kvoodisüsteemi täieliku kaotamisega kaasnevat meetet.

Nõukogu direktiivis 96/26/EÜ kehtestati maanteeveo-ettevõtja tegevusalal tegutseda soovivatele ettevõtjatele kolm kvaliteedikriteeriumi: hea maine, asjakohane finantsolukord ja piisav ametialane pädevus. Kõnealune direktiiv tunnistati kehtetuks 21. oktoobri 2009. aasta määrusega 1071/2009 (vt allpool), millega lisati eespool nimetatud kolmele tingimusele veel neljas: ettevõtja peab liikmesriigis stabiilselt ja tegelikult toimima (asutamiskoode).

1. märtsi 2002. aasta määrusega 484/2002 kehtestati juhitunnistuse olemasolu nõue igale mitteliikmesriigi kodanikust juhile, kes rendi või tasu eest tegeleb autoveoga ettevõtja heaks, kellel on ettenähtud ühenduse tegevusluba. Nii rahvusvaheliste vedude kui kabotaažvedude korral nõutav juhitunnistus tõendab, et juhil on autoveo-ettevõtjaga seaduslikult sõlmitud tööleping, mis vastab autoveo-ettevõtja asukohaliikmesriigi kehtivatele tööhõive- ja kutseõppealastele õigus- ja haldusnormidele. Selle meetme eesmärk on tõkestada mitteliikmesriigi kodanikest juhtide ebaseaduslikku töölevõtmist ebakindlatel töötingimustel ja alatasustatuna, mis moonutab konkurentsi ja kahjustab liiklusohutust.

Ilma juhita renditud sõidukite kasutamist kaupade autoveol reguleeritakse 18. jaanuari 2006. aasta direktiiviga 2006/1/EÜ.

b. Kabotaažveod

Eeskirjad kabotaaži kohta, st transporditeenuste osutamise kohta liikmesriigi piires vedaja poolt, kelle asukoht on teises liikmesriigis, on sätestatud nõukogu 25. oktoobri 1993. aasta määrusega (EMÜ) nr 3118/93. Tegemist on teenusega, mille korral mitteresidendist vedajad, kes viibivad rahvusvaheliste vedudega seoses vastuvõetvas liikmesriigis, osutavad tühja veokiga tagasipöördumise asemel kõnealuses liikmesriigis kuni riigipiirile jõudmiseni veel ühe veoteenuse. Määrusega 3118/93 võimaldatakse vedajatel, kellele on ühes liikmesriigis antud ühenduse tegevusluba, osutada kaupade autoveoteenuseid

mõnes teistes liikmesriigis, seda küll eeldusel, et neid teenuseid osutatakse ainult ajutiselt. Alates 30. juunist 1998 on ajutised kabotaažveod täielikult liberaliseeritud, kuid liikmesriigil on võimalik pöörduda kabotaažist tingitud tõsiselt turuhäirete korral komisjoni poole ja taotleda kaitsemeetmete vastuvõtmist.

Pärast seda, kui komisjon püüdis täpsustada kabotaaži ajutist olemust tõlgendava teatisega (26. jaanuar 2005), loobuti 21. oktoobril 2009. aastal vastu võetud määruses 1072/2009 (artikli 8 lõige 2) kabotaaži üldisest määratlusest ja võeti vastu kitsam, ühe osana toimuva kabotaaži määratlus (mille kohaselt on lubatud teha kuni kolm kabotaažvedu seitsme päeva jooksul alates saabuva rahvusvahelise veo raames toimunud viimasest mahalaadimisest vastuvõtvat liikmesriigis). Kabotaaži käsitlevaid sätteid kohaldatakse alates 14. maist 2010.

c. 21. oktoobri 2009. aasta maanteeveopakett

Euroopa Liit on etappide kaupa kehtestanud tingimused, mis võimaldavad luua maanteeveoteenuste liberaliseeritud siseturu. Õiglaste konkurentsitingimuste loomiseks tuli ühtlustada sotsiaalseid, tehnilisi ja maksualaseid raamtingimusi (järgnevad teabelehed).

Maanteeveopakett võeti vastu 2009. aasta oktoobris Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahelise kompromissi tulemusena, ning see koosneb kolmest määrusest, (EÜ) nr 1071/2009, (EÜ) nr 1072/2009 ja (EÜ) nr 1073/2009. Määrusi kohaldatakse täielikult alates 4. detsembrist 2011 ja uued eeskirjad kehtivad ühisel nii kaupade rahvusvahelise veo kui kabotaažveo kohta. Uue paketi nähaakse muu hulgas ette:

- ühenduse tegevusloa väljastamise lihtsustatud ja ühtlustatud tingimused (uue asutamiskohta kohta vt eespool lõike 1 punkti a);
- veokorraldaja nimetamine, kes peab olema ELi alaline elanik ning veoettevõtja veotegevust tegelikult ja pidevalt juhtima ning olema ettevõttega tegelikult seotud, st olema selle töötaja, juht või omanik;
- tõhusamad menetlused teabevahetuseks liikmesriikide vahel seoses vedajate rikkumistega ning ühenduse tegevusloa väljastanud liikmesriigi kohustus võtta meetmeid vedaja suhtes, kes on mõnes teises liikmesriigis toime pannud rikkumise; ühenduse tegevusloa, kinnitatud ärakirjade või juhitunnistuse kehtetuks tunnistamise võimalus;
- kabotaažvedude ajutise olemuse täpne määratlus, mida on lihtne kohaldada (vt eespool lõike 1 punkti b).

Määruse (EÜ) nr 1071/2009 eesmärk on kehtestada rangemad eeskirjad kaupade autoveo-ettevõtjate tegevusalal tegutsemise tingimuste kohta ja tänapäevastada maanteeveosektori kuvandit. Määrusega (EÜ) nr 1072/2009 konsolideeriti ja ühtlustati veelgi kabotaažvedude eeskirju. Määrusega suuren-

dati vedajate jaoks õiguskindlust, kuna selles liideti määrused nr 881/92 ja nr 3118/93 ning tunnistati kehtetuks direktiiv 2006/94/EÜ (ühiste eeskirjade kehtestamise kohta kaupade autoveo teatavate liikide jaoks). Määruse (EÜ) nr 1073/2009 kohta vt allpool lõike 2 punkti c.

2. Reisijateveo järkjärguline liberaliseerimine

a. Bussidega toimuv rahvusvaheline reisijatevedu

Erinevalt kaupade maanteeveost on reisijateveo turu avamine toimunud aeglasemalt.

16. märtsi 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 684/92 aitas kaasa bussidega toimuva rahvusvahelise reisijateveo turu avamisele. Määrusega anti kõikidele ELi veoettevõtjatele luba osutada regulaarveo (reisijate vedu kindlaksmääratud sageduse, marsruudi ja peatustega) või juhuveo (reisijaterühma vedu tellija või vedaja enda algatusel) teenuseid liikmesriikide vahel sõidukitega, mis sobivad rohkem kui üheksa inimese (juht sealhulgas) vedamiseks. Kõnealust määrust täiendati ja muudeti 11. detsembril 1997. aasta määrusega nr 11/98, millega kehtestati rendi või tasu eest bussiga reisijateveo teenuseid osutavatele vedajatele ühenduse litsents, mille annab välja asukohariigi pädev asutus. Veoettevõtjad peavad esitama ühenduse litsentsi tõendamaks, et neil on oma asukohaliikmesriigis bussivedudega tegelemise õigus. Rahvusvaheliste regulaarvedude puhul peab lisaks eelnevalt olema vedaja nimele välja antud luba.

b. Kabotaažveod

11. detsembril 1997. aasta määrusega 12/98 avati turg kabotaažveo teenustele kõikide juhuvedude korral, regulaarsete erivedude (teatavad reisijaterühmad) korral tingimusel, et korraldaja ja vedaja vahel on sõlmitud leping (nt töötajate või õpilaste vedu) ning regulaarvedude korral tingimusel, et kabotaažvedu tehakse rahvusvahelise regulaarveo käigus (mitte liini lõpp-punktis). Nagu kaupade kabotaažveo puhulgi, osutatakse ka reisijate kabotaažveo teenuseid ajutiselt.

Turgu ei ole veel avatud järgmistele vedude puhul (mille korral võivad pädevad asutused mitteresidendist vedajate puhul keelduda loa andmisest kabotaažvedude teostamiseks): rahvusvahelistest vedudest sõltumatult teostatavad riigisisised regulaarveod ning vedud linna-, linnalähedastel ja piirkondlikel liinidel (isegi kui tegemist on rahvusvaheliste vedudega).

c. 21. oktoobri 2009. aasta maanteeveopakett (vt eespool lõike 1 punkti c)

Määrusega (EÜ) nr 1073/2009 kehtestatakse rahvusvahelisele bussiteenuste turule juurdepääsu käsitlevad ühiseeskirjad. Varasemat õigusraamistikku (määrus (EMÜ) nr 684/92 bussidega toimuva rahvusvahelise reisijateveo ühiseeskirjade kohta ja määrus (EÜ) nr 12/98 reisijate kabotaažvedude kohta) läbi vaadates ja konsolideerides täpsustatakse selle määrusega reguleerimisala ja lihtsustatakse menetlust.

Määruses kinnitatakse uuesti teenuste osutamise vabaduse põhimõtet, millele samadel tingimustel osutati juba määruses (EMÜ) nr 684/92, ning määratakse kindlaks ühenduse tegevuslubade ja nende tõestatud koopiade väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise tingimused, nende kehtivusaeg ning kasutamise ja esitamise tingimused.

Ka kõnealuse määruse kohaselt lubatakse reisijate kabotaažvedu, nagu kaupade kabotaažvedugi, tingimusel, et kabotaaž ei ole veo põhieesmärk. Kabotaaž peab seega moodustama osa rahvusvahelisest regulaarteenusest.

Euroopa Parlamendi roll

Maanteetranspordi valdkonnas on Euroopa Parlament mitmes resolutsioonis nõudnud ja toetanud kaupade ja reisijate maanteeveo turu järkjärgulist avamist. Samal ajal on parlament alati rõhutanud, et liberaliseerimine peab käima käsikäes ühtlustamisega, sealhulgas sotsiaalsete aspektide ja transpordi-ohutuse valdkonnas.

Kaupade kabotaažvedude valdkonnas on Euroopa Parlament avaldanud toetust ulatuslikumale liberaliseerimisele, et vähendada veokite tühisõitude mahtu (vt Euroopa Parlamendi 6. juuli 2010. aasta resolutsiooni transpordi jätkusuutliku tuleviku kohta, punkt 18). Muu hulgas on Euroopa Parlament nõudnud, et komisjon koostaks 2013. aasta lõpuks aruande ühenduse maanteetranspordi turust, milles analüüsitakse olukorda turul, sealhulgas antakse hinnang kontrolli tõhususele ja töötingimuste

edenemisele selles valdkonnas ning hinnatakse, mil määral on suudetud ühtlustada valdkonna eeskirju, muu hulgas maanteekasutustasusid, sotsiaalküsimuste ja ohutusega seotud õigusakte ning õigusaktide ülevõtmist ja jõustamist liikmesriikides, et võiks kavandada maanteetransporditurude suuremat avanemist, sealhulgas kabotaažvedudele kehtestatud piirangute kaotamist (vt Euroopa Parlamendi 15. detsembri 2011. aasta resolutsiooni Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava ning konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi kohta, punkt 29, viies taane).

Sellega seoses on komisjon teinud esimese sammu, avaldades 2012. aasta juunis kõrgetasemelise töörühma aruande, milles soovitatakse avada järkjärgult ELi maantee-kaubaveoturg. Töörühm soovib eelkõige kabotaažvedude jagamist kahte liiki: esiteks nn seotud kabotaažveod, mis kestavad lühikest aega ja on seotud rahvusvaheliste vedudega, ning teiseks nn sidumata kabotaažveod, mis võivad kesta kauem ja mis toimuvad sõltumatult olemasolevatest rahvusvahelistest vedudest; selliste vedude suhtes kohaldataks registreerimismenetlust, millega tagatakse, et asjaomaste veokijuhtide suhtes kohaldatakse vastuvõtjariigis kehtivaid tööõigusnorme.

Euroopa Parlamendi kord on esitada oma seisukohad, kui komisjon avaldab 2013. aastal aruande ELi kaupade maanteeveo turu kohta, millega kaasneb tõenäoliselt ettepanek avada kõnealune turg ulatuslikumalt konkurentsile.

→ Piero Soave

5.6.4. Maanteetransport: õigusaktide ühtlustamine

Ühtse Euroopa transpordituru loomine ei ole võimalik ilma liikmesriikides kehtivate õigusaktide ühtlustamiseta. Euroopa Liit on võtnud meetmeid maksustamise, tehniliste nõuete, halduse ja sotsiaalvaldkonnas.

Õiguslik alus

Lissaboni lepingu VI jaotis, täpsemalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 91.

Eesmärgid

Ühise transpordipoliitika jaoks, millega luuakse õiglasel konkurentsitingimused ja tagatakse teenuste osutamise vabadus, on vaja ühtlustada liikmesriikide õigusakte. See kehtib mitte üksnes maksustamise (käibemaks, sõidukimaks, kütusemaks) ja riigiabi suhtes, vaid ka tehniliste nõuete (lubatud maksimaalmõõtmed ja täismass, ohutusnõuded), sotsiaalõigusnormide ning keskkonnakaitsenormide suhtes.

Saavutused

A. Maksustamise ja tehniliste nõuete ühtlustamine

1. Aktsiisid

Energiatoodete maksustamise ühenduse raamistiku käsitlev 27. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/96/EÜ asendas kaks kütuseaktsiisi ühtlustamise direktiivi 92/81/EMÜ ja 92/82/EMÜ (5.11.4).

2. Teemaksude kehtestamine

Komisjon esitas 8. juulil 2008. aastal transpordi keskkonnahoidlikumaks muutmise paketi (keskkonnahoidliku transpordi pakett). Tegemist on üldise, läbipaistva ja arusaadava väliskulude, sealhulgas keskkonna-, müra-, ummiku- ja tervishoiukulude arvestamise mudeliga. Mudel oli Eurovignette'i direktiivi läbivaatamisel aluseks infrastruktuuri kasutusmaksu arvutamisel ning sellega kaasnes strateegia mudeli järkjärguliseks rakendamiseks kõigi transpordiliikide puhul. Transpordiettevõtjatelt maanteekasutusmaksu arvestamise aluseks jääb 17. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/62/EÜ. Viimast on muudetud 17. mai 2006. aasta direktiiviga 2006/38/EÜ ja 27. septembri 2011. aasta direktiiviga 2011/76/EL. Eurovignette'i direktiivi 1999. aastal toimunud läbivaatamise käigus lähtuti põhimõttest „saastaja maksab“ ning väliskulude sisekuludeks muutmise ning selle eesmärk oli kajastada maksudes eri kulusid, mida tekitab infrastruktuuri kasutamine raskeveokite poolt. Lisaks olemasolevatele maksudele, mida arvestatakse läbitud vahemaa alusel, et katta maanteeinfrastruktuuri ehituse, hoolduse, kasutamise ja arendamise kulud,

nähakse ette erisused, mille puhul võetakse arvesse õhu- ja mürasaastet ning ummikute tulenevaid riske. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2011. aastal saavutatud kompromisslahenduse kõige olulisem tulemus on tulude ja investeeringute läbipaistvus. Liikmesriigid võivad liiklusummikute vähendamise eesmärgil varieerida kuni 175% ulatuses infrastruktuurimaksu suurust tipptundidel, mille pikkus ei või olla üle viie tunni päevas. Seda võib kompenseerida ka madalama maksuga muudel kellaaegadel. Maksuerisused tuleb välja töötada ja neid kohaldada läbipaistval, mittediskrimineerival ja kõigile kasutajatele kättesaadaval viisil. Teemaksude tulude suunamise põhiküsimus lahendati tänu liikmesriikide otsusele reinvesteerida infrastruktuurimaksudest ja väliskuludest laekuv tulu üleeuroopalist huvi pakkuvatesse eriprojektidesse (TEN-T: otsuse nr 661/2010/EL III lisa) ning muuta transport keskkonnahoidlikumaks. Lisaks on mägipiirkondades võimalik saastavamatele (EURO 0, I ja II mootoriga ning alates 2015. aastast EURO III) raskeveokitele kehtestada infrastruktuuri kasutamise lisamakse. Neil juhtudel tuleb tulu investeerida üleeuroopalist huvi pakkuvate prioriteetsete projektide rahastamisse. Komisjon esitab hiljemalt 31. detsembriks 2015 Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande käesoleva direktiivi rakendamise ja mõju kohta, eelkõige seoses nende sätete tõhususega, mis käsitlevad liiklusest tuleneva saaste ning üle 3,5 ja alla 12 tonniste sõidukite kaasamisega seotud kulude katmist.

3. Lubatud maksimaalmõõtmed ja täismass

25. juuli 1996. aasta direktiiv 96/53/EÜ, millega kehtestatakse siseriiklikus ja rahvusvahelises liikluses lubatud maksimaalmõõtmed ja täismass, on alustekst ja selle mõõtmeid käsitlevaid norme kohaldatakse liidus kõikide raskeveokite suhtes. Direktiivi täiendati ja muudeti 22. juuli 1997. aasta direktiiviga 97/27/EÜ ja 18. veebruari 2002. aasta direktiiviga 2002/77/EÜ ning selle eesmärk oli eelkõige ühtlustada busside mõõtmeid käsitlevaid norme, et võimaldada nende vaba liikumist liidus ja tagada reisijate kabataazvedude tõrgeteta toimimine. Direktiivi 96/53/EÜ artiklis 4 on siseriiklikud erandid siiski lubatud, näiteks direktiivi lisas lubatavast (18,75 m ja 40 t) pikemate ja raskemate sõidukite liiklusesse lubamine selliste vedude puhul, mis ei mõjuta märgatavalt rahvusvahelist konkurentsi, näiteks sõidud, mis on seotud metsakasutuse ja metsatööstusega, ning seda tingimusel, et liikmesriigid teavitavad komisjoni kohaldatavat eranditest. Erandite tegemine

maksimaalmõõdmete ja täismassi osas on katseliselt lubatud vaid riigi tasandil. Euroopa Parlamendile ja nõukogule 15. aprillil 2013. aastal esitatud direktiivi ettepaneku eesmärk on anda luba pikemate ja raskeimate veokite (üliraskete veokite) piiriüleseks liikluseks.

B. Halduspoliitika ühtlustamine

1. Sõidukijuhi seadusjärgsed kohustused

29. juuni 1991. aasta direktiiviga 91/439/EMÜ juhilubade kohta ühtlustati vorme ja sõidukikategooriaid, võeti kasutusele vastastikuse tunnustamise põhimõte ja kehtestati miinimumnõuded tervishoiu ja kvalifikatsiooni suhtes. 23. juuli 1996. aasta direktiiviga 96/47/EÜ määrati kindlaks juhilubade alternatiivne vorm krediitkaardi kujul. Kolmanda juhilube käsitleva 20. detsembri 2006. aasta direktiiviga 2006/126 nähti sellise vormi kasutamine ette kõigi liidus väljastatavate juhilubade suhtes alates 19. jaanuarist 2013. Lisaks sellele tuleb kõik praegu kehtivad väljastatud paberload asendada plastkaardiga juhilubade uuendamise korral või hiljemalt 2033. aastaks. Kõikide uutel lubadel on kehtivusaeg (mootorrataste ja sõidukite puhul 10–15 aastat sõltuvalt riigist; veokite ja busside puhul viis aastat) ning load kehtivad kõikjal liidus. Liidus on veel kasutusel ligikaudu 110 juhilubade eri mudelit. Ühtlustamisel on kolm eesmärki: võidelda võltsimise vastu, tagada vaba liikumine ja parandada liiklusohutust. Nn juhiloaturism ei ole enam näiteks võimalik, sest igal isikul tohib edaspidi olla ainult üks juhiluba ning juhiluba ei saa enam isikud, kellel on juhiluba teises liikmesriigis mis tahes määral piiratud, peatatud või ära võetud. Komisjon esitab aruande käesoleva direktiivi rakendamise mõju, sealhulgas direktiivi rakendamisest liiklusohutusele avaldunud mõju kohta, kõige varem 19. jaanuaril 2018. Juhitõendit (sätestatud 1. märtsi 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 484/2002) ja kutseoskuse tunnustust (sätestatud 15. juuli 2003. aasta direktiiviga 2003/59/EÜ) käsitleva teabe leiab maanteetranspordi infolehest.

2. Sõidukite registreerimine

Nõukogu 29. aprilli 1999. aasta direktiiviga 1999/37/EÜ (muudetud direktiiviga 2003/127/EÜ) ühtlustatakse sõidukite registreerimisdokumente ning lihtsustatakse sellega omaniku kontrollimist ja kahe eri liikmesriigi kodaniku vahelisi üleminekuid. Nõukogu 3. novembri 1998. aasta määrusega (EÜ) nr 2411/98 mootorsõidukite ja nende haagiste registreerimisliikmesriigi tunnusemärgi tunnustamise kohta ühendusesiseses liikluses pannakse kohustus kasutada registreerimisnumbril valgustpeegeldavat Euroopa Liidu lippu ja registreerimisliikmesriigi tunnusemärgi registreerimisnumbri vasakus servas. Liidu kodakondsust käsitlevas 2010. aasta aruandes ELi kodanike õigusi piiravate takistuste kõrvaldamise kohta tõi komisjon esile sõidukite registreerimise probleemi, mis on üks peamisi takistusi kaupade vaba liikumi-

se teel. Komisjon tegi samuti ettepaneku lihtsustada sõidukite teises liikmesriigis ümberregistreerimise formaalsusi, mis võimaldab ettevõtjatel, kodanikel ja riigisektoril hoida kokku vähemalt 1,5 miljardit eurot. Kui ettepanek jõustub, siis näiteks isikud, kes viibivad ühe aasta mõnes liidu liikmesriigis puhkusele, ei pea enam seda tegema. Seevastu isikutel, kes elavad alaliselt teises liikmesriigis, on sõiduki ümberregistreerimiseks aega kuus kuud. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu ootab esimest lugemist Euroopa Parlamendis ja selle suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust (ELi toimimise lepingu artikkel 114).

C. Sotsiaalne ühtlustamine

1. Tööaeg

23. novembri 1993. aasta direktiivist 93/104/EÜ tööaja korralduse kohta oli transpordisektor välja jäetud. 11. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/15/EÜ (autovedude alase liikuva tegevusega hõivatud isikute tööaja korralduse kohta) eesmärk on kehtestada miinimumnõuded tööaja korraldusele, millega parandatakse sõidukijuhtide tervishoidu ja ohutust. Keskmine töötundide arv nädalas on direktiivi kohaselt 48 tundi. Tööaeg võib siiski ulatuda 60 tunnini juhul, kui nelja kuu jooksul arvestatud keskmine tööaeg ei ületa 48 tundi nädala kohta. Oktoobris 2008 esitas komisjon direktiivi 2002/15/EÜ muutmise ettepaneku ning selle reguleerimisalast olid välja jäetud tegelikult füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevad sõidukijuhid. Euroopa Parlament oli sellise väljajätmise vastu ja soovis, et tööaega puudutavaid norme kohaldataks ka füüsilisest isikust ettevõtjana tegelikult mittetegutsevatele sõidukijuhtidele, ning parlament lükkas ettepaneku 2009. aastal tagasi. Kuna komisjon ei võtnud seejärel ettepanekut tagasi, kordas parlament sama seisukohta oma 16. juuni 2010. aasta resolutsioonis (P7_TA(2010)0221).

2. ELi sotsiaalnormidega kehtestatud sõidu- ja puhkeaeg

Maksimaalne sõiduaeg päevas ja nädalas, vahepausid ja minimaalne puhkeaeg päevas ja nädalas on kindlaks määratud 15. märtsi 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 561/2006, millega tunnistati kehtetuks 20. detsembri 1985. aasta määrus (EMÜ) nr 3820/85. Määruse reguleerimisalasse kuuluvad kaubaveoga (üle 3,5 tonnised sõidukid) või reisijateveoga (üle 9 kohaga sõidukid) tegelevad sõidukijuhid ning määrusega kehtestati sagedasemad puhkepausid, samuti parandati ja lihtsustati kontrolli- ja karistusvõimalusi. Lisaks muudeti määrusega (EÜ) nr 561/2006 20. detsembri 1985. aasta määrust (EÜ) nr 3821/85, võttes lõplikult kasutusele elektroonilised või digitaalsed sõidumeerikud, mida peetakse võltsimiskindlateks, ja lihtsustades rikkumiste avastamist. 15. märtsi 2006. aasta direktiiviga 2006/22/EÜ kehtestati eespool nimetatud määruste rakendamise miinimumtingimused ja määrati kindlaks

kontrollide miinimumarv (2010. aastal vähemalt 3% juhtide töötatud päevadest), mida liikmesriigid peavad korraldama, et tagada sõidu- ja puhkeajast ning vaheaegadest kinnipidamine. Analoogsõidumeerikute asendamine digitaalsete sõidumeerikutega võimaldab üha enam analüüsida suuri andmemahte kiiremini ja täpsemini, mistõttu liikmesriikide suutlikkus viia läbi rohkem kontrollide järjest kasvab.

Nn maanteepaketti (5.6.3, punkti 2 alapunkt c) kuuluva 21. oktoobri 2009. aasta määrusega (EÜ) 1073/2009 muudeti määrust (EÜ) nr 561/2006, et taas kehtestada nn 12 päeva reegel, mis annab juhtidele, kes osutavad teenust reisijatele, võimaluse lühikata nädalane puhkeaeg 12 järjestikuse päeva järgsele ajale (selle asemel, et töötada kuus päeva järjest) tingimusel, et tegemist on üksiku rahvusvahelise reisijate juhuveo teenuse osutamisega (reisi jooksul viibitakse vähemalt 24 tundi lähteriigist erinevas riigis). Lisaks sellele peaks erandi tegemine olema lubatud ainult väga rangetel tingimustel, millega tagatakse liiklusohutus ja kehtestatakse juhtidele kohustus võtta iganädalane puhkeaeg vahetult enne ja pärast kõnealuse teenuse osutamist. Alates 1. jaanuarist 2014 lisanduvad teisedki tingimused: sõidukil peab olema digitaalne sõidumeerik ning juhul, kui sõidetakse kella 22 ja 6 vahelisel ajal, võib juht töötada vaid kolm tundi või sõidukis peab olema mitu juhti.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament toetas oma seadusloomepädevuste raames enamikku komisjoni ühtlustamisesmärkidest, kuid tegi samas omapoolsed rõhuasetused.

- Eurovignette'i direktiivi viimase läbivaatamise käigus tõhustas Euroopa Parlament selle kesk-

konnaaspekte. Eeskätt õnnestus Euroopa Parlamendil saavutada 23. mail 2011. aastal läbi raskuste kompromiss nõukoguga peetud kolmepoolsetel läbirääkimistel. Kui 2013. aasta teisest pooltest võib maanteemaks sisaldada müra- ja õhusaastest tulenevaid kulusid, mis kujutab endast põhimõtte „saastaja maksab“ minimaalset rakendamist maanteetranspordis, siis see sai võimalikuks tänu transpordikomisjoni kindlale seisukohavõtule.

- Kuigi Euroopa Parlament saavutas selle, et kehtestati oluliselt sagedasemad kontrollid sõiduaegade ja puhkeperioodide üle, nõuab parlament sotsiaalnormide ühtlustamist liidu tasandil. Sel eesmärgil (vt Euroopa ühtset transpordipiirkonda käsitleva 15. detsembri 2011. aasta resolutsiooni punkt 29) nõudis Euroopa Parlament komisjonilt, et 2013. aastaks „vaadataks veel kord läbi eeskirjad, mis reguleerivad sõidu- ja puhkeajaga reisijate- ning kaubaveos, ning nende rakendamine, ühtlustatakse rakendamise ja jõustamise tõlgendamine“. Käsitleda tuleks turu olukorda, eeskätt hinnata kontrollide tõhusust ja töötingimuste edenemist antud sektoris.
- Pärast seda, kui Euroopa Parlament keeldus jätmast füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevaid sõidukijuhte välja direktiivist 2002/15 (vt eespool punkt C alapunkt 1), saavutas parlament selle, et alates 2009. aastast kehtivad need sätted füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevatele sõidukijuhtidele, kes moodustavad umbes 20% kõigist sõidukijuhtidest.

→ Piero Soave

5.6.5. Maanteetransport: liiklus- ja ohutuseeskirjad

ELi eesmärk on luua aastatel 2010–2020 Euroopa liiklusohutusala. See valdkond kuulub peamiselt riikide pädevusse; ELi meetmed käsitlevad sõidukite tehnoseisundit, ohtlike kaupade vedu ja teede ohutust.

Õiguslik alus

Lissaboni lepingu VI jaotis, eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 91.

Eesmärk

Eesmärk on parandada liiklusohutust ja aidata kaasa säästvale liikuvusele. 2012. aasta statistika kohaselt hukkus liidu teedel 28 000 inimest ja raskesti vigastatud oli 250 000. Need 9% võrra vähenenud arvud annavad võrreldes 2011. aasta tagasihoidliku 2% suuruse vähenemisega lootust, et 2020. aastaks saavutatakse eesmärk vähendada teedel hukkunute arvu poole võrra, ehkki selle eesmärgi täitmiseks on komisjoni hinnangul vaja, et arvud väheneksid keskmiselt 7% võrra aastas.

Saavutused

A. Üldine taust

Komisjon avaldas 2003. aasta juunis **Euroopa liiklusohutuse tegevuskava aastateks 2003–2010**. Kolmanda tegevuskava eesmärk oli vähendada ELi teedel hukkunute arvu 2010. aasta lõpuks poole võrra. Nimetatud eesmärki ettenähtud tähtjaks küll ei saavutatud, kuid komisjon tegi 20. juulil 2010 avaldatud teatises „Euroopa kui liiklusohutusala: poliitikasuunised liiklusohutuse valdkonnas aastateks 2011–2020“ liiklusõnnetuste ohvrite arvu vähenemisest siiski positiivse kokkuvõtte. 28. märtsil 2011 avaldatud uues valges raamatus lükatakse surmaga lõppevate liiklusõnnetuste poole võrra vähendamise eesmärgi saavutamine edasi 2020. aastaks ning soovitakse viia hukkunute arv 2050. aastaks enam-vähem nullini. Komisjon määrab samuti oma poliitikasuunistes kindlaks seitse eesmärki, mille saavutamiseks ta näeb ette riiklike ja ELi meetmete võtmise.

Need eesmärgid on eelkõige järgmised: tõhustada sõiduõpet ja täiendkoolitust ning tugevdada liiklusohutuseeskirjade täitmise järelevalvet; parandada nii teede kui ka sõidukite turvalisust; edendada arukate transpordisüsteemide kasutamist, näiteks automaatse hädaabikõne süsteemi eCall abil; tõhustada hädaabiteenust ja vigastatute eest hoolitsemist; pöörata rohkem tähelepanu vähemkaitstud liiklejatele, nagu jalakäijatele ja jalgratturitele. Poliitikasuuniseid rakendatakse liikmesriikide ja komisjoni avatud koostöö raames. Poliitikasuunistega suunatakse seatud eesmärkide kaudu riiklike või

kohalikke strateegiaid vastavalt ühisvastutuse ja subsidiaarsuse põhimõttele: liikmesriike kutsutakse seega üles algatama konkreetseid eesmärke täitvaid riiklike programme. Komisjoni 2004. aastal koostatud Euroopa liiklusohutuse hartas pööratakse ka kodanikuühiskonna poole, et viimane annaks kogemuste vahetamise kaudu oma panuse surmajuhtumite arvu vähendamisse ELi maanteedel.

B. Sõidukite tehnoseisund

Sõidukite tehniline ühtlustamine hõlmab eelkõige järgmist:

- **sõidukite tehnõulevaatus** (6. mai 2009. aasta direktiiv 2009/40/EÜ mootorsõidukite ja nende haagiste tehnõulevaatuse kohta; 6. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/30/EÜ kommertsveokite tehnokontrolli kohta; 29. aprilli 1999. aasta direktiiv 1999/37/EÜ sõidukite registreerimisdokumentide kohta). 13. juulil 2012 esitatud uue meetmepaketi eesmärk on parandada vähemkaitstud liiklejate ja eelkõige noorte kaitset; luua ühtne Euroopa tehnõulevaatuste ruum (kontrollimine, varustus, inspektorite erialane ettevalmistamine, puuduste hindamine ja liikmesriikidevaheline koostöö); ning vähendada autoveoettevõtjate halduskormust. Korralisi tehnõulevaatuse kohaldatakse praegu isiklike sõiduauto, kergeveokite, busside, raskete kaubaveokite ja nende haagiste suhtes. Komisjon soovib oma määruse ettepanekus, millega asendatakse direktiiv 2009/40/EÜ, laiendada tehnõulevaatust ka mootorratastele; Euroopa Parlament pooldab aga pigem nende väljajätmist, et liikmesriigid võiksid selle kohta eraldi otsuse teha. Tehnõulevaatuse sageduse küsimuses pakub komisjon, et üle kuue aasta vanused sõidukid peaksid läbima ülevaatusel igal aastal, Euroopa Parlament näeb aga ette, et sõidukeid tuleks kontrollida iga kahe aasta tagant alates neljandast aastast, mis järgneb nende registreerimisele. Komisjon esildab ka ühe teise määruse kaudu süsteemi, mis põhineb kaubanduslike sõidukite teedel kontrollimise ohtudel, eesmärgiga muuta kontrollid tõhusamaks, ning millega tunnistatakse kehtetuks 6. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/30/EÜ. 2012. aasta tehnõulevaatuspaketi viimases osas muudab komisjon direktiivi 1999/37/EÜ, et parandada registreerimisdokumentide haldamist ja lisada nendesse viide ülevaatusete tulemustele;

- **turvavöö kinnitamise kohustus** alla 3,5-tonnise massiga sõidukites. 8. aprilli 2003. aasta direktiivis 2003/20/EÜ on ette nähtud laste turvasüsteemide kohustuslik kasutamine ning turvavöö kinnitamise kohustus kõigile sõitjatele, kes istuvad turvavööga varustatud bussides (välja arvatud linnapiirkonnas sõitvas kohalikus transpordis);
- **kohustus paigaldada kiiruspiirikud** üle 3,5 tonniste sõidukitele vastavalt 10. veebruaril 1992. aasta direktiivile 92/6/EMÜ. 5. novembril 2002. aasta direktiiviga 2002/85/EÜ laiendati kiiruspiiriku kasutamise kohustust kõikidele sõidukitele: kaassõitjate puhul, kui istekohti on rohkem kui 8 (juhi kohta arvestamata), kauba veo puhul, kui mass jääb 3,5 ja 12 tonni vahel;
- **aktiivsete ohutusmeetmete** küsimuses on 14. jaanuaril 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 78/2009, mis käsitleb mootorsõidukite tüübikinnitust seoses jalakäijate ja teiste haavatavamate liiklejate kaitsega, ette nähtud teatavad nõuded **esikaitse süsteemide** ehituse ja töötamise kohta sõiduki laupkokkupõrke korral ning selles tõhustatakse tehnoloogiat, mis võimaldab tõhusalt ära hoida kokkupõrkeid jalgratturite ja jalakäijatega. Määruses on samuti ette nähtud tüübikinnitusega **pidurivõimendissüsteemi** (BAS) paigaldamine;
- lisaks suurendatakse liiklejate ohutust pimeala vähendamiseks, milleks on 10. novembril 2003. aasta direktiiviga 2003/97/EÜ ette nähtud, et ELis kasutusele võetud uued rasked kauba veokid peavad olema varustatud **pimeala vähendavate lisapeeglitega** (lainurk-välispeeglid, lähivaate-välispeeglid ja esipeeglid). 11. juulil 2007. aasta direktiivis 2007/38/EÜ nähakse ette, et selliste vahenditega tuleb varustada ka olemasolevad raskeveokid. 13. juulil 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 661/2009 tunnistatakse alates 1. novembrist 2014 kehtetuks direktiiv 2003/97/EÜ, et muuta sama liiki tahavaatepeeglid kohaldatavaks väljaspool ELi registreeritud sõidukite suhtes. Komisjon tellis 2011. aastal uuringu pimeala tõttu juhtunud õnnetuste kohta ning esitas 2012. aasta juunis aruande direktiivi 2007/38 rakendamise kohta. Selles rõhutatakse muu hulgas, et raskeveokitega seotud õnnetuste ohvreid on aastas ikka veel üle 1200 ning seetõttu on vaja jätkata jõupingutusi seda liiki õnnetuste ärahoidmiseks.

C. Ohtlike kaupade vedu

21. novembril 1994. aasta direktiiviga 94/55/EÜ laiendati ohtlike kaupade rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppes (ADR) ette nähtud eeskirju riigisisestele vedudele. 24. septembri 2008. aasta direktiiviga 2008/68/EÜ kehtestati ühine kord, mis hõlmab kõiki ohtlike kaupade siseveo võimalusi ELis (mitte üksnes mööda maanteed, vaid ka möö-

da raudteed ja veeteed). Komisjoni 3. detsembri 2012. aasta direktiiviga 2012/45/EL ajakohastati selle sisu vastavalt ADR-kokkuleppe viimasele versioonile (kokkulepet ajakohastatakse iga kahe aasta tagant). Nõukogu 6. oktoobri 1995. aasta direktiiviga 95/50/EÜ reguleeritakse ohtlike kaupade autoveo kontrollimise ühtset korda ELis. Nõukogu 3. juuni 1996. aasta direktiiv 96/35/EÜ käsitleb kutsevalifikatsiooni, mis peab olema iga ettevõtte jaoks kohustuslikel ohtlike kaupade maanteevedude ohutusnõustajatel. Direktiivid 94/55/EÜ ja 96/35/EÜ on tunnistanud kehtetuks direktiiviga 2008/68/EÜ.

D. Intelligentsete transpordisüsteemid ja e-ohutuse algatus

Komisjon tegi 16. detsembril 2008 teatavaks tegevuskava intelligentsete transpordisüsteemide kasutuselevõtuks maanteetranspordis. Selles tuginetakse mitmetele algatustele (näiteks 2006. aastal loodud e-ohutuse algatus) ja nähakse ette esmatähtsaid meetmeid. 7. juulil 2010. aasta direktiiviga 2010/40/EL intelligentsete transpordisüsteemide kohta maanteetranspordis soovitakse samuti tagada koostalitlusvõimeliste intelligentsete transpordisüsteemide kooskõlastatud ja ühtne kasutuselevõtmine liidus. Intelligentsete transpordisüsteemid on tänapäevased rakendused, mille eesmärk on osutada uuenduslikke teenuseid ja võimaldada eri kasutajatel saada transpordivõrkude kohta paremini teavet ning kasutada neid ohutumalt, koordineeritumalt ja arukamalt. Selliste süsteemide hulka kuuluvad näiteks automaatne kiirushoidik, sõidurajalt tahtmatu kõrvalekaldumise vältimise seadmed, kokkupõrke eest hoiatavad seadmed ja automaatsed hädakutsungid õnnetusjuhtumi korral (eCall).

Komisjoni 2003. aastal loodud **eSafety-foorum**, mille uueks nimeks sai 2011. aastal **iMobility**, on kõigi liiklusohutusega seotud osapoolte ühine teabevahetusplatvorm. Selle foorumi eesmärk on soodustada ja kontrollida eSafety alaste soovitude rakendamist ning toetada sõidukite ohutussüsteemide kasutuselevõttu ja kasutamist.

E. Teede infrastruktuuri ohutus

29. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/54/EÜ määrati kindlaks üleeuroopalise teedevõrgu **tunnelite miinimumohutusnõuded**. Direktiivis on ette nähtud, et üle 500 meetri pikkuste kasutuses, ehitusjärgus või projekteerimisel olevate tunnelite suhtes tuleb kohaldada ühtlustatud ohutussätteid. Lähtudes kõige enam levinud õnnetustest, nagu näiteks tulekahjud, käsitlevad need sätted tunnelite korralduslikke, ülesehituslikke, tehnilisi ja talituslikke aspekte. 19. novembril 2008. aasta direktiiviga 2008/96/EÜ maanteede infrastruktuuri ohutuse korraldamise kohta soovitakse tagada, et liiklusohutust võetaks sellele avalduva mõju hindamise kaudu arvesse kõikides etappides, olgu tegemist maanteede ehitamise, kasutamise või oluliste muudatustega. Selleks

kehtestatakse direktiiviga süstemaatilised infstruktuuriprojekti liiklusohutuse auditid. Direktiivis on ette nähtud ka sätted kasutatavate maanteedehituse kontrollimise kohta ja suure õnnetuste arvuga teelõikude kindlaksmääramise kohta.

F. Joores juhtimisest põhjustatud õnnetuste statistika ja ennetamine

Nõukogu otsusega 93/704/EÜ on loodud surma või kehavigastusega lõppenud liiklusõnnetusi koondav **andmebaas CARE**, et koondada riiklike statistikaalendite andmed ja tagada nende edastamine Euroopa liiklusohutuse seirekeskuse (ERSO) kaudu. ELi poliitikaga soovitakse parandada käitumist roolis ja komisjon näeb selle raames ette, et liikmesriikidel tuleb vastu võtta alkomeetriga kontrollimise süsteem, mida kasutatakse juhuvaliku alusel. Komisjon kehtestab maksimaalselt lubatud alkoholisisalduse veres. Alkoholijoores juhtimist kontrollitakse juhuvaliku alusel alkomeetri abil (17. jaanuari 2001. aasta soovitus EÜ 2001/115 ja 17. aprilli 2004. aasta soovitus 2004/345).

G. Liiklusohutuse eeskirjade rikkumiste eest karistamise piiriülene jõustamine

25. oktoobri 2011. aasta direktiiviga 2011/82/EL, mis käsitleb **piiriülest teabevahetust liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise** kohta, võetakse kasutusele riiklike kontaktpunktide vahelise teabevahetuse menetlus, mis toimib elektroonilise andmevahetuse võrgustiku kaudu. Kui on kindlaks tehtud sõiduki registreerimisnumber ja selle omanikud või valdajad, keda kahtlustatakse liiklusnõuete rikkumises liikmesriigis, mis ei ole sõiduki registreerimise riik, on seega asjaomase riigi kontaktpunktil võimalik sooritada automatiseeritud otsinguid teises liikmesriigis. Selle riigi ametiasutus, kus rikkumine toime pandi, saadab registreerimistunnistuse omanikule teatise, et teavitada teda rikkumise üksikasjadest, maksmisele kuuluva rahalise karistuse summast, makseviisist ja õiguskaitsvahenditest. Direktiiv tagab mitteresidentist juhtidele liiklusohutuse valdkonnas toime pandud õigusrikkumiste (lubatud sõidukiiruse ületamise, turvavöö kinnitamata jätmise või kiivri mittekasutamise, foori punase tule eiramise, sõiduki alkoholijoores või narkojoores juhtimise, keelatud sõiduraja kasutamise või mobiiltelefoni ebaseadusliku kasutamise) eest määratud karistuste järjepideva täitmise, tagades seejuures ka sikuandmete kaitse.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on oma arvukates resolutsioonides rõhutanud liiklusohutuse tähtsust. Juba komisjoni kolmandale tegevuskavale (2003–2010) 2005. aastal toetust avaldades palus parlament töötada välja pikaajalise kava 2010. aastast edasiseks ajaks, milles nähakse ette meetmed liiklusohutuse nn nulleesmärgi saavutamiseks (P6-TA(2005)0366). Euroopa Parlament nõudis oma resolutsioonis Euroopa liiklusohutuse kohta aastatel 2011–2020 (P7-TA(2011)0408) taas kord, et komisjon seaks pikaajaliseks eesmärgiks hoida ära kõik liiklusõnnetuse ohvrid, kuid ta sidus selle eesmärgi tehnoloogia süstemaatilise kasutamisega maanteesõidukites ja kvaliteetsete intelligentsete transpordisüsteemide väljaarendamisega. Euroopa Parlament rõhutab samas, et vastu tuleb võtta kõikehõlmav tegevuskava, mis sisaldab üksikasjaliku meetmete loetelu, millele on lisatud ajakavad ja järelevalvevahendid. Lisaks on parlament soovinud 2020. aastaks saavutada ka muid arvilisi eesmärke: vähendada 60% võrra alla 14 aastaste laste liiklusõnnetusest tingitud surmajuhtumeid, vähendada 50% võrra jalakäijate ja jalgratturite surmajuhtumeid ning vähendada 40% võrra raskesti vigastatute arvu, lähtudes ühtsest määratlusest, mis tuleb ELis kiiresti välja töötada. Lisaks kutsus Euroopa Parlament oma resolutsioonis transpordi jätkusuutliku tuleviku kohta (P7-TA(2010)0260) komisjoni üles esitama täpse uuringu, mis käsitleb liikmesriikide parimaid tavasid seoses kiiruspiirike mõjuga, ning tundis muret transpordisektori töötajate turvalisuse pärast. Euroopa Parlament soovitas ka liiklusohutuse mõistete ühtse määratluse kasutuselevõttu, et parandada õnnetuste uurimist, kuna sel moel oleks tagatud tulemuste võrreldavus. Komisjoni 19. märtsil 2013 avaldatud töödokument, mis käsitleb raskete vigastustega liiklusohvreid, vastab osaliselt Euroopa Parlamendi palvele laiendada strateegiat liiklusõnnetuste valdkonnas. Selles on muu hulgas ette nähtud eesmärk vähendada ELi tasandil raskesti vigastada saanute arvu (ajavahemikuks 2015–2020) ning samuti antakse teada, et alates 2012. aastast toimib kogu ELis raskete vigastuste määratluse süsteem. Euroopa Parlament nõuab siiski arviliste näitajate, meetmete ja tähistega programmi väljatöötamist 2020. aastaks.

→ Piero Soave

5.6.6. Raudteetransport

Ühtse Euroopa transpordituru loomine ei ole võimalik ilma liikmesriikides kehtivate õigusaktide ühtlustamiseta. Raudteetranspordi valdkonnas tuleb ühtlustada eelkõige tehnilisi nõudeid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 1.

Eesmärgid

Ühtse transpordipoliitika jaoks, mille abil säilitada konkurents ja tagada teenuste osutamise vabadus, on vaja ühtlustada liikmesriikide õigusakte. Raudteetranspordi valdkonnas tuleb ühtlustada eelkõige tehnilisi nõudeid. Euroopa integreeritud raudteepiirkonna loomist ning raudteetranspordi konkurentsivõimet võrreldes muude transpordiliikidega takistavad jätkuvalt olulised erinevused liikmesriikide vahel tehniliste ja ohutusnõuete osas. Nimetatud nõuete järkjärguline ühtlustamine on riiklike raudteesüsteemide koostalitlusvõime jaoks väga oluline. Samuti võib teatav ühtlustamine osutada vajalikuks lubade väljastamise korra ning keskkonna- ja tarbijakaitse meetmete puhul, eelkõige selleks, et vältida konkurentsimoonutusi ja lihtsustada uute ettevõtjate turulepääsu.

Saavutused

A. Koostalitlusvõime

23. juuli 1996. aasta direktiiviga 96/48/EÜ (üleeuroopalise kiirraudteevõrgustiku koostalitlusvõime kohta) ja 19. märtsi 2001. aasta direktiiviga 2001/16/EÜ (üleeuroopalise tavaraudteevõrgustiku koostalitlusvõime kohta) algatas EL protsessi, mille eesmärk on liikmesriikide erinevate raudteesüsteemide sujuv kasutamine ning kindel ja ohutu üleminek ühe liikmesriigi võrgust teise. Nimetatud direktiivide raames töötati välja mitu tehnoloogilist lahendust (nn koostalitluse tehnilised kirjeldused – KTK). Need puudutavad eelkõige selliseid olulisi aspekte nagu rongide juhtimine ja ohutus, signaalimine, kaubaveo telemaatilised seadmed, personali kvalifikatsioon piiriülese transpordi puhul, kaubavagunid ning müra.

Mõlemat direktiivi muudeti ja ajakohastati 29. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/50/EÜ. Samal ajal laiendati tavaraudteevõrgustikku käsitleva direktiivi kohaldamisala tervele Euroopa raudteevõrgustikule, et täita nõuded, mis seonduvad raudteevõrgustiku täieliku avamisega kaubaveole (jaanuar 2007) ja rahvusvahelisele reisijateveole (jaanuar 2010). 17. juuni 2008. aasta direktiiviga 2008/57/EÜ, mida on muudetud direktiiviga 2009/131/EÜ, koondatakse ühte dokumenti direktiivid 2004/50/EÜ, 96/48/EÜ ja 2001/16/EÜ. Direktiivi põhielement on vastas-

tikuse tunnustamise põhimõte. Kui sõiduk on ühes liikmesriigis juba kasutusele võetud, ei tohi teised liikmesriigid kasutada siseriiklikke eeskirju lisanõuete ja täiendavate kontrollide kehtestamiseks, kui see ei ole tingimata vajalik sõiduki ja asjaomase võrgu tehnilise ühilduvuse kontrollimiseks või tagamiseks. Liikmesriigi asutused tohivad sõiduki kasutamist keelata üksnes juhul, kui on tõendatud olulise ohutusalase riski olemasolu.

Et vähendada rongide koostalitlusvõime tehnilisi takistusi, kirjutasid raudteesektori esindajad ja komisjon 2005. aasta märtsis alla kavatsuste deklaratsioonile Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi (European Rail Traffic Management System, ERTMS/ETCS) kasutuselevõtmise kohta. ERTMSiga ühtlustatakse paarkümmend Euroopas kasutatavat eri signaalimissüsteemi ja võetakse kasutusele ühtne automaatne kiiruskontroll, mis põhineb sidetehnoloogia valdkonna viimastel arengutel. 2009. aasta juulis võttis komisjon vastu üleeuroopalise kava, millele nähakse ette ERTMSi järkjärguline kasutuselevõtt Euroopa peamistel raudteeliinidel kümnekonna aasta jooksul.

B. Euroopa Raudteeagentuur

Komisjoni ja liikmesriikide toetamiseks Euroopa raudteesüsteemi koostalitlusvõime ja ohutuse parandamisel loodi teise raudteepaketi vastuvõtmise raames 29. aprilli 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 881/2004 Euroopa Raudteeagentuur, mis asub Prantsusmaal Lille'is ja Valenciennes'is. Agentuuri peamine ülesanne on ühtlustada, registreerida ja kontrollida koostalitluse tehnilisi kirjeldusi (KTK), mis peavad hõlmama kogu Euroopa raudteesüsteemi, ning töötada välja Euroopa raudtee ühiseid ohutus-alaseid eesmärgi. Agentuuril endal puudub otsustusõigus, kuid ta töötab eksperdirühmade abil välja otsuse ettepanekuid komisjoni jaoks. 16. detsembril 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 1335/2008 tugevdati agentuuri pädevust ja anti talle uusi ülesandeid, mis tulenevad raudteeohutuse direktiivis (2004/49/EÜ) ja raudteesüsteemi koostalitlusvõime direktiivis (2008/57/EÜ) tehtud muudatustest.

C. Sotsiaalne ühtlustamine

18. juuli 2005. aasta direktiiviga 2005/47/EÜ reguleeritakse raudteesektoris piiriüleseid koostalitlusteenuseid osutavate liikuvate töötajate töötingimusi. Direktiiv põhineb Euroopa raudteesektori sotsiaalpartnerite vahelisel kokkuleppel.

Kolmanda raudteepaketi raames vastu võetud direktiivi 2007/59/EÜ eesmärk on ühtlustada ELis kvalifikatsiooni miinimumnõudeid ning seeläbi veduri- ja rongijuhtide sertifitseerimist. Selle õigusakti kohaselt peavad teised liikmesriigid ühes liikmesriigis välja antud luba tunnustama. Selline ühtlustatud kvalifikatsiooni vastastikune tunnustamine on Euroopa ühtse raudteepiirkonna loomiseks vältimatult vajalik. Samuti määratakse direktiivis kindlaks liikmesriikide pädevate asutuste, rongijuhtide ja muude sektori toimijate, eelkõige raudtee-ettevõtjate, võrguhaldajate ja koolitusasutuste ülesanded.

Direktiivi kohaselt peab kõikidel rongijuhtidel olema luba, mis tõendab, et juht vastab tervisliku seisundi, baasväljaõppe ja üldiste kutseoskuste miinimumnõuetele. Lisaks peavad juhil olema ühtlustatud lisatunnistused, mille abil tõendada, et tal on eriväljaõppe asjaomastel marsruudisegmentidel töötamiseks, vastava veeremi juhtimiseks ning asjakohase ettevõtte kehtestatud töö- ja ohutuskorra järgimiseks. Raudtee-ettevõtjad, kellele on väljastatud ohutussertifikaat, peavad pidama kõigi lisasertifikaatide registrit. Alates 2011. aastast antakse sertifikaate või juhilubasid välja neile juhtidele, kes osutavad piiriüleseid teenuseid, kabotaažiteenuseid või kaubaveoteenuseid teises liikmesriigis või kes töötavad vähemalt kahes liikmesriigis.

D. Ettevõtjate juurdepääs infrastruktuurile

19. juuni 1995. aasta direktiiviga 95/18/EÜ nähakse ette, et raudtee-ettevõtjad, kes soovivad juurdepääsu kõigi liikmesriikide infrastruktuurile, peavad omama luba. Selle annab välja ettevõtja asukohaliikmesriik, kui täidetud on teatavad ühtsed tingimused (usaldusväärsus, finantsstabiilsus ja ametialane pädevus), ning see kehtib kogu liidu territooriumil. Direktiivi muudeti 26. veebruari 2001. aasta direktiiviga 2001/13/EÜ, millega laiendatakse esimese raudteepaketi raames litsentseerimise sätteid peaaegu kõigile raudtee-ettevõtjatele, välja arvatud mõned üksikud erandid. Lisaks määrati viimatinimetatud direktiiviga kindlaks ohutusalsed, tehnilised, majanduslikud ja finantsalsed raamtingimused ning litsentseerimiskord.

E. Rongide mürasaaste

25. juuni 2002. aasta direktiiv 2002/49/EÜ (müradirektiiv), mis on seotud keskkonnamüra hindamise ja kontrollimisega, annab aluse peamiste müraallikate, sealhulgas raudteesõidukite ja -infrastruktuuri põhjustatud müra vähendamisele suunatud ühenduse meetmete vastuvõtmiseks. Sellele toetudes võeti 2003. aastal vastu suunised rongide müra arvutamise meetodite kohta ja 2006. aasta juunis jõustusid liidus kasutatava veeremi mürataseme piirnormid. Komisjoni uue otsusega muudeti 2011. aasta aprillis raudteevõrgustiku veeremi koostalitluse tehnilist

kirjeldust. 8. juulil 2008 avaldas komisjon teatise olemasoleva veeremi raudteemüra vähendamist käsitlevate meetmete kohta (COM(2008)0432), kus seati eesmärgiks ajakohastada aastaks 2015 kõik kaubavagunid.

F. Uued muudatused õigusraamistikus

2012. aastal lihtsustati ja tugevdati teatavate eespool nimetatud õigusaktide sätteid direktiiviga 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond. Nimetatud direktiiviga (mis tuleb üle võtta 2015. aasta keskpaigaks) tugevdatakse eelkõige raudteesektori konkurentsi, regulatiivset järelevalvet ja finantsstruktuuri käsitlevaid kehtivaid sätteid. Lisaks esitas komisjon 2013. aasta jaanuaris uue meetmete paketi Euroopa ühtse raudteepiirkonna loomist takistavate viimaste tõkete kõrvaldamiseks ja raudteel avaliku reisijateveoteenuse osutamise turu avamiseks. See nn neljas raudteepakett, mis on praegu Euroopa Parlamendis arutamisel, sisaldab ettepanekuid järgmise õigusaktide muutmiseks:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiiv 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 881/2004, millega asutatakse Euroopa Raudteeagentuur;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/49/EÜ ühenduse raudteede ohutuse kohta;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta direktiiv 2008/57/EÜ ühenduse raudteesüsteemi koostalitlusvõime kohta;
- nõukogu 26. juuni 1969. aasta määrus (EMÜ) nr 1192/69 raudtee-ettevõtjate finantskohustuste ja soodustuste tasendamise ühisreeglite kohta.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on oma õigusloomepädevuse raames toetanud enamikku komisjoni ühtlustamisetpanekutest, kuid rõhutanud ka omalt poolt teatavaid aspekte:

- 15. juuni 2006. aasta ja 11. märtsi 2008. aasta resolutsioonides jätkusuutliku transpordipoliitika kohta väljendas parlament oma selget toetust raudtee ohutus-, juhtimis- ja signaalimisüsteemile ERTMS/ETCS, et kaotada tehnilised tõkked, samuti on parlament pühendanud ühtse Euroopa raudteepiirkonna loomisele;

- 2009. aasta märtsi resolutsioonis keskkonnahoidliku transpordi ja väliskulude sisestamise kohta (T6-119/2009) palus Euroopa Parlament komisjonil esitada viivitamata konkreetsed ettepanekud kõigi transpordiliikide kohta ning seejärel esitada üldine kava väliskulude arutamiseks ja maksustamiseks ning nende mõju hindamiseks arusaadava mudeli alusel. Lisaks kutsus

parlament komisjoni üles esitama ettepanekut võtta vastu direktiiv veduritele ja vagunitele müra järgi diferentseeritud raudtee kasutustasude rakendamise kohta ja luua raudtee-ettevõtjatele võimalikult kiiresti stiimulid võtta kasutusele vähem müra tekitavad veeremid.

→ [Piero Soave](#)

5.6.7. Lennutransport: Turulepääs

Õiglase konkurentsi tagamiseks lennutranspordi valdkonnas võeti vastu mitmeid määruseid, mille abil reguleeritakse selliseid valdkondi, nagu äritavad, riigiabi, hinnad ja lennujaamaksud.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikli 100 lõige 2.

Eesmärgid

Eesmärk on kehtestada lennutranspordi valdkonnas konkurentsi käsitlevate lepingusätete rakendamise kord, võttes arvesse selle sektori eripära, mida teataval määral iseloomustab endiselt riigiabi andmine riiklikele lennuettevõtjatele ja lennujaamadele, samuti kartellidega seotud probleemid, mida põhjustab ülemaailmsete liitude loomine. Lisaks õiglase konkurentsitingimuste loomisele on konkurentsipoliitika eesmärk ergutada lennuettevõtjaid osutama reisijatele taskukohase hinnaga kvaliteetseid teenuseid.

Saavutused

1. Kokkulepped ja äritavad

Seda valdkonda reguleerivad 14. detsembril 1987. aasta määrus (EMÜ) nr 3975/87 konkurentsieskirjade rakendamiskorra kehtestamise kohta lennutranspordi ettevõtjate suhtes ja määrus (EMÜ) nr 3976/87 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 105 lõike 3 kohaldamise kohta teatavat liiki kokkulepete ja kooskõlastatud tegevuse suhtes lennutranspordi sektoris. Nende sätetega, mis moodustavad lennutranspordi siseturu esimese meetmete paketi, volitati komisjoni tegema erandeid teatavat liiki kokkulepetele ja kooskõlastatud tegevusele. See peab siiski olema kooskõlas teatavate tingimustega, et säiliks konkurents ja seda põhjendamatult ei piirataks. Neid määruseid on aja jooksul mitmel korral muudetud ning kohandatud toimuvate arengutega (sealhulgas nii 23. juuli 1992. aasta määrusega (EMÜ) nr 2410/92 ja määrusega nr 2411/92 kui ka 16. detsembril 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 1/2003). Määrusega (EÜ) nr 1459/2006 kohaldas komisjon erandeid (nt artikli 101 lõige 3) ka teatavate kokkulepete, otsuste ja kooskõlastatud tavade suhtes, mis käsitlevad reisijateveotariifidega seotud konsultatsioone ja teenindusaegade jaotamist lennujaamades. Euroopa Liit võttis lennutranspordi globaalset aspekti arvesse 29. aprillil 2004. aasta määruses (EÜ) nr 847/2004 ja 21. aprillil 2004. aasta määruses (EÜ) nr 868/2004, luues sel viisil vajaliku õigusliku aluse liikmesriikide ja kolmandate riikide vaheliste lennuteenuseid puudutavate kokkulepete alasteks läbirääkimiseks ja nende rakendamiseks, samuti

Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahelise lennutranspordi konkurentsieskirjade kohaldamiseks, et hoida muu hulgas ära konkurentsi moonutamist kolmanda riigi ettevõtja poolt riigiabi kaudu või rakendatava ebaausa hinnapoliitika kujul.

2. Riigiabi

Komisjon kehtestas 1984. aastal lennuettevõtjatele antava riigiabi hindamise kriteeriumid. 1993. aastal moodustati tsiviillennunduse ekspertkomisjon, mis andis oma 1. veebruari 1994. aasta aruandes riigiabi-alaseid soovitusi. Soovitude kohaselt peab riigiabi andmine vastama kindlatele tingimustele:

- tegemist peab olema ühekordse meetmega;
- see peab olema seotud ümberkorraldamiskavaga, mida hindavad ja kontrollivad komisjoni poolt määratud sõltumatud eksperdid, ning peaks lõpuks viima erastamiseni;
- vastav valitsus peab lubama, et hoidub lennuettevõtja ärialasest otsustesse sekkumast, lennuettevõtja omakorda ei tohi abi kasutada uute veomahtude finantseerimiseks;
- teiste lennuettevõtjate huve ei tohi kahjustavalt mõjutada.

9. detsembril 2005 kiitis komisjon heaks suunised lennujaamade rahastamise ja piirkondlikest lennujaamadest opereerivate lennuettevõtjate riikliku stardiabi kohta. Seejuures järgib komisjon kahte eesmärki: võitlemine lennutranspordi ummikute vastu ja kodanike liikuvuse soodustamine kooskõlas konkurentsieskirjadega. Sellega seoses peaks piirkondlike lennujaamade areng soodustama piirkondade majanduslikku arengut. Need suunised – mis tuginevad komisjoni otsuses 2004/393/EÜ, mis käsitleb Ryanairi ja Charleroi lennujaama kohtuasja (mis tühistati esimese astme kohtu 17. detsembril 2008. aasta otsusega (otsus kohtuasjas T-196/04)) esitatud põhimõtetele – täiendavad varasemaid 1994. aasta suuniseid, kuid ei muuda neid kehtetuks. Pärast nn Charleroi otsuse tühistamist peab komisjon oma suunised uuesti läbi vaatama, et võtta arvesse ka odavlennufirmasid.

3. Tariifid

Seda küsimust reguleeritakse praegu nõukogu määrusega (EMÜ) nr 2409/92 piletihindade ja lastitariifide kohta (siia kuuluvad ühenduse lennuettevõtjate piletihinnad ja lastitariifid üksnes ühendusesiseste vedude puhul), mis on osa 1992. aasta juulis vastu

võetud lennunduse liberaliseerimise kolmandast paketist. Reeglina saavad lennuettevõtjad oma hinnad ise määrata, kuid määrus sisaldab hulka kaitseklausleid, et vältida liiga kõrgeid või madalaid hindu (dumpinghinnad). Kolmanda paketi uuesti sõnastamiseks kehtestati määrusega (EÜ) nr 1108/2008 ühenduses lennuteenuste osutamist käsitlevad ühised eeskirjad. Määruses nähakse ette hinnakujundamise vabadus ja hindade läbipaistvus (sealhulgas määruse avaldamise hetkel kohaldatavad piletihinnad, maksud, tasud, lisad ja lõivud). Samuti nõutakse selles reisija selgesõnalist nõusolekut täiendavate valikuliste kuludega reisikindlustuse osas ja keelatakse igasugune hindadega seotud diskrimineerimine klientide elukoha või rahvuse alusel.

4. Teenindusaegade jaotamine (ajavahemik)

Lennutranspordi mahu pidev kasv viimasel kümnendil on suurendanud survet lennujaamade läbilaskevõimele. Esimene samm konkreetsele lennuvõtjale teenindusaegade jaotamiseks mittediskrimineerivate eeskirjade kehtestamise suunas oli 18. jaanuari 1993. aasta määrus (EMÜ) nr 95/93. Selle eesmärk on eraldada ja reserveerida lennuettevõtjale kindlaksmääratud teenindusajad ning võimaldada selle lennuettevõtja lennukitel ühenduse lennujaamadest startida ja sinna maanduda, samuti vältida lennuliikluse ummikuid. Kogemused on siiski näidanud, et kehtestatud kord ei taga ülekoormatud lennujaamade piiratud läbilaskevõime maksimaalset ja kõige paindlikumat kasutamist ning seda ei rakendata liikmesriikides ühtemoodi. Et võtta arvesse muutuvaid olusid, eelkõige uustulnukate ja turule juurdepääsuga seotud küsimustes, võeti 21. aprillil 2004. aastal vastu uus määrus (EÜ) nr 793/2004. Selle määruse kohaselt on teenindusaegade puhul tegemist lennujaama infrastruktuuri kasutusõigusega stardiks ja maandumiseks kindlaksmääratud aegadel ja päevadel, andes sellega teenindusaegade (ajavahemike) alusel üksnes lennujaama infrastruktuuri kasutusõiguse. Selleks nimetatakse konkreetse lennujaama poolt ametisse koordinaator, kes vastutab teenindusaegade jaotamise eest. Lisaks tunnustatud lennuettevõtjate huvidega arvestamisele lihtsustati määrusega uute konkurentide turulepääsu, näiteks võimaldades koordinaatoril anda neile teatav eelisõigus (50%) ühisvarust, mis hõlmab kõiki teenindusaegu, mida ei jaotatud uue määruse artikli 6 alusel. Et leevendada finantskriisi mõju lennutranspordile, palus komisjon parlamendil ja nõukogul võtta vastu määrus teenindusaegade jaotamise eeskirjade suurema paindlikkuse kohta Euroopa Liidu lennujaamades (80-20 reegli ajutine peatamine; nimetatud reegli kohaselt peavad lennuettevõtjad kasutama ära vähemalt 80% oma teenindusaegadest neile eraldatud aegade säilitamiseks) 2009. aasta ajavahemikus aprillist oktoobrini. Seda meetet rakendati uuesti 2010. aastal.

5. Lennujaamade läbilaskevõime ja lennujaamamaksud

Lennujaamapaketi osana esitas komisjon oma 24. jaanuari 2007. aasta teatises [COM(2006) 0819] tegevuskava Euroopa lennujaamade läbilaskevõime, tõhususe ja ohutuse kohta. Komisjon näeb ette, et EL peab hakkama tegelema lennujaamade läbilaskevõime ülekoormuse küsimusega, mille põhjuseks on nõudlus lendude järele (nn läbilaskevõime kriitilise piiri ületamine). Lennuliikluse eeldatava arengu alusel võib oletada, et 2025. aastaks on 20 kõige suuremat lennujaama 8–10 tundi päevas tõenäoliselt üle koormatud. Seetõttu on vaja välja töötada strateegiline tegevuskava. Teatistes keskendutakse eelkõige järgmisele: a) lennujaamade olemasoleva läbilaskevõime kasutuse optimeerimine, b) lennuja raudteetranspordi vahelise täiendava koostoime soodustamine; c) lennujaamade keskkonnamõõde, mis puudutab eelkõige õhusõidukite tekitatud müra, ning d) kulutasuvate tehnoloogiliste lahenduste väljatöötamine. Lisaks loodi komisjoni nõustamiseks uus vaatluskeskus. Lennujaamapaketi peamine seadusandlik algatus oli Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsil 2009. aastal vastu võetud direktiiv 2009/12/EÜ, mida kohaldatakse lennujaamade suhtes, mille aastane reisijate arv (lendude puhul) on suurem kui viis miljonit. Lisaks sätestatakse selles iga liikmesriigi kohustus avaldada nende lennujaamade nimekiri, mille suhtes direktiivi kohaldatakse. Direktiivi peamised eesmärgid on lennujaamade infrastruktuuri kasutustasu läbipaistvus, kasutajate konsulteerimine ja diskrimineerimiskeelu rakendamine seoses lennujaamamaksude kindlaksmääramise ja maksimisega lennuettevõtjate poolt. Lisaks seab direktiiv liikmesriikidele kohustuse luua sõltumatu haldusorgan, mis jälgiks lennujaamade juhtorganite ja lennuettevõtjate tegevust ning vastutaks direktiivis sätestatud meetmete nõuetekohase rakendamise järelevalve eest ja lahendaks vajaduse korral lennujaamamaksudega seotud vaidlusi.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on rõhutanud ühtse lennutranspordipoliitika ja tugevama lennuettevõtjate vahelise konkurentsi olulisust arvukates raportites ja arvamustes. Oma resolutsioonides on Euroopa Parlament kaitsnud seisukohta, et Euroopa lennutranspordi siseturu areng toob kaasa positiivse konkurentsi, kuna reisijate jaoks on kättesaadav suur hulk lendusid, tihtipeale odavama hinnaga. Riigiabi osas tervitas Euroopa Parlament komisjoni poolt kavandatud ülemineku lõppu riigiabi andmisel lennuettevõtjatele, sest pidas vajalikuks riiklike lennuettevõtjate allutamist konkurentsieeskirjadele. Teenindusaegade jaotamise küsimuses toetas Euroopa Parlament komisjoni ettepanekut ning täiendas seda muu hulgas koordinaatori volituste ja sõltumatuse suurendamise, uute konkurentide turulepääsu või-

maluste parandamise ning sanktsioonide kehtestamise teel teenindusaegade väärkasutamise korral. Kuid pärast ülemaailmset finants- ja majanduskriisi, mis kahjustas tõsiselt lennuettevõtjate tegevust ja mille tagajärjel vähenes lendude arv alates 2008-2009 talvest, toetas Euroopa Parlament ajutise peatamise meetmete kasutuselevõtmist, nii et jaotatud

teenindusaegade kasutamata jätmise tõttu ei kaota lennuettevõtjad oma õigusi ja neil võimaldatakse lihtsamini vähendada veomahtusid ülekoormatud lennujaamades.

→ [Piero Soave](#)

5.6.8. Lennutransport: tsiviillennundusjulgestus

Lennudusjulgestuse (mitte segi ajada lennundusohutusega^[1]) ülesanne on hoida ära kuritahtlike tegusid õhusõiduki ning selle reisijate ja meeskonna vastu. 2001. aastal aset leidnud kohutavate rünnakute järel on EL võtnud tsiviillennunduse kaitseks vastu terve rea julgeolekueeskirju. Neid eeskirju ajakohastatakse regulaarselt, et käsitleda tekkivaid riske. Liikmesriikidele on jäetud õigus kohaldada rangemaid meetmeid.

^[1] Lennudusohutus on seotud õhusõiduki projekteerimise, tootmise, hoolduse ja käitamisega.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2.

Eesmärgid

Lennudusjulgestuse eesmärk on hoida ära õigusvastaseid tegusid, eelkõige vältides ohtlike objektide, nagu relvad ja lõhkeained, sattumist õhusõidukile. Küsimus on olnud juba aastakümneid kõrgendatud tähelepanu all, kuid 2001. aasta septembri terrorirünnakute järel sai sellest keskne probleem. Sellest ajast alates on selle valdkonna reguleerivat raamistikku kogu maailmas märkimisväärselt laiendatud nii riikide tasandil, rahvusvahelise koostöö ja lepingute kaudu kui ka Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni^[1] (ICAO) ning Chicago konventsiooni 17. lisa ja sellega seotud julgestusauditite ülemaailmse kava^[2] (USAP) kaudu. Mis puutub Euroopa Liitu, siis on viimane arendanud välja asjakohase poliitika, mida regulaarselt ajakohastatakse, et käsitleda tekkivaid riske ja ohte ning tehnoloogilisi muutusi.

Saavutused

2001. aasta septembri terrorirünnakute järel võeti vastu määrus 2320/2002^[3], et kaitsta tsiviillennundust ning luua alus Chicago konventsiooni 17. lisa ühiseks tõlgendamiseks liikmesriikide poolt. 2008. aasta märtsis asendati see määrus määrusega 300/2008^[4].

Parlament ja nõukogu võtsid vastu määruse 300/2008, et sätestada lennudusjulgestuse ühiseeskirjad ja põhistandardid ning luua nende täitmi-

se järelevalve süsteemid. Seda täiendab terve rida komisjoni poolt **kontrolliga regulatiivmenetluse** alusel (ühiseid põhistandardeid täiendavad üldmeetmed) või **regulatiivkomitee menetluse** alusel (ühiste põhistandardite rakendamiseks vajalikud üksikasjalikud meetmed) vastu võetud määrusi. Tasub märkida, et rakenduseeskirjad, mis sisaldavad tundlikku julgeolekuteavet, ei ole avalikud. ELi reguleeriv raamistik põhineb ühistel siduvaltel standarditel ning järgmistel aluspõhimõtetel:

- Iga liikmesriik vastutab tema territooriumilt väljuvate lendude turvalisuse eest (ICAO poolt sätestatud **vastuvõtva riigi vastutus**).
- Kõik reisijad ja töötajad ning kogu pagas peavad läbima enne pardaleminekut läbivaatuse. Last, post ja pardavarud peavad samuti läbima enne laadimist läbivaatuse, välja arvatud juhul, kui nende suhtes kohaldatakse asjakohaseid julgestuskontrolli meetmeid.
- Liikmesriikidele on jäetud õigus kohaldada rangemaid julgestusmeetmeid, juhul kui nad seda vajalikuks peavad.

ELi reguleeriv raamistik hõlmab kõiki lennutranspordiahela komponente, mis võivad mõjutada õhusõiduki ja/või taristu turvalisust. See hõlmab: lennujaama, õhusõidukit, reisijaid, pagasit, lasti, lennujaama- ja pardavarusid, turvatöötajaid ja -varustust. ELi eeskirju kohaldatakse liidu kõigi tsiviillennudusele avatud lennujaamade, kõigi neis lennujaamades teenuseid osutavate ettevõtjate, kaasa arvatud lennuettevõtjate, ning kõigi teiste selliste lennujaamadele või nende kaudu kaupu või teenuseid pakkuvate ettevõtjate suhtes, kes kohaldavad lennudusjulgestusstandardeid. Kohaldavad julgestusstandardid võivad siiski olla proportsionaalsed kaasatud õhusõiduki/toimingu/liiklusega.

Selles kontekstis määrab iga liikmesriik ühe ametiasutuse, kes vastutab lennudusjulgestuse seaduse rakendamise koordineerimise ja järelevalve eest, ning koostab ka siseriikliku tsiviillennunduse julgestusprogrammi (milles sätestatakse kõigi asjaomaste ettevõtjate rollid ja kohustused) ja rakendab seda. Samuti koostavad liikmesriigid siseriikliku lennudusjulgestuse järelevalve programmi (et teha kindlaks ettevõtjate nõuetele vastavuse tase ja pakkuda

^[1] Teatavad õigused kehtivad ka lühemate liinivedude puhul (teavitamine, mittediskrimineerimine, piiratud liikumisvõimega reisijate juurdepääs) ja juhuvedude puhul (mitediskrimineerimine, hüvitamine õnnetuse või piiratud liikumisvõimega isiku erivarustuse kahjustamise korral).

^[2] Chicago konventsiooni 17. lisa sätestatakse rahvusvahelise lennutranspordi julgeoleku kaitse standardid ja soovituslikud tavad. Julgestusauditite ülemaailmne kava (USAP) käivitati 2002. aastal, et jälgida nende standardite täitmist ICAO lepinguriikide poolt.

^[3] EÜT L 355, 30.12.2002, lk 1.

^[4] ELT L 97, 9.4.2008, lk 72.

meetmeid puuduste kõrvaldamiseks) ning rakedavad seda, määravad rikkumise puhul karistusi ja teevad koostööd komisjoniga, kui viimane korraldab inspekteerimisi, et kontrollida ELi lennundusjulgestuse alaste eeskirjade täitmist. Asjaomased ettevõtjad peavad koostama julgestusprogrammi ja seda rakendama, et järgida ELi õigust ja selle liikmesriigi siseriiklikku tsiviillennunduse julgestusprogrammi, kus nad asuvad. Komisjon viib koostöös lennundusjulgestuse eest vastutavate riigi ametiasutustega (ka neid ametiasutusi inspekteeritakse) läbi lennujaamade ja ettevõtjate etteteatamata inspekteerimisi, et kontrollida ELi õiguse rakendamist.

Alates 2014. aasta juulist viivad kõnealused riigi ametiasutused läbi kohapealseid kontrolle ka kolmandate riikide lennujaamades, kui see on asjakohane, et hinnata ELi tarnitava lennulaadiga seotud julgestusmeetmete rakendamist.

Lennutranspordi hõlbustamiseks võib komisjon tunnustada kolmandate riikide lennundusjulgestusstandardite samaväärsust.

Praegune õiguslik raamistik jätab liikmesriikide otsustada, kuidas lennundusjulgestuse kulud kaetakse. 2009. aastal tegi komisjon ettepaneku võtta vastu direktiiv, millega tagada olulisemate põhimõtete, nagu kulutasuvuse ja mittediskrimineerimise kohaldamine lennuettevõtjate või reisijate vahel. Selles ettepanekus ei võetud aga seisukohta avaliku rahastamise ja põhimõtte „kasutaja maksab“ suhte küsimuses ning julgeoleku eest maksja jäeti otsustada subsidiaarsuse alusel. 2013. aasta alguse seisuga oli ettepanek seadusandja poolt veel vastu võtmata.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on olnud alati seisukohal, et tsiviillennundusjulgestus on üks ELi peamisi mureküsimusi, ning on heaks kiitnud range ja efektiivse süsteemi loomise mis tahes terrorirünnaku tõkestamiseks ja vältimiseks. Seda tehes on parlament rõhutanud ka kodanike põhiõiguste olulisust ning vajadust tasakaalustada lennundusjulgestuse parandamise

meetmed tugevate ja piisavate tagatistega, mille eesmärk on kaitsta kodanike eraelu puutumatumust, inimväärikust ja tervist.

Näiteks 23. oktoobri 2008. aasta resolutsiooniga^[1] sundis parlament komisjoni võtma tagasi ja muutma ettepanekut kehaskannerite kohta, samas kui 1. juuni 2011. resolutsioonis nõuti tungivaltp igasuguse ioniseerivat kiirgust kasutava tehnoloogia vältimist turvakontrollis ning soovitati, et kasutama peaks ainult nn kriipsujuku kujutist ja et sellega seotud andmeid ei tohiks säilitada ega salvestada. 2011. aasta novembris vastu võetud õigusaktid turvaskannerite kohta^[2] vastavad neile kriteeriumitele.

Üldiselt on parlament seisukohal, et komiteemenetlus ei ole lennundusjulgestuse sektoris asjakohane, seda vähemalt meetmete puhul, millel on mõju kodanike õigustele. Oma 2011. aasta juuni raportis nõudis parlament seetõttu enda täielikku kaasamist kaasotsustamise kaudu (seni ei ole see siiski teoks saanud).

Mis puudutab julgestusmeetmete rahastamist, siis on parlament seisukohal, et julgestustasud peaksid katma ainult julgestuskulusid ja et liikmesriigid, kes kohaldavad rangemaid meetmeid, peaksid sellest johtuvad lisakulud ise kandma.

Euroopa Parlamendi sellealased otsused:

- 23. oktoobri 2008. aasta resolutsioon lennundusjulgestuse vahendite ja kehaskannerite mõju kohta inimõigustele, privaatsusele, inimväärikusele ja andmekaitsele (P6_TA(2008)0521)^[3].
- 5. mai 2010. aasta õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv lennundusjulgestustasude kohta (P7_TA(2010)0123)^[4].
- 1. juuni 2011. aasta raport lennundusjulgestuse ja eelkõige turvaskannerite kohta (A7-0216/2011)^[5].

→ Marc Thomas

^[1] Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2008)0521.

^[2] Komisjoni määrused 1141/2011 (ELT L 293, 11.11.2011) ja 1147/2011 (ELT L 294, 12.11.2011).

^[3] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0521+0+DOC+XML+V0//ET>

^[4] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0123+0+DOC+PDF+V0//ET>

^[5] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT%2bA7-2011-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fET>

5.6.9. Lennutransport: ühtne Euroopa taevas

Ühtse Euroopa taeva algatuse eesmärk on suurendada lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste tõhusust, vähendades Euroopa õhuruumi killustatust. Olemuselt on käimasolev algatus üleeuroopaline ja avatud ka naaberriikidele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2.

Eesmärgid

Ühtse Euroopa taeva algatus käivitati 1999. aastal, et parandada lennuliikluse korraldamise^[1] ja aeronavigatsiooniteenuste^[2] toimimist Euroopa õhuruumi parema integreerimise abil. Ühtse Euroopa taeva eeldatav kasu on tohutu, kui mõelda, et 2004. aastaga võrreldes võiks algatus (mis viiakse lõpule 2030. aasta paiku) õhuruumi läbilaskevõimet kolmekordistada, vähendada lennuliikluse korraldamise kulusid poole võrra, parandada ohutust kümnekordselt ning vähendada 10% võrra lennunduse mõju keskkonnale^[3].

Saavutused

Ühtse Euroopa taeva algatus käivitati reaktsioonina aeronavigatsiooni tõttu tekkinud viivitustele, mis saavutasid tipptaseme Euroopas 1990. aastate lõpus. Algatuse eesmärk on vähendada Euroopa õhuruumi killustatust (liikmesriikide, tsiviil- ja militaarkasutuse ja tehnoloogiate vahel) ja suurendada seeläbi õhuruumi läbilaskevõimet ning lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste tõhusust. Olemuselt on algatus üleeuroopaline ja avatud ka naaberriikidele – mida tõendab Eurocontrol^[4] tähtis osa selle rakendamisel. Praktikas peaksid tänu ühtse Euroopa taeva algatusele vähenema lennuajad (lühemate marsruutide ja väiksemate viivituste tõttu) ning seega lennukulud ja lennundusest põhjusta-

tud heited. Esimesed ühised nõuded, millega loodi ühtne Euroopa taevas, võeti vastu 2004. aastal ning need hõlmasid raammäärust (EÜ) nr 549/2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks, määrust (EÜ) nr 550/2004 aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas, määrust (EÜ) nr 551/2004 õhuruumi korraldamise ja kasutamise kohta ühtses Euroopa taevas^[5] ja määrust (EÜ) nr 552/2004 Euroopa lennuliikluse juhtimisvõrgu koostalitlusvõime kohta. Kõnealust raamistikku muudeti 2009. aastal, et hõlmata ka toimivuspõhised mehhanismid (määrus (EÜ) nr 1070/2009). Raamistikku täiendati ELi lennuohutusalaste eeskirjade (ja Euroopa Lennundusohutusameti seonduvate pädevuste) laiendamisega lennuliikluse korraldamisele, aeronavigatsiooniteenustele ja lennujaamade toimimisohtusele^[6]. Paralleelselt on mitu rakenduseeskirja ja tehnilist standardit võtnud vastu kas komisjon (komiteemenetluse korras) või, veidi harvem, seadusandja^[7].

Nimetatud terviklik õigusraamistik on märkimisväärselt soodustanud Euroopa õhuruumi restruktureerimist ja aeronavigatsiooniteenuste osutamist, sätestades eelkõige reguleerimisega seotud ülesannete eraldamise teenuste osutamisest, palju suurema paindlikkuse õhuruumi tsiviil- ja militaartarbitseks kasutamisel, seadmete koostalitlusvõime, ülemise õhuruumi ühtlustatud liigitamise^[8], ühise aeronavigatsioonitasude süsteemi ning lennujuhilubade väljastamise ühised nõuded. Lisaks kehtestati ühtse Euroopa taeva algatuse struktuuri põhikomponendid:

- **Tulemusliikkuse kava**^[9] kohased siduvad eesmärgid sellistes põhivaldkondades nagu ohutus^[10], keskkond, läbilaskevõime ja kulutõhusus, ning stiimulid, mille eesmärk on parandada lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste üldist tõhusust. Tulemuseesmärgid võtab vastu komisjon komiteemenetluse

[1] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bREPORT%2bA7-2011-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fET>

[2] Aeronavigatsiooniteenused hõlmavad kõiki aeronavigatsiooniks pakutavaid teenuseid, sealhulgas lennuliiklusteenused, sideteenused, navigatsiooni- ja seireteenused, meteoroloogiateenused ning aeronavigatsiooniteabe teenistus.

[3] Juhime tähelepanu asjaolule, et nimetatud ühtse Euroopa taeva eesmärgid on samad, mis esitatud Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteemi (SESAR) projektis, mis võib olla veidi eksitav.

[4] Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon (Eurocontrol) on üleeuroopaline tsiviil-militaarne valitsustevaheline organisatsioon, mis loodi 1963. aastal, et säilitada ohutust lennuliikluse korraldamise valdkonnas. Organisatsioon koosneb 39 lepinguosalisest riigist ja Euroopa Liidust. Komisjon on määranud Eurocontroli ühtse Euroopa taeva tulemusliikkuse hindamise asutuseks ja võrgustiku haldajaks.

[5] Lennujaamast lennujaama, sest lennujaamad toimivad õhuruumi sisse- ja väljapääsudena. Sellele viidatakse kui nn värvast värvani lähenemisviisile.

[6] Määrusega 1108/2009.

[7] Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/23/EÜ ühenduse lennujuhiloa kohta.

[8] Õhuruum liigitatakse rahvusvahelise tsiviillennunduse Chicago konventsiooni määratletud klassideks (A–G). Lennureeglid ja pakutavad teenused on klassiti erinevad.

[9] Kehtestatud määrusega (EÜ) nr 691/2010.

[10] Alates 2015. aastast.

korras^[1]. Tulemuslikkuse hindamise asutus (praegu EUROCONTROL) aitab kaasa nende eesmärkide ettevalmistamisele ning jälgib tulemuslikkuse kava rakendamist.

- **Võrgustiku haldaja** (praegu EUROCONTROL) tegeleb **võrgustiku funktsiooniga**, mida tuleb käsitleda tsentraliseeritult, nagu nt Euroopa lennumarsruutide võrgustiku kujundamine, lennuliiklusvoogu juhtimine ning üldises lennuliikluses kasutatavate raadiosageduste koordineerimine.
- **Funktsionaalsed õhuruumiosad** vähendavad Euroopa õhuruumi killustatust, korraldades seda ümber vastavalt liiklusvoogudele, mitte riigipiiridele. See võimaldab tõhustatud koostööd (st õhuruumi paremat haldamist ning teedevõrgustiku ja mastaabisäästu optimeerimist teenuste integreerimise abil) ja isegi riigipiiride üleseid teenuste osutajate ühinemisi, mis vähendab aeronavigatsiooniteenuste kulu. Igas funktsionaalses õhuruumiosas määravad asjaomased liikmesriigid ühe või mitu lennuliiklusteenuste^[2] osutajat. Siiani on kokku lepitud üheksa funktsionaalse õhuruumiosa loomises, mis hõlmavad 31 riiki^[3].
- **Ühisettevõtte SESAR**, mis loodi 2007. aastal, haldab ühtse Euroopa taeva tehnoloogilist ja tööstusliku mõõdet, st Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteemi väljatöötamist ja kasutuselevõttu. Programmi SESAR arendusetaapi hinnanguline kogukulu (ajavahemikuks 2008–2013, kuid tõenäoliselt viiakse see lõpule 2017. aastal) on 2,1 miljardit eurot, mis jagatakse võrdselt ELi, EUROCONTROLi ja ettevõtjate vahel. Kasutuselevõttuetapp (st uue süsteemi ulatuslik paigaldamine vahemikus 2014–2020, kuid tõenäoliselt lõpetatakse see 2030. aastal) võib nõuda enam kui 30 miljardit eurot.

Seega näib, et lennuliikluse korraldamise tõhusus on Euroopas paranemas, kuna keskmine viivitus lennuliiklusvoogu juhtimisel lennu ajal ja lennujaamades on võrreldes 1999. aastal olnud 5,4 minutiga lennu kohta vähenenud 1,8 minutile 2011. aastal ja umbes ühele minutile 2012. aastal. Samuti on alates 2008. aastast keskmine horisontaalne otselennumarsruudi pikenedamine^[4] järjest vähenenud, 4,6%-lt 4,3%-le

2011. aastal ning umbes 4,2%-le 2012. aastal, nii et läbitud lennumarsruudid on keskmiselt 4,2% pikemad nn otsesemast marsruudist. Eeldatavasti on aeronavigatsiooniteenuste kulu vähenenud ajavahemikus 2009–2014 3,5 miljardi euro võrra (st nimetatud perioodi kogukulud peaksid moodustama 37,2 miljardit eurot, kuid 2009. aasta hindade^[5] alusel arvutatuna peaksid need olema 40,7 miljardit eurot).

Tõenäoliselt praegustest paremustest siiski ei piisa ühtse Euroopa taeva (väga ambitsioonikate) eesmärkide saavutamiseks^[6]. Viimase kümnendi jooksul tehtud edusammudele vaatamata on Euroopa õhuruum täielikust integratsioonist veel kaugel. See tuleneb kindlasti algatuse (mida igal juhul ei peaks lõpule viidama 2030. aastaks) tohutust ulatusest ning sellega kaasnevatest raskustest ja kõhklustest. Ühtse Euroopa taeva algatus jätkub 2013. aastal ning komisjon kavatseb teha ettepaneku uute eeskirjade kohta, et kõrvaldada olemasolevad puudujäägid seoses riiklike aeronavigatsiooniteenuste pakkujate tõhususe ja kvaliteediga ning praeguse väheoptimaalse institutsioonilise struktuuriga.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on alati püüdnud kõrvaldada takistusi ühtse Euroopa taeva rakendamise teelt, lähenedes sellele pragmaatilisel. Sellega seoses on ta kindlalt ja edukalt rõhutanud, et tsiviil- ja militaarsektor peavad tegema tihedat koostööd õhuruumi paindliku kasutamise osas, ajal, mil liikmesriigid ei soovinud veel väga selle küsimusega tegeleda. Samuti tegi parlament ettepaneku luua tööstusalane nõuandekomitee, et sidusrühmad saaksid komisjonile ühtse Euroopa taeva tehniliste aspektide kohta nõu anda. Parlament on ka alati seisnud hea EUROCONTROLi tähtsa rolli eest ühtse Euroopa taeva rakendamisel ning vajaduse eest soodustada koostööd naaberriikidega, et laiendada algatust väljapoole ELi piire.

Arvestades, et ühtse Euroopa taeva suuremad eesmärgid on veel täitmata, palub parlament nüüd komisjonil vahetada alt üles lähenemisviisi ülalt alla lähenemisviisi vastu, et ületada viimased kõhklused ning kiirendada algatuse rakendamist, eelkõige programmi SESAR ja funktsionaalsete õhuruumiosade puhul.

^[1] Tulemuslikkuse kava esimene vaatlusperiood hõlmab kalendriaastaid 2012–2014. Järgnevad vaatlusperioodid on viie kalendriaasta pikkused.

^[2] Tulemuslikkuse kava esimene vaatlusperiood hõlmab kalendriaastaid 2012–2014. Järgnevad vaatlusperioodid on viie kalendriaasta pikkused.

^[3] Kõik ELi liikmesriigid pluss Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, Norra ja Šveits. Kõnealused funktsionaalsed õhuruumiosad (mis on loodud riikidevaheliste lepingutega vastavalt nn alt üles lähenemisviisile), piirduvad enamuses siiski riigipiiridega ega kajasta tingimata liiklusvoogusid.

^[4] Vahe tegeliku lennumarsruudi (väljalennupiirkonnast maandumipiirkonnani – piirkonna all mõeldakse lennu-

jaama terminali ümbritsevat ala 30 mere miili raadiuses) ja otsemarsruudi vahel. See on nn ülemääraselt lennatud vahemaa.

^[5] Tuleb siiski märkida, et 2009. aasta hinnad teenuseühiku kohta olid erakordselt kõrged.

^[6] Näiteks kavatsevad lennuettevõtjad ja Euroopa Komisjon vähendada 2020. aastaks aeronavigatsiooniteenuste kulu poole võrra.

Olulised sellekohased parlamendi tehtud otsused on järgmised:

- 29. jaanuari 2004. aasta seadusandlik resolutsioon määruse kohta, millega kehtestatakse ühtse Euroopa taeva loomise raamistik^[1];
- 25. märtsi 2009. aasta õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 549/2004, (EÜ) nr 550/2004, (EÜ) nr 551/2004 ja (EÜ) nr 552/2004, et parandada Euroopa lennundussüsteemi toimivust ja säästvust^[2];
- 23. oktoobri 2012. aasta resolutsioon ühtset Euroopa taevast käsitlevate õigusaktide rakendamise kohta (P7_TA(2012)0370)^[3].

→ [Marc Thomas](#)

^[1] ELT C 96 E/100, 21.4.2004, lk 99.

^[2] ELT C 117 E/44, 6.5.2010, lk 23.

^[3] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0370+0+DOC+XML+V0//ET>

5.6.10. Meretransport: strateegilised suunised

Meretransporti käsitlevates Euroopa õigusaktides keskendutakse teenuste vaba liikumise põhimõtte kohaldamisele ja konkurentsieeskirjade õigele kohaldamisele, samal ajal on tähtis tagada kõrgel tasemel ohutus, head töötingimused ja keskkonnanormid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2, mida täiendavad lepingu üldsätted konkurentsi ja teenuste osutamise vabaduse kohta (3.2.3.).

Eesmärgid

90% ELi väliskaubandusest ja 40% ELi liikmesriikide vahelisest kaubandusest toimub meritsi. Igal aastal läbib ELi sadamaid üle 3,7 miljardi tonni veoseid ja see kogus kasvab. Lisaks sellele läbib Euroopa meresadamaid üle 400 miljoni reisija aastas. Seetõttu on sidus meretranspordipoliitika ELi majandusliku arengu seisukohast väga tähtis.

Peamine eesmärk on kohaldada aluslepingus sätestatud teenuste osutamise vabaduse põhimõtet liidu meretranspordi suhtes ja tagada konkurentsieeskirjade järgimine. Kõnealune poliitika põhineb ka ELi huvil kaitsta end kolmandatest riikidest pärit kaubalaevastike ebaausa konkurentsi ohu eest ning liikuda kogu maailmas õiglaste ja stabiilsete konkurentsi tingimuste poole meretranspordi ja sellega seotud merendussektorite jaoks. Eriti jälgib EL seda, et põhilised meretransporditeed oleksid avatud kõigile turuosalistele. Arvesse tuleb võtta meretranspordi ülemaailmsel mõõdet, samuti on vaja edasi arendada laiaulatuslikku rahvusvahelist õigusraamistikku, pidades silmas, et ELi huvid oleksid rahvusvahelistel foorumitel esindatud kooskõlastatult ja tulemuslikult.

Meretransport aitab olulisel määral kaasa töökohtade loomisele ELis, seda nii otseselt kui ka kaudselt. Seetõttu on töötingimuste parandamine, oskustõrjõu nappusest ülesaamine ja kutseoskustega seotud meetmed meretranspordipoliitikas samuti väga tähtsal kohal.

Meretransport on ka integreeritud merenduspoliitika (5.4.8) oluline osa. ELi meresõiduohutuse poliitikat käsitletakse eraldi peatükis (5.6.11).

Tulemused

A. Üldsuunised

Meretransporti käsitleti komisjoni 1985. aasta memorandumis „Edusammud ühtse transpordipoliitika suunas – meretransport” ja 1996. aasta teatises „Uue merestrategie suunas”. Komisjoni roheline raamat **meresadamate ja meretranspordiinfrastruktuuri kohta** (KOM(97) 0678)) sisaldab valdkonna üksikasja-

likku analüüsi ning selles käsitletakse põhjalikult sadamatasude ja turukorraldusega seotud probleeme, sealhulgas sadamate integreerimist üleeuroopalis-tesse transpordivõrkudesse (TEN-T).

B. Turulepääs

22. detsembri 1986. aasta määrusega 4055/86 **teenuste osutamise vabaduse põhimõtte kohaldamise kohta liikmesriikide ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelises mereveos** kaotati kehtivad piirangud ELi reederitele pärast ülemineku- perioodi. 22. detsembri 1986. aasta määrus 4058/86 **kooskõlastatud tegevuse kohta ookeanikaubanduses vaba juurdepääsu tagamiseks mereveoste**le andis ühendusele võimaluse võtta vastumeetmeid, juhul kui piiratakse vaba juurdepääsu mereveoste-
le.

1992. aasta juunis võttis nõukogu vastu meetmete paketi **merekabotaaži** järkjärguliseks **liberaliseerimiseks**, st veoettevõtjate, kelle alaline asukoht ei ole vastavas liikmesriigis, juurdepääsuks meretransporditurule nimetatud liikmesriigi sadamate vahel. Nõukogu 7. detsembri 1992. aasta määruses 3577/92 sätestati lõplikult kabotaaži liberaliseerimise põhimõte alates 1. jaanuarist 1993 ühenduse reederitele, kes käitavad liikmesriigis registreeritud laevu. See protsess viidi lõpule 1. jaanuaril 1999.

C. Konkurentsieeskirjad

22. detsembril 1986. aastal võttis nõukogu merenduspaketi osana vastu määrused 4056/86 ja 4057/86. Nendest esimesega nähti ette **konkurentsieeskirjade rakendamise kord rahvusvahelises meretranspordis ühenduse sadamatest või sadamatesse**. Selle määruse eesmärk oli tagada, et konkurentsi kokkulepete kaudu ei moonutataks. 13. oktoobril 2004. aastal võttis komisjon vastu **valge raamatu määruse 4056/86 läbivaatamise kohta, millega kohaldatakse EÜ konkurentsieeskirju meretranspordi suhtes** (COM(2004) 0675).

2004. aastal esitas komisjon ka **muudetud suunised riigiabi andmise kohta meretranspordile** (COM(2004) 0043). Selles osutati, missugune abi – eriti eesmärgiga soodustada aluste kandmist liikmesriikide registritesse või nende lipu alla registreerimise juurde naasmist – on vastavuses ühenduse õigusega.

2001. aasta veebruaris esitas komisjon meetmete paketi, et töötada välja selged eeskirjad ning luua avatud ja läbipaistev kord **juurdepääsuks sadamateenustele** (nn **sadamapakett**) (COM(2001) 0035).

Selle eesmärk oli **avada sadamateenused konkurentsile**, nii üksikutes meresadamates kui ka nende vahel. Pärast seda, kui Euroopa Parlament oli ettepaneku 20. novembril 2003. aastal toimunud kolmandal lugemisel tagasi lükanud, tegi komisjon uue katse küsimusega tegeleda ja esitas 13. oktoobril 2004. aastal uue ettepaneku (COM(2004) 0654), mille parlament samuti tagasi lükkas – seekord esimesel lugemisel, 18. jaanuaril 2006 – ja mõni aeg hiljem võttis komisjon selle tagasi.

Seejärel algatas komisjon ulatusliku konsulteerimismenetluse ja esitas selle tulemusel 2007. aasta oktoobris oluliselt ulatuslikuma teatise Euroopa sadamapoliitika kohta (COM(2007) 0616). Selles arutles komisjon uuesti konkurentsioiguse alaste raamtingimuste üle sadamates ja nende vahel ning pakkus välja näiteks suunised riigiabi andmise kohta sadamatele. Lisaks käsitleti teatises ka muid probleeme, nagu sadamate tulemuslikkus ja tulevased nõuded läbilaskevõimele, samuti vajalik ühendus sisemaaga, keskkonnaprobleemid ja kaugeleulatuvad muutused meretranspordi valdkonnas.

D. Töötingimused

21. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/63/EÜ põhineb Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditöölise Ametiühingute vahelisel kokkuleppel. Selles käsitletakse **meremeeste tööaja korraldust** ELi liikmesriigi lipu all sõitvatel laevadel, ning 13. detsembri 1999. aasta direktiiviga 1999/95/EÜ kohaldatakse seda ka ühenduse sadamates peatuvatele kolmanda riigi lipu all sõitvatele laevadele.

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) võttis 23. veebruaril 2006. aastal vastu **meretöönormide konventsiooni**, luues sellega ühe ühtse õigusakti, mis hõlmab kõiki meretöö suhtes kohaldatavaid standardeid: meremeestel õigust turvalisele ja ohutule töökohale vastavalt kehtivatele ohutusnõuetele, samuti kohastele töö- ja elutingimustele ning tervisekaitsele, meditsiinibile ja sotsiaalsele kaitsele. Direktiiviga 2009/13 rakendati Euroopa Ühenduse Reederite Ühingu (ECSA) ja Euroopa Liidu Transporditöölise Ametiühingute kokkulepe selle konventsiooni osas.

21. novembri 2012. aasta direktiivis 2012/35/EL, millega muudetakse direktiivi 2008/106/EÜ **meremeeste väljaõppe miinimumtaseme** kohta, on sätestatud, et meremeeste väljaõpet ja diplomeerimist reguleeritakse Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) 1978. aasta meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste konventsiooniga (STCW konventsiooniga), mis jõustus 1984. aastal ja mida 1995. aastal oluliselt muudeti. Direktiiviga võeti see üle liidu õigusesse, et säilitada liidu meremeeste konkurentsivõime ja tagada kaasaegse väljaõppe abil laevadel ohutus.

E. Meretranspordi keskkonnanõuded

Viimastel aastatel on merekeskkonna kaitseks võetud arvukaid meetmeid, mille hulka kuuluvad muu hulgas:

- 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/59/EÜ laevaheitmete ja lastijäätmete vastuvõtmise seadmete kohta sadamates; sellega kehtestatakse kohustuslik õli, õlisegude, laevaheitmete ja lastijäätmete kõrvaldamine ELi sadamates ja sellekohane kontroll;
- 14. aprilli 2003. aasta määrus (EÜ) nr 782/2003 tinaorgaaniliste ühendite keelamise kohta laevadel; neid ühendeid kasutatakse peamiselt laevakerel veeorganismide tõrje vahenditena, kuid need kahjustavad tugevalt keskkonda;
- 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/35/EÜ, mis käsitleb laevade põhjustatud merereostust ning karistuste kehtestamist merereostusega seotud rikkumiste eest. Direktiiv sisaldab rikkumiste täpseid määratlusi ja selles on sätestatud, et rikkumiste eest karistatakse „tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistustega, mille hulka võivad kuuluda ka kriminaal- või halduskaristused“. 2009. aasta mais leppisid Euroopa Parlament ja nõukogu kokku läbivaadatud direktiivis, mille kohaselt käsitletakse laevadelt pärinevate saasteainete merre heitmist (sealhulgas vähemtõsiste juhtumite puhul) kuriteona, kui see on toime pandud tahtlikult või ettevaatamatuse või tõsise hooletuse tõttu;
- mitmed direktiivid laevakütuste väävlisalduse vähendamise kohta, mis tipnesid 21. novembri 2012. aasta direktiiviga 2012/33/EL.

F. ELi meretranspordipoliitika kuni 2018. aastani

2009. aasta jaanuaris esitas komisjon **teatise „Strateegilised eesmärgid ja soovitused seoses ELi meretranspordipoliitikaga kuni 2018. aastani“** (COM(2009)0008). Selles esitati ELi meretranspordisüsteemi jaoks peamised strateegilised tegevusvariandid kuni 2018. aastani. Nimetatud teatises määratletakse põhilised tegevusvaldkonnad ning terve rida eesiseisvaid ülesandeid:

- ELi laevandus globaliseerunud turgude ja suurenenud konkurentsiturve kontekstis;
- inimressursid, merepraktika ja merendusala oskusteave. Võimalike meetmete eesmärk on eelkõige suurendada merendusala elukutsete atraktiivsust, parandada meremeeste väljaõpet tööhõive osas, suurendada elukestva edutamise võimalusi merendussektorites ning tõsta laevanduse mainet. Lisaks kaaluti võimalusi tagada ILO 2006. aasta meretöö konventsiooni (MLC) rakendamine ning meeskondade hariduse ja koolituse parandamine;

- meetmed pikaajalise eesmärgi, s.o jäätme- ja saastevaba meretranspordi saavutamiseks ning meetmed meresõiduohutuse parandamiseks ning terrorismi ja piraatluse ärahoidmiseks;
- lähimerevedude kogu potentsiaali ärakasutamine, näiteks Euroopas piirideta meretranspordiruumi loomise, meremagistraalprojektide või sadamate sisemaaga ühendamise projektide täieliku rakendamise kaudu;
- mereuuringud ja innovatsioon. Komisjon soovib toetada innovatsiooni ning tehnoloogiaalast teadus- ja arendustegevust meretranspordis, et parandada laevade energiatõhusust, vähendada nende keskkonnamõju ja parandada elukvaliteeti merel. Samuti pooldatakse võrdlusraamistiku loomist e-merendusteenuste osutamiseks Euroopas ja kogu maailmas.

Komisjon esitab lähiaastatel mitmeid ettepanekuid selles teatises loetletud tegevusvaldkondade kohta.

Euroopa Parlamendi roll

24. aprilli 1997. aasta resolutsioonis andis Euroopa Parlament positiivse hinnangu komisjoni teatisele „Uue merestrateegia suunas” ja rõhutas, et on vaja võrdseid konkurentsitingimusi, samuti on vaja väärtustada meremeeste sotsiaalset kaitset kooskõlas rahvusvaheliste lepingutega, mida parlamendi arvates peaksid täitma ka mugavuslipu all sõitvad laevad. Euroopa Parlament nõudis ka teiseste registrite õigusliku staatuse selgitamist ja ühenduse registri loomist.

Euroopa Parlament märkis 1999. aastal oma arvamuses, et **direktiivi ettepanekud sadamateenuste turule juurdepääsu kohta**, mis esitati pärast komisjoni **rohelist raamatut meresadamate teemal**, ei olnud konkurentsitingimuste reguleerimiseks sadamates ja sadamate vahel sobivad. Seepärast lükkas

Euroopa Parlament kõnealused ettepanekud tagasi, nagu eespool kirjeldati, ning peatas menetluse.

12. aprilli 2005. aasta resolutsioonis **merelühisõidu kohta** nõudis Euroopa Parlament merelühisõidu tõhusamat edendamist, halduskorra vähendamist nii palju kui võimalik, kvaliteetsete transpordikoridoride arendamist Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ning infrastruktuuri tehtavate investeeringute muutmist prioriteetseks, et parandada juurdepääsu sadamatele.

5. mai 2010. aasta resolutsioonis **strateegiliste eesmärkide ja soovitude kohta seoses ELi meretranspordipoliitikaga kuni 2018. aastani** toetas Euroopa Parlament põhimõtteliselt komisjoni lähenemisviisi ja nõudis tervet rida konkreetseid meetmeid (võitluse jätkamist mugavuslippude kuritarvitamise vastu, jätkuvat riigiabi, et säilitada ELi meretranspordi konkurentsivõime, meretranspordi suuremat arvestamist TEN-T kontekstis, samuti meretranspordi säästvuse suurendamist laevade heitkoguste vähendamisega, väliskulude arvesse võtmisega ja ülemaailmsete keskkonnanõuete kehtestamisega IMO raames).

15. detsembril 2011 võttis Euroopa Parlament vastu algatusraporti **Euroopa ühtse transpordipiirkonna kohta**, vastuseks **komisjoni 2011. aasta valgele raamatule**. Meretranspordi osas nõudis parlament, et (i) 2013. aastaks esitataks ettepanek nn sinise vööndi kohta, (ii) loodaks Euroopa lühimaa ja keskpika vahemaa meretranspordi poliitika ning (iii) eraldataks järgmises mitmeaastas finantsraamistikus aastateks 2014–2020 vähemalt 15% TEN-T vahenditest projektidele, millega parandatakse meresadamate, siseveesadamate ja mitmeliigiliste platvormide säästlikke ja mitut transpordiliiki hõlmavaid ühendusi.

→ Jakob Semrau

5.6.11. Meretransport: liiklus- ja ohutuseeskirjad

Mitmete ELi direktiivide ja määrustega, eriti pärast naftatankeritega Erika ja Prestige toimunud õnnetusi vastu võetud kolme õigusaktide paketi ja viimastel aastatel meretranspordi ohutusnõudeid oluliselt tõhustatud.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu VI jaotis, eriti artikli 91 lõike 1 punkt c ja artikli 100 lõige 2.

Eesmärgid

Meretranspordi poliitika keskne element on meresõiduohutus, kusjuures eesmärk on kaitsta reisijaid ja meeskonnaliikmeid ning merekeskkonda ja rannapiirkondi. Meretranspordi üleilmset mõõdet arvestades töötab Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (IMO) välja ühtsed ja rahvusvaheliselt tunnustatud ohutusnõuded. Tähtsamad rahvusvahelised kokkulepped on rahvusvaheline konventsioon laevade põhjustatud merereostuse vältimise kohta (MARPOL), rahvusvaheline konventsioon inimeste ohutusest merel (SOLAS) ning meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvaheline konventsioon (STCW). ELi meretranspordi poliitika põhieesmärk on liidu õiguse kiire kohandamine nimetatud rahvusvaheliste konventsioonidega. Minevikus ei ole siiski kõik IMO meetmed meresõiduohutuse parandamisel piisavaks osutunud. Seepärast on tähtis ka nii liikmesriikide kui ka ELi osalemine nende rahvusvaheliste konventsioonide edasiarendamisel ja täiendamisel ning ELi tasandil täiendavate meetmete vastuvõtmisel.

Saavutused

A. Põhilised õigusaktid

ELi osa seisneb eelkõige rahvusvaheliste eeskirjade ülevõtmises ELi õigusesse, et tagada nende seadusjõud ja ühtne kohaldamine kõigis liikmesriikides. Selles osas saavutati 1990. aastatel märkimisväärset edu.

1. Meremeeste väljaõpe

22. novembri 1994. aasta direktiiviga 94/58/EÜ meremeeste väljaõppe miinimumtaseme kohta kuulutati IMO 1978. aasta meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvaheline konventsioon (STCW) ELi õiguse osaks. Konventsiooni muudeti oluliselt 1995. aastal ning selle sätteid konsolideeriti 4. aprilli 2001. aasta direktiiviga 2001/25/EÜ; viimane on asendatud 19. novembri 2008. aasta uuesti sõnastatud direktiiviga 2008/106/EÜ. Selles direktiivis määratakse kindlaks meremehe sertifikaadi taotlejate koolituseeskirjad ja pädevusstandardid ning reguleeritakse spetsialistide kooli-

tust, liikmesriikide nõudeid meremeeste väljaõppele, laevapere liikmete vahelist suhtlust ja meremeeste kutsepädevuse tõendite kontrolli sadamariigi kontrolli raames. Aastal 2010 muudeti oluliselt STCW konventsiooni – karmistati tervisenõudeid ja meetmeid kutsetunnistustega seotud pettuste ärahoidmiseks ning ajakohastati ohutusosalast koolitust. Need uued sätted tuleb liikmesriikide õigusesse üle võtta vastavalt 21. novembri 2012. aasta direktiivile 2012/35/EL, millega muudetakse direktiivi 2008/106/EÜ meremeeste väljaõppe miinimumtaseme kohta.

2. Laevavarustus

20. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/98/EÜ (laevavarustuse kohta) eesmärk on tagada SOLASe konventsiooni ühetaoline kohaldamine kaubalaevade varustusele ja muuta sellest tulenevad IMO resolutsioonid kohustuslikuks.

3. Reisilaevade ohutus

Määrus (EÜ) nr 3051/95 ro-ro-tüüpi reisiparvlaevade meresõiduohutuse korralduse kohta võeti vastu 8. detsembril 1995. Kahe ELi sadama vahel regulaarliinidel veeteenust pakkuvate laevade ohutust reguleerib 6. mai 2009. aasta direktiiv 2009/45/EÜ, millega konsolideeritakse ja sõnastatakse uuesti direktiiviga 98/18/EÜ kehtestatud reisilaevade ohutuseeskirjad ja -nõuded ning tunnistatakse viimanimetatud direktiiv kehtetuks. 18. juuni 1998. aasta direktiiviga 98/41/EÜ reisilaevade pardal olevate isikute registreerimise kohta võimaldati jälgida reisijate arvu ning seega muuta päästeoperatsioonid õnnetuse korral tõhusamaks ja kiiremaks.

4. Sadamariigi kontroll

19. juuni 1995. aasta direktiivi 95/21/EÜ eesmärk oli rahvusvaheliste keskkonna- ja ohutusnõuete tõhusam jõustamine kohustusliku regulaarse kontrolli abil ELi sadamates (sadamariigi kontroll), mida teostavad mitte üksnes lipuriigid, vaid osalt ka vastavad sadamavõimud. Seda direktiivi on uue meresõiduohutuse paketi raames edasi arendatud (vt allpool).

5. Laevade kontrolli ja ülevaatusega tegelevad organisatsioonid (klassifikatsiooniühingud)

Nõukogu 22. novembri 1994. aasta direktiiviga 94/57/EÜ kehtestati ühised eeskirjad ja standardid laevade kontrolli ja ülevaatusega tegelevatele organisatsioonidele (klassifikatsiooniühingutele). Ka seda direktiivi muudeti Erika I meetmepaketi raames (vt allpool).

B. Arengud pärast laevadega Erika ja Prestige toimunud õnnetusi

Pärast naftatankeritega Erika ja Prestige toimunud õnnetusi (vastavalt 1999. ja 2002. aastal) karmistati ELi meresõiduohutuse standardeid veelgi.

1. Erika I meetmepakett

19. detsembri 2001. aasta direktiiviga 2001/105/EÜ karmistati ja ühtlustati varasema direktiivi sätteid laevade kontrolli ja ülevaatusega tegelevate organisatsioonide (klassifikatsiooniühingute) kohta. 19. detsembri 2001. aasta direktiiviga 2001/106/EÜ muudeti liikmesriikide teostatav **sadamariigi kontroll** teatavate potentsiaalselt ohtlike laevade jaoks kohustuslikuks. Direktiiviga loodi ka nn must nimekiri laevadest, millele võib keelata pääsu ELi sadamatesse. 18. veebruaril 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 417/2002 **sätetati kindel ajakava ühekordse kerega naftatankerite kasutamise järkjärguliseks lõpetamiseks** ja nähti ette nende asendamine ohtumate topeltkeregaga laevadega. Pärast naftatankeriga Prestige toimunud õnnetust kiirendati ajakava 22. juuli 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1726/2003; seejärel 13. juuni 2012. aasta määrusega (EL) nr 530/2012 **topeltpõhja ja -parraste või samaväärsede konstruktsiooninõuete kiirendatud järkjärgulise kasutuselevõtu kohta** ühekordse põhja ja parrastega naftatankerite puhul, kuulutati kehtetuks määrus (EÜ) nr 417/2002 ja astuti vastusamme mõningate IMO eeskirjade põhjal võimalike erandite suhtes. Selle määruse kohaselt võivad liikmesriikide lipu all sõita üksnes raskeid õlisid vedavad kahekordse kerega tankerid, ning kõigil ühekordse kerega tankeritel nende lipuriigist sõltumata keelatakse liikmesriikide jurisdiktsiooni all olevatesse sadamatesse või avamereterminalidesse siseneda või nende jurisdiktsiooni all olevas piirkonnas ankrusse heita.

2. Erika II meetmepakett

27. juuni 2002. aasta direktiiviga 2002/59/EÜ loodi **ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteem** (SafeSeaNet). Liikmesriigi sadamasse suunduva laeva omanik peab eelnevalt esitama asjaomastele sadamavõimudele mitmesugust teavet, eelkõige ohtliku või saastava lasti korral. Direktiiviga tehti kohustuslikuks laevade varustamine automaatsete identifitseerimissüsteemidega (AIS) ja reisiinfo salvestussüsteemidega (VDR-süsteemid ehk nn mustad kastid). Asjaomasel liikmesriigil on õigus keelata laevaldhalbade ilmaoludega sadamast lahkuda. 27. juuni 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 1406/2002 loodi **Euroopa Meresõiduohutuse Amet (EMSA)**. EMSA ülesanne on anda komisjonile teaduslikku ja tehnilist abi ning tagada meresõiduohutuse eeskirjade jõustamine. Ameti aja jooksul laienuvad volitused hõlmavad nüüd ka reostustõrjet (operatiivabi osutamine asjaomase liikmesriigi taotluse korral) ja laevaseire satelliitsüsteeme. Asutamismäärust on muudetud kolmel korral, viimati 2013. aastal. **EMSA määrust muudeti 15. jaanuari 2013. aasta määrusega (EL) nr 100/2013**, milles selgitati EMSA põhi- ja lisaülesannete küsimusi. Ameti põhiülesanded on:

1) asjaomaste seadusandlike aktide arendamise ja ajakohastamise ettevalmistamine, eriti kooskõlas rahvusvahelise õigusega; ii) asjaomaste kohustuslike seadusandlike aktide tulemuslik rakendamine; iii) kontrollide käigus saadud teabe edastamine, et aidata jälgida liikmesriikide nimel sertifitseerimisega tegelevate tunnustatud organisatsioonide tegevust; ning iv) reostustõrjet tegevuse toetamine laevareostuse ning nafta- ja gaasirajatiste põhjustatud mere-reostuse korral. Lisaks on ameti ülesanne hõlbustada liikmesriikide ja komisjoni vahelist koostööd seeläbi, et ta i) käitab ja arendab ELi laevade kaugtuvastus- ja jälgimissüsteemi (Long-Range Identification and Tracking of Ships – LRIT) Euroopa Liidu andekeskust ja liidu meresõiduohutuse teabevahetussüsteemi (SafeSeaNet); ii) edastab pädevatele riigiasutustele ja asjaomastele ELi organitele vajalikke laeva positsioneerimise andmeid ja Maa seireandmeid; iii) annab liikmesriikidele operatiivabi ränkade ja väga ränkade õnnetuste uurimisel. EMSA **lisaülesanded** (kui need annavad olulist lisandväärtust, ei põhjusta tegevuste kattumist ega riku liikmesriikide õigusi) on seotud järgmisega: i) merealade hea keskkonnaseisundi saavutamine; ii) kasvuhoonegaaside heide laevadelt; iii) ELi merendusvaldkonna ühise teabepädevuse arendamine; iv) nafta ja gaasi avamere-puurplatvormidest tulenevad võimalikud ohud; v) vajaliku teabe andmine siseveelaevade klassifikatsiooniühingute kohta; ning vi) merehariduse ja -koolituse alase kogemustevahetuse soodustamine.

3. Kolmas meresõiduohutuse pakett

Pingeliste läbirääkimiste järel jõudsid nõukogu ja Euroopa Parlament 2008. aasta detsembris kokkuleppele kolmanda meresõiduohutuse paketi osas, mis koosneb järgmistest dokumentidest:

- 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/16/EÜ (sadamariigi kontrolli käsitleva direktiivi uuesti sõnastamine), et tagada tõhusam ja sagedasem kontrollimine vastavalt uuele korrale, mis arvestab konkreetseid riskiprofile;
- 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/21/EÜ lipuriigi nõuete täitmise kohta, mis võimaldab liikmesriigi lipu all sõitvate laevade tõhusamat kontrollimist;
- 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/17/EÜ, millega muudetakse direktiivi, millega luuakse ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteem (SafeSeaNet); selle eesmärk on õiguslike raamtingimuste parandamine merehätta sattunud laevadele ohutute paikade osas ning süsteemi SafeSeaNet edasiarendamine;
- 23. aprilli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 391/2009 ja direktiiv 2009/15/EÜ laevade kontrollimise ja ülevaatusega tegelevate organisatsioonide ühiste eeskirjade ja standardite kohta; nende eesmärk on sõltumatu kvaliteedikontrollisüsteemi

kasutuselevõtt maailma laevastiku ülevaatus- ja sertifitseerimismenetluste veel säilinud puuduste kõrvaldamiseks;

- 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/18/EÜ, millega kehtestatakse meretranspordi sektoris toimunud õnnetusjuhtumite juurdluse põhimõtted; sellega sätestatakse ühised põhimõtted uurimise teostamiseks merel ning tulemuste ühise kasutamise süsteem;
- 23. aprilli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 392/2009 reisijate meritsi vedajate vastutuse kohta õnnetusjuhtumite korral;
- 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/20/EÜ laevaomanike kindlustuse kohta merinõuete korral.

C. Turvalisus laevadel ja sadamarajatistes

Pärast 11. septembri 2001. aasta terrorirünnakuid võeti 2002. aastal IMO konverentsil vastu **ISPS-koodiks** (laevade ja sadamarajatiste rahvusvaheline turvalisuse koodiks) ning muudeti mitmeid teisi rahvusvahelisi kokkuleppeid. Eesmärk on tagada laevade ja sadamarajatiste parem kaitse, eriti terrorirünnakute eest. 31. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 725/2004 eesmärk on tagada IMO otsuste ühetahuline tõlgendamine ja elluviimine.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on meresõiduohutusega seotud algatusi energiliselt toetanud ning on oma algatuste kaudu aidanud seda valdkonda edasi arendada. Pärast õnnetust tankeriga Erika nõudis Euroopa Parlament oma 20. jaanuari ja 2. märtsi 2000. aasta resolutsioonides komisjonilt praktilisi ettepanekuid meresõiduohutuse parandamiseks. Järgnenud meresõiduohutuse paketid Erika I ja Erika II said Euroopa Parlamendi toetuse. Parlament nõudis tungivalt õigusloomemenetluse kiiret lõpuleviimist ja saavutas ka mõningad olulised muudatused. Pärast 2002. aastal naftatankeriga Prestige Hispaania ranniku lähedal toimunud õnnetust otsustas Euroopa Parlament moodustada **meresõiduohutuse parandamise ajutise komisjoni (MARE)**. Selle komisjoni 2004. aasta aprillis vastu võetud lõppraportis andis

Euroopa Parlament mitmeid soovitusi tulevase põhjaliku ja ühtlustatud meresõiduohutuse poliitika osas, mille aluseks oleksid järgmised lisameetmed: nõuetele mittevastavate laevade kasutamise keelamine, kogu meretranspordi ahelat hõlmava tsiviilvastutuse süsteemi juurutamine ning meremeeste elamis-, töö- ja koolitustingimuste parandamine. Parlament nõudis ka Euroopa rannavalve moodustamist, kohustuslikku lootsiteenust kergestikahjustatava keskkonnaga ja keerulise navigatsiooniga merepiirkondades ning liikmesriikide selget otsustus- ja käsuliini hädaolukordade puhuks, pidades eelkõige silmas ohutu varjupaiga või varjupaigasadama kohustuslikku määramist. Kahe kolmandasse meresõidu paketti kuulunud ettepaneku (lipuriikide kohustused ja tsiviilvastutus) vastuvõtmist blokeeris nõukogu mõnda aega, kuid tänu Euroopa Parlamendi jätkuvalle survele õnnestus jõuda kokkuleppele kõigi ettepanekute osas nii, et komisjoni ettepaneku põhipunktid jäid puutumata. Ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteemi direktiivi läbivaatamisel tagas Euroopa Parlament selle, et liikmesriigid peavad nimetama pädeva asutuse, kellel on õigus omal vastutusel otsustada laevahukkude ärahoidmise meetmete ja abi vajavaid laevu vastuvõtivate sadamate määramise küsimusi. Varjupaigasadamate õiguslik raamistik, mida Euroopa Parlament oli juba varemgi korduvalt nõudnud, on meresõiduohutuse parandamise vältimatu eeltingimus. Niisiis on Euroopa Parlament olnud kõigi kolme meresõiduohutuse paketi peamine liikumapanev jõud (eelkõige oma meresõiduohutuse parandamise ajutise komisjoni (MARE) kaudu aastal 2004), tänu kellele on saavutatud ohutuse suurendamisel olulist edu. Oma 15. detsembri 2011. aasta seadusandlikus resolutsioonis ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1406/2002, soovitas Euroopa Parlament EMSA tegevust laiendada. Eelkõige toetas ta mõtet, et EMSA liikluse seiresüsteemid võiksid aidata luua **Euroopa piirideta meretranspordiruumi**, mis võimaldaks kaupu ja reisijaid liikmesriikide vahel meritsi vedada sama väheste formaalsustega nagu maanteevedude korral.

→ Jakob Semrau

5.6.12. Turism

2009. aasta detsembris sai turism konkreetse õigusliku aluse. Siiski ei ole uue finantsperspektiivi (2014–2020) raames turismi jaoks eraldi eelarverida ette nähtud.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 6 sätestatakse, et ELil on turismi valdkonnas liikmesriike toetav pädevus. Õiguslik alus on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu XXII jaotise artiklis 195.

Horizontaalse valdkonnana puudutab turism ka isikute, kaupade ja teenuste vaba liikumist, väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjaid, tarbijakaitset, keskkonda ja võitlust kliimamuutuste vastu, aga ka transpordi, viisapoliitikat ja regionaalpoliitikat.

Eesmärgid

Euroopa Liidu turismitööstus selle kitsas tähenduses (traditsiooniliste reisi- ja turismiteenuste pakujad) hõlmab 1,8 miljonit ettevõtjat, kelle näol on peamiselt tegemist väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatega (VKE'd). Turismi osa SKPst moodustab 5% ja turismis töötab 5,2% kogu töötavast elanikkonnast (ligikaudu 9,7 miljonit inimest). Kui võtta arvesse turismi tihedaid sidemeid muude majandussektoritega, suureneb turismi osakaal veelgi (10% sisemajanduse koguproduktist (SKPst) ja 12% kogu tööhõivest). Turism on seega liidu kolmas sotsiaalmajanduslik tegevusharu.

Nii kolmandatest riikidest kui ka muudest ELi riikidest saabuvald rahvusvahelisi turiste käsitlevate statistiliste andmete kohaselt on EL maailma kõige olulisem turismisihtkoht. Majandusliku tähtsuse tõttu on turism Euroopa majanduse lahutamatu osa. Turismpoliitika on Euroopa Liidu jaoks ka vahend, mille abil aidata saavutada tööhõive ja majanduskasvu üldisi eesmärgi. Lisaks muutub aja jooksul üha olulisemaks turismi keskkonnaalane mõõde, mis kajastub juba säästva, vastutustundliku ja eetilise turismi valdkondades.

Saavutused

A. Üldine poliitika

Alates 21. juunil 1999. aastal toimunud Euroopa Ülemkogust, kus käsitleti turismi ja tööhõivet, teadvustab liit üha rohkem turismi tähtsust Euroopa tööhõive jaoks. 2001. aasta novembris avaldatud teatises [COM(2001)665] „Koostöö Euroopa turismi tuleviku nimel“ esitas komisjon Euroopa turismitööstuse ergutamiseks tegevusraamistikku ja meetmete ettepaneku. Nõukogu 21. mai 2002. aasta resolutsioonis turismi tuleviku kohta kinnitati seda rakenduslikku käsitust ja kuna selle eesmärk oli saavutada turismisihtkohtade seas Euroopa liidripositsioon, tõi

see kaasa tihedama koostöö Euroopa turismitööstuse avaliku ja erasektori osapoolte vahel.

Selle alusel võttis komisjon kasutusele terve hulga meetmeid ja abinõusid. Strateegia otsesed tulemused on näiteks järgmised:

- turismi satelliitkontode loomine liikmesriikides, mille tulemuseks on turismi esimene Euroopa satelliitkonto;
- internetiportaali loomine, mille abil reklaamitakse Euroopat kui turismisihtkohta;
- alates 2002. aastast Euroopa turismifoorumi korraldamine (2012. aastal toimus see Küprosel Nikosias ning teemaks oli Euroopa edendamine turismisihtkohana ja turismivoogude hõlbustamine).

Aastatel 2001–2012 on komisjon avaldanud turismisektori edendamise poliitiliste suuniste kohta kuus teatist, sh:

- 19. oktoobri 2007. aasta teatis „Jätkusuutliku ja konkurentsivõimelise Euroopa turismi strateegia“ [COM(2007)621 final], milles esitatakse turismi pikaajalise konkurentsivõime tagamiseks jätkusuutliku arengu võimalus ja tehakse teatavaks kolme aasta ettevalmistavad meetmed.
- 30. juuni 2010. aasta teatis „Euroopa kui maailma soosituim turismisihtkoht – uus Euroopa turismi tegevuskava“ [COM(2010)352 final], milles analüüsitakse turismi konkurentsivõime ning jätkusuutliku arengu tegureid ja takistusi.
- 7. novembri 2012. aasta teatis „Ühise viisapoliitika arendamine ja rakendamine ELi majanduskasvu hoogustamiseks“ [COM(2012)649 final], mille eesmärk on suurendada ühise viisapoliitika kaudu turistide vooge kolmandatest riikidest.

B. Erimeetmed

1. Turistide seisukohast (reisijad ja/või puhkajad)

Peamiselt on tegemist meetmetega, mille eesmärk on lihtsustada piiriületamist ning kaitsta turistide tervist, julgeolekut ja materiaalseid huve. Nende meetmete hulka kuuluvad eelkõige nõukogu soovitus 86/666/EMÜ olemasolevate hotellide tuleohutuse kohta, direktiiv 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta (läbivaatamisel) ning direktiiv 2008/122/EÜ tarbijate kaitse kohta seoses osajalise kasutamise õiguse, pikaajalise puhkuse toote, edasimüügi ja vahetuslepingute teatavate aspektidega. Sellele lisaks on vastu võetud eeskirjad, milles käsitletakse reisijate õigusi kõrgis transpordivaldkondades (**vt teabeleht**

te 5.6.2). Veel üks näide sihtrühmade ja prioriteetide huve teenivate seoste kohta turismi ja liidu teiste pädevusvaldkondade vahel pärineb 15. veebruari 2006. aasta direktiivist 2006/7/EÜ, mis käsitleb suplusvee kvaliteedi juhtimist ja millega tunnistatakse alates 31. detsembrist 2014 kehtetuks direktiiv 76/160/EMÜ.

Komisjon on alustanud Euroopa Parlamendi nõudmisel mitut algatust, sh viis ettevalmistavat Euroopa turismi hetkeprobleemidele orienteeritud programmi (vt allpool osutatud Euroopa Parlamendi 29. novembri 2007. aasta resolutsiooni).

„Eden”, milles keskendutakse sellele, et edendada Euroopa tippasemel turismisihthoiti, uusi ja veel vähe tuntud, kuid jätkusuutlikkuse põhimõtteid järgivaid paiku. Selle ettevalmistava meetme rahastamine lõppes 2011. aastal, kuid komisjon jätkas algatuse rakendamist konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi (CIP/EIP) raames.

„Calypso”, milles keskendutakse vanemaealiste, ebasoodsas olukorras olevate noorte täiskasvanute, vaeste perede ja piiratud liikumisvõimega isikute sotsiaalturismile. Eesmärgiks on võimaldada reisi- da võimalikult paljudel inimestel, aidates samal ajal leevendada hooajalist tasakaalustamatust. Komisjon tagas ka selle meetme jätkamise konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi raames.

Programm „Säästev turism” hõlmab piki kunagist raudset eesriiet jooksvat rohevööndit (6 800 km teid Barentsi merest Musta mereni) ja selle eesmärk on edendada kunagise raudse eesriide trassi ümberkujundamist jalgratturitele või jalakäijatele mõeldud kergliiklusteede piiriüleseks võrgustikuks. Seda jätkati samuti konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi raames.

Kultuuri- ja töösturismile orienteeritud programmi „Riikidevahelised kultuuriturismi tooted” eesmärk on toetada piiriüleseid temaatilisi säästva turismi projekte. Meetme „Kõigile kättesaadav turism” eesmärk on muuta turismipakkumiste ahel üldiselt kättesaadavaks, sh puuetega inimeste, eakate reisijate ja ajutistes raskustes olevate isikute jaoks. Kaks viimati mainitud ettevalmistavat meetet algatati 2012. aastal kolmeks aastaks.

Komisjon on võtnud veel palju muid meetmeid, näiteks 2011. aastal katsealgatuse „50 000 turisti”, mille eesmärk on ergutada turistide hooajalist reisimist eri kolmandate riikide ja Euroopa vahel. Esiteks alustati Ladina-Ameerikaga: ühelt poolt ergutatakse lõunaameeriklasi reisima ajavahemikul 2012. aasta oktoobrist 2013. aasta märtsini Euroopasse ja teiselt poolt ärgitatakse eurooplasi sõitma Ladina-Ameerikasse (2013. aasta maist oktoobrini).

2. Turismisektori ja piirkondade ning vastutustundliku turismi seisukohast

Piirkonnad on strateegiliselt kõige tähtsamad riiklikud institutsioonid arendamiseks turismi jätkusuut-

likul viisil ja suurendamiseks Euroopa sihtkohtade konkurentsivõimet. Komisjon toetab ka Euroopa peamiste turismipiirkondade võrgustiku loomist. 2009. aasta juulis loodi Euroopa turismipiirkondade avatud võrgustik (NECSTouR), eesmärgiga luua säästva ja konkurentsivõimelise turismi vallas foorum teadmiste ja uuenduslike lahenduste vahetamiseks. Liidul on olemas muud rahastamisallikad, et tegeleda turismi panusega asjaomaste piirkondade arengusse ja tööhõivesse: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) turismiga seotud jätkusuutlikkusprogrammide rahastamiseks, programm Interreg, Ühtekuuluvusfond keskkonna ja transpordi valdkonna taristute rahastamiseks, Euroopa Sotsiaalfond (ESF) tööhõive jaoks, programm Leonardo da Vinci kutsehariduse jaoks, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) maapiirkondade majanduse mitmekesistamiseks, Euroopa Kalandusfond (EKF) ökoturismi ümberkorraldamiseks, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm ning Euroopa teadusuuringute seitsmes raamprogramm. Seoses sellega jätkatakse mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 raames konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programmiga (COSME) ning Euroopa teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi võtab üle Horisont 2020.

Praegu on komisjon näinud turismi jaoks ette tagasihoidliku rahastamispaketi, mis jääb 5–6 miljoni euro vahele aastas (see ei hõlma ettevalmistavaid programme ega eelarvepädevate institutsioonide poolt välja pakutud katseprojekte). Uue finantsperspektiivi alusel võidakse sellele ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programmi (COSME) raames eraldada kokku 109,9 miljonit eurot. Turismi kohta kogutakse liidus ühtlustatud statistilisi andmeid alates 1996. aastast. 6. juuli 2011. aasta määruses (EL) nr 692/2011 kehtestati liikmesriikides turismi kohta kogutud statistilise teabe süstemaatilise arendamise, koostamise ja levitamise ühine raamistik.

Oma 27. novembri 1996. aasta teatise [COM(96)547 final] ja 26. mai 1999. aasta teatise [COM(99)262 final] esitas komisjon väljatöötatud ühenduse meetme lastega seotud seksturismi vastu võitlemiseks ning nõukogu ergutas komisjoni oma 21. detsembril 1999. aasta järeldustes seda jätkama.

Euroopa Parlamendi roll

Juba 1996. aasta detsembris toetas Euroopa Parlament ühenduse turismialast meetet, kiites heaks esimese mitmeaastase programmi „Philoxenia” (1997–2000), mis aga hiljem nõukogus ühehäälselt otsuse puudumise tõttu kõrvale jäeti.

Oma 30. märtsil 2000. aasta resolutsioonis [COM(99)262 final] lastega seotud seksturismi vastu võitlemise meetmete rakendamise kohta nõudis

Euroopa Parlament, et liikmesriigid kehtestaksid eksterritoriaalsed sätted, mis võimaldaksid uurida, vastutusele võtta ja karistada isikuid, kes on välismaal viibides lapsi seksuaalselt ära kasutanud. 27. oktoobril 2011. aastal võttis parlament vastu seadusandliku resolutsiooni (P7_TA(2011)0468) ettepäneku kohta võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse laste seksuaalset kuritarvitamist ja ärakasutamist. 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL alusel käsitatakse lastega seotud seksturismi 2015. aasta detsembrist alates kõikjal liidus kuriteona. Eeskätt nähakse artiklis 21 ette riiklikud meetmed selliste reiside korraldamise takistamiseks või keelamiseks, mille eesmärk on seda liiki õigusrikkumiste toimepanek.

Ammu enne Lissaboni lepingu jõustumist võttis Euroopa Parlament vastu mitu resolutsiooni komisjoni turismi käsitlevate suuniste või algatuste kohta, millest märkimisväärsamad on 8. septembri 2005. aasta resolutsioon Euroopa säästva turismi uute perspektiivide ja uute väljakutsete kohta, 29. novembri 2007. aasta resolutsioon ELi uuendatud turismipoliitika kohta: partnerluse edendamiseks Euroopa turismis ning 16. detsembri 2008. aasta resolutsioon regionaalarengu aspektide ja turismi mõju kohta

rannikualadele. Parlament käsitles seeläbi ka viisapoliitika mõju turismile ja toetas Euroopa turismisihtkohtade edendamist. Samuti soovitas parlament luua Euroopa kultuuripärandi märgise ja rajada jalgrattatee piki kunagist raudset eesriiet ning julgustas sektorit mitmekesistama teenuste pakkumist, et tulla toime turismi hooajalisusega.

Parlament võttis Lissaboni lepingu järgse esimese algatusraporti („Euroopa kui maailma soosituim turismisihtkoht“) alusel vastu resolutsiooni P7_TA(2011)0407. Toetades täielikult komisjoni 21 meetmele keskendunud poliitilist strateegiat, soovis parlament edendada konkurentsivõimelist, nüüdisaegset, kvaliteetset ja säästlikku turismi, mis toetub Euroopa mitmekultuurilisele mõõtmele ja on kõigi jaoks kättesaadav. Parlamendiliikmed panid rõhku turismi oluliselt mõjutada võivate muude valdkondade (näiteks tööhõive, maksud ja tarbija õigused) meetmetele. Samuti soovisid nad vaadata läbi direktiivi 90/314/EMÜ, milles käsitletakse paketteise. Nõukogu ei ole aga täitnud parlamendi nõudmist, et finantsperspektiivi 2014–2020 raames kehtestataks turismi eriprogramm.

→ [Piero Soave](#)

5.7. Energiapoliitika

5.7.1. Energiapoliitika üldpõhimõtted

Euroopa probleemid energiavaldkonnas on kasvav sõltuvus impordist, vähene mitmekesisus, kõrged ja kõikuvad energiahinnad, ülemaailmne energianõudluse kasv, tootmis- ja transiidiriike mõjutavad julgeolekuriskid, kliimamuutustega seotud ohtude suurenemine, energiatõhususe edendamise aeglus, taastuvenergia kasvavast osakaalust tulenevad probleemid ning vajadus suurendada energiaturgude läbipaistvust, integratsiooni ja omavahelist ühendatust. Euroopa energiapoliitika keskmes on mitmesugused energiaturu integreerimisele, energia varustuskindlusele ja energiasektori säästvusele suunatud meetmed.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 194.

Erisätted on järgmised.

- Varustuskindlus: ELi toimimise lepingu artikkel 122
- Energiavõrgud: ELi toimimise lepingu artiklid 170–172
- Kivisüsi: protokollis 37 täpsustatakse Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) asutamislepingu aegumisest 2002. aastal tulenenud rahalisi tagajärgi.
- Tuumaenergia: Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (Euratomy asutamisleping) on enamiku Euroopa tuumaenergia valdkonna meetmete õiguslik alus.

Teised energiapoliitikat mõjutavad sätted:

- Energia siseturg: ELi toimimise lepingu artikkel 114
- Energiaalane välispoliitika: ELi toimimise lepingu artikli 216–218

Eesmärgid

Lissaboni lepingu kohaselt on ELi energiapoliitika peamised eesmärgid järgmised:

- tagada energiaturu toimimine;
- tagada energiaga varustamise kindlus liidus;
- edendada energia tõhusat kasutamist ja säästmist ning uute ja taastuvate energiaallikate väljarendamist ning
- edendada energiavõrkude sidumist.

ELi toimimise lepingu artikliga 194 jagatakse pädevus mõnes energiapoliitika valdkonnas, mis annab märku liikumisest ühise energiapoliitika suunas. Liikmesriikidele jääb siiski õigus „määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimusi, tema valikuid

erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri” (artikkel 194 lõige 2).

Saavutused

A. Üldpoliitiline raamistik

Kehtivas poliitikakavas juhendatakse Euroopa Ülemkogu 2007. aasta märtsi kohtumisel vastu võetud kõikehõlmavast **terviklikust kliima- ja energiapoliitikast**, millega on kavas saavutada 2020. aastaks järgmist:

- kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine vähemalt 20% võrra 1990. aasta tasemega võrreldes,
- taastuvate energiaallikate osakaalu suurendamine energiatarbimises 20%-ni;
- energiatõhususe parandamine 20% võrra.

Komisjon avaldas 27. märtsil 2013. aastal rohelise raamatu „Kliima- ja energiapoliitika raamistik aastani 2030” (COM(2013)0169), millega alustatakse arutelu eesmärkide ja poliitikameetmete teemal 2020. aastale järgneval ajal.

Komisjoni teatises „Energia tegevuskava aastani 2050” (COM(2011) 885/2) kirjeldatakse pikaajalisi stsenaariume ning kajastatakse ELi ees seisvaid probleeme ja võimalusi CO₂-heite vähendamisel pikemas perspektiivis.

B. Energia siseturu väljakujundamine

4. veebruaril 2011. aastal lepiti Euroopa Ülemkogu kohtumisel kokku kõrge eesmärk kujundada energia siseturg täielikult välja 2014. aastaks ning tagada energiasaarte puudumine ELis. Seda eesmärki kinnitas Euroopa Ülemkogu uuesti 2013. aasta mais. Kolmas energiapakett, üleeuroopalise energiataristu suuniste määrus (määrus (EL) nr 347/2013) ja määrus energia hulгимүүgituru terviklikkuse ja läbipaistvuse kohta (määrus (EL) nr 1227/2011) on mõned peamistest õigusaktidest, mille eesmärk on aidata kaasa

energia siseturu paremale toimimisele (vt samuti 5.7.2 energia siseturu kohta).

C. Energiaalaste välissuhete tugevdamine

2011. aasta 7. septembril võeti vastu komisjoni teatis energiavarustuse kindluse ja rahvusvahelise koostöö kohta – „ELi energiapoliitika: koostöö ELi-väliste partneritega” (COM(2011) 539), mille eesmärk on edendada ELi piiriülest koostööd oma naaberriikidega ning laiendada reguleeritavat piirkonda korrapärase teabevahetuse kaudu valitsustevaheliste kokkulepete kohta ning koostöö kaudu konkurentsi, ohutuse, võrkudele juurdepääsu ja varustuskindluse valdkonnas. Seejärel võeti 30. juulil 2012. aastal vastu otsus liikmesriikide ja kolmandate riikide valitsuste vahelisi energiakokkuleppeid käsitleva teabevahetuse mehhanismi loomise kohta (T7-0343/2012).

D. Energiavarustuse kindluse suurendamine

Võttes arvesse gaasi ja nafta keskset tähtsust ELi energiavarustuse kindlusele, võttis EL vastu mitmed meetmed, mille eesmärk on tagada **riskide hindamine** ning piisavate **ennetavate tegevuskavade** ja **hädaolukorra lahendamise kavade** koostamine. 2010. aasta 20. oktoobril võeti vastu määrus (EL) nr 994/2010, milles käsitletakse gaasivarustuse kindluse tagamise meetmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2004/67/EÜ, mille eesmärk on tugevdada ennetuse ja kriiside lahendamise mehhanisme. Direktiivi (2009/119/EÜ) kohaselt peavad liikmesriigid säilitama nafta koguvarusid, mis vastavad vähemalt 90 päeva varudele keskmise päevase puhasimpordi alusel või 61 päeva varudele keskmise päevase sisetarbimise alusel, olenevalt sellest, kumb kogus on suurem.

E. Energiatõhususe suurendamine

ELi energiatõhususe poliitika põhialus on 11. septembril 2012. aastal vastu võetud energiatõhususe direktiiv (2012/27/EL), mille eesmärk on aidata liikmesriikidel saavutada 2020. aasta eesmärged. Teised olulised poliitikameetmed puudutavad toodete märgistamist ja hoonete energiatõhususe parandamist (vt ka 5.7.3 energiatõhususe kohta).

F. ELi sisemiste energiaressursside (k.a taastuvate energiaallikate) maksimaalne kasutamine

Euroopa Ülemkogu 2013. aasta mais toimunud kohtumise üks kokkulepitud prioriteete on tõhustada ELi energiavarustuse mitmekesistamist ja arendada kohalikke energiaressursse, et tagada energiavarustuse kindlus ja vähendada sõltuvust liiduvälisest energiatarnetest. Taastuvate energiaallikate osas nähti direktiiviga 2009/28/EÜ (vastu võetud 2009. aasta aprillis) ette eesmärk saavutada 2020. aastaks 20% eesmärk (vt ka 5.7.4 taastuvenergia kohta).

G. Teadusuuringute, arendus- ja tutvustamistegevuse programmid

1. ELi teadusuuringute seitsmes raamprogramm

Seitsmendat teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse raamprogrammi rakendatakse aastatel 2007–2013 ning see on ELi peamine vahend energiaalase uurimistöo edendamiseks. See hõlmab paljusid teadus- ja arendus- ning tutvustusprojekte energiapoliitika eesmärkide toetuseks eelkõige energiatõhususe ja säästvuse valdkonnas. Seitsmenda raamprogrammi koostööprogrammi raames on aastatel 2007–2013 energiaprojektide toetuseks sihtotstarbeliselt eraldatud 2,350 miljardit eurot. Hiljuti ettepanekuna esitatud ELi teadustegevuse, konkurentsivõime ja innovatsiooni edendamise rahastamisvahend Horisont 2020, mille eelarve on 80 miljardit eurot, pakub puhaste, turvaliste ja tõhusate energiaallikate väljatöötamisele ning säästvate arengule veelgi suuremat toetust.

2. Euroopa aruka energia programm (2007–2013)

See konkurentsivõime ja uuendustegevuse programmi (2007–2013, otsus nr 1639/2006/EÜ) alla kuuluv kava aitab kiirendada **säästva energia** valdkonna eesmärkide saavutamiseks tehtavaid jõupingutusi. Sellega toetatakse energiatõhususe suurendamist, uute ja taastuvate energiaallikate kasutuselevõttu, nende energiaallikate osakaalu suurendamist turul, energia ja kütuse mitmekesistamist, taastuvenergia osakaalu suurendamist ja energia lõpptarbimise vähendamist (eriti transpordisektoris). Programm on ELi vahend selle valdkonna projektide rahastamiseks ning selle kogueelarve aastateks 2007–2013 on 730 miljonit eurot.

3. Euroopa energiatehnoloogia strateegiline kava (SET-kava)

22. novembril 2007 vastu võetud komisjoni SET-kava eesmärk oli **kiirendada vähese süsinikdioksiidi heitega ja tõhusate energiatehnoloogiate turuleviimist ja kasutuselevõttu**. Kavaga edendati meetmeid, mille abil EL saaks asuda arendama oma poliitikaeesmärkide saavutamiseks vajalikke tehnoloogiaid ning samas tagada, et ELi äriühingud saaksid kasutada energiavaldkonnas rakendatava uue lähenemisviisi pakutavaid võimalusi. Komisjoni teatises vähese süsihappegaasiheitega tehnoloogia arendamise investeerimise kohta (Euroopa energia- tehnoloogia strateegiline kava) (COM(2009) 0519) hinnati SET-kava rakendamist ja järeldati, et laia tehnoloogilise profiili väljakujundamisele suunatud kavade õnnestumiseks tuleks kaaluda jõulisemat sekkumist ELi tasandil.

4. Edasine energiatehnoloogia strateegia

Komisjoni 2. mail 2013. avaldatud teatises energiatehnoloogia ja -innovatsiooni kohta (COM(2013)0253) kavandatakse strateegia, mis annab ELile maailmata-

semel tehnoloogia ja innovatsioonisektori, mille abil tulla toime ülesannetega aastaks 2020 ja edaspidi.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on väljendanud alati kindlat toetust **ühisele energiapoliitikale**, mis käsitleb konkurentsivõime, varustuskindluse ja säästvuse aspekte. Parlament on korduvalt nõudnud liikmesriikidevahelist sidusust, otsustavust, koostööd ja solidaarsust praeguste ja tulevaste probleemide lahendamisel ELi siseturul ning kõigilt ELi riikidelt poliitilist tahet ja Euroopa Komisjonilt tugevat algatusvõimet 2020. aasta eesmärkide suunas liikumisel.

Parlament on püüelnud turu integreerituse parandamise ning õiguslikult siduvate taastuvenergia, energiatõhususe ja kasvuhoonegaaside heitega seotud kõrgete eesmärkide vastuvõtmise poole. Seoses sellega toetab Euroopa Parlament suuremate kohustuste võtmist ELi enda eesmärkide saavutamiseks, toonitades, et uus energiapoliitika peab toetama **ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste pikaajalise vähendamise eesmärki 2050. aastaks 80% kuni 95% võrra**.

Samuti toetab parlament **energiaallikate ja tarneteede mitmekesistamist**, eriti lõunapoolse gaasikoridori arendamist, tihedamat koostööd Kaspia mere piirkonna riikidega ning üldisemalt läbi Keskning Kagu-Euroopa piki põhja-lõuna telge kulgevate gaasi- ja elektrivõrkude **ühendamise** tähtsust; uute ühenduste loomist, vedelgaasi terminalide mitmekesistamist ja torustike arendamist ning seeläbi siseturu avamist.

Pidades silmas Euroopa kasvavat sõltuvust fossiilkütustest, väljendas Euroopa Parlament heameelt SET-kava üle, olles veendunud, et sellest saab väga oluline panus säästvuse ja varustuskindluse parandamisse ning et see osutub **ELi 2020. aasta energia ja kliimamuutustega seotud eesmärkide saavutamisel** täiesti **hädavajalikuks**. Toonitades teadusuuringute olulist osa säästvate energiatarnete tagamisel, rõhutas Euroopa Parlament ühiste jõupingutuste vajadust uute energiatehnoloogiate

valdkonnas nii taastuvate energiaallikate kui ka fossiilkütuseid kasutavate säästvate tehnoloogiate osas kui ka vajadust suurendada **riikliku ja erasektori rahastamist** kava eduka rakendamise tagamiseks.

Viimase aja olulisemad resolutsioonid:

- 21. mai 2013. aasta resolutsioon taastuvenergia-ga seonduvate tänaste ülesannete ja võimaluste kohta Euroopa energia siseturul (T7-0201/2013);
- 21. mai 2013. aasta resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse avamerel nafta ja gaasi geoloogilise luure, uuringute ja tootmise ohutust (T7 0200/2013);
- 14. märtsi 2013. aasta resolutsioon energia tegevuskava kohta aastani 2050 ja tuleviku kohta koos energiaga (T7-0088/2013);
- 12. märtsi 2013. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse üleeuroopalise energiataristu suuniseid ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ (T7-0061/2013);
- 11. septembri 2012. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse energiatõhusust ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ (T7 0306/2013);
- 12. juuni 2012. aasta resolutsioon energiapoliitika alase koostöö kohta ELi välispartneritega: strateegiline lähenemisviis kindla, jätkusuutliku ja konkurentsivõimelise energiavarustuse tagamisele (T7-0238/2012);
- 14. septembri 2011. aasta resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu määrus energiaturu terviklikkuse ja läbipaistvuse kohta (2010/0363(COD));
- 25. novembri 2010. aasta resolutsioon Euroopa uue energiastrateegia 2011–2020 väljatöötamise kohta (T7-0441/2010).

→ Balázs Mellár

5.7.2. Energia siseturg

Euroopa Liidu energia siseturu ühtlustamiseks ja liberaliseerimiseks võeti ajavahemikus 1996–2009 vastu kolm järjestikust õigusaktide paketti, milles nähti ette turulepääsu, läbipaistvust ja reguleerimist, tarbijakaitset, võrkude omavahelise ühendamise toetamist ja piisavat pakkumise taset puudutavad meetmed Nende meetmete tulemusena saavad liikmesriikide turule tulla uued gaasi- ja elektritarnijad, tarbijatel, nii tööstus- kui ka kodutarbijatel, on aga nüüd võimalik tarnijat vabalt valida. Muud energia siseturuga seotud ELi poliitilised meetmed hõlmavad elektri, gaasi ja nafta tarnekindlust ning üleeuroopaliste elektri ja gaasi transpordivõrkude arendamist.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 194

Eesmärgid

Energiasektoris nõuab ELi siseturu väljakujundamine paljude takistuste ja kaubandustõkete kõrvaldamist, maksu- ja hinnapoliitika ning meetmete ühtlustamist normide ja standardite ning keskkonnaalaste ja ohutuseeskirjade osas. Eesmärk on tagada toimiv siseturg, kus oleks õiglane turulepääs ja kõrgel tasemel tarbijakaitse ning piisav võrkude ühendatus ja tootmisvõimsus. 4. veebruaril 2011. aastal lepiti Euroopa Ülemkogu kohtumisel kokku ambitsioonikas eesmärk: kujundada energia siseturg täielikult välja 2014. aastaks Edasimineku osutus aga aeglaseks ning seetõttu kinnitati see eesmärki uuesti 2013. aasta maikuus toimunud Euroopa Ülemkogul.

Saavutused

A. Gaasi- ja elektrienergia turu liberaliseerimine

Esimene õigusaktide pakett (direktiiv 96/92/EÜ elektri siseturu ühiseeskirjade kohta ning direktiiv 98/30/EÜ maagaasi siseturu ühiseeskirjade kohta) asendati 2003. aastal **teise õigusaktide paketiga**, mille tulemusena said liikmesriikide turule siseneda uued gaasi- ja elektritarnijad, tarbijad said aga õiguse endale gaasi ja elektri tarnijat vabalt valida (tööstustarbijad alates 1. juulist 2004 ja kodutarbijad alates 1. juulist 2007). 2009. aasta aprillis võeti vastu **kolmas õigusaktide pakett**, mille eesmärk oli veelgi liberaliseerida elektri ja gaasi siseturgu ning millega muudeti teist õigusaktide paketti. Selle paketi direktiividega – **elektrienergiat käsitleva direktiiviga 2009/72/EÜ, millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, ja maagaasi käsitleva direktiiviga 2009/73/EÜ, millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/55/EÜ** – korraldatakse järgmist:

- reguleeritakse ülekandevõrgu omandiküsimust, tagades tarne- ja tootmistegevuse selge eraldamise võrgu haldamisest kolme haldusmudeli kaudu: täielik omandisuhete eraldamine (**ownership unbundling**), sõltumatu süsteemi-

haldur (vastutab võrgu hooldamise eest, varad jäävad aga integreeritud ettevõtte omandusse) ja sõltumatu ülekandesüsteemi haldur (üksikajalike eeskirjade süsteem, mis tagab autonoomsuse, sõltumatuse ja vajalikud investeeringud ülekandetegevusse);

- tagatakse tõhusam regulatiivne järelevalve, mida teostavad tõeliselt sõltumatud energeetikasektori riiklikud reguleerivad asutused, ning tugevdatakse ja ühtlustatakse nende asutuste pädevust ja sõltumatust, et nad saaksid tagada hästi toimiva ja mittediskrimineeriva juurdepääsu ülekandevõrkudele;
- tugevdatakse tarbijakaitset ja tagatakse vähekindlustatud tarbijate kaitset;
- reguleeritakse kolmandate osapoolte juurdepääsu maagaasi hoidlatele ja veeldatud maagaasi rajatistele ning kehtestatakse läbipaistvuse ja korrapärase aruandluse eeskirjad gaasivarude puhul;
- edendatakse piirkondlikku solidaarsust: liikmesriikidelt nõutakse koostöö tegemist gaasitarne- te tösisete häirete korral, siseriiklike eriolukorra meetmete koordineerimist ja maagaasiühenduste väljaarendamist.

Kolmandat energiapaketti, mis jõustus 3. märtsil 2011, ei ole osas liikmesriikides veel üle võetud ega täielikult rakendatud. Euroopa Liit ei ole seni tegutsenud nii, et 2014. aastaks suudetaks energia siseturg täielikult välja kujundada. 2012. aasta novembris avaldatud teatises „Toimiv energiaturg“ (COM(2012)663) seab Euroopa Komisjon siseturgu reguleerivate õigusaktide rakendamise ja konkurentsieskirjade jõustamise prioriteetseks ülesandeks. Komisjon kohustub vajaduse korral algatama rikkumismenetlusi ning andma korrapäraselt aru siseturu lõpliku väljakujundamise käigust. Teatises rõhutatakse ka vajadust võtta uusi meetmeid energiasüsteemide ajakohastamiseks ja tarbijate paremaks kaitsmiseks, samuti vajadust lasta tarbijatel kasutada hinnavahe ja teenuste mitmekesisusega seotud eeliseid, mis avanevad täielikult liberaliseeritud ja vabade hindadega energiaturul. 2013. aasta lõpus on komisjonil kavas avaldada suunised, mis aitavad kindlaks määrata, kes on vähekindlustatud tarbijad ja kuidas neid kaitsta.

B. Energiaturu reguleerimine

2003. aastal loodi (otsus nr 2003/796/EÜ) elektri- ja gaasisektori Euroopa reguleerivate asutuste töörühm, kes pidi tagama riiklike reguleerijate koostöö ja siseturu direktiivide sidusa rakendamise liikmesriikides. 2010. aastal loodi **Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet** (määrus (EÜ) nr 713/2009). Amet alustas tööd 2011. aasta märtsis. Amet kui nõuandev järelevalveasutus esitab Euroopa Komisjonile soovitusi turu reguleerimise ja ülekandetaristu prioriteetide kohta. Ameti peamised ülesanded on järgmised:

- riiklike reguleerivate asutuste koostöö edendamine piirkondlikul ja ELi tasandil;
- 10-aastaste võrgu arengukavade täitmise jälgimine;
- elektri ja maagaasi siseturu, eelkõige energia hulgimüügi, elektri ja maagaasi jaemüügihindade, võrgule juurdepääsu ja sealhulgas taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kättesaadavuse ning tarbijaõigustest kinnipidamise jälgimine.

Täiendava sammuna võeti vastu kaks määrust, millega loodi järgmised **koostööstruktuurid: Euroopa elektri põhivõrguettevõtjate võrgustik** (määrus (EÜ) nr 714/2009) ja **Euroopa maagaasi ülekandesüsteemi haldurite võrgustik** (määrus (EÜ) nr 715/2009, mida on muudetud komisjoni otsusega nr 2010/685/EL). Need võrgustikud töötavad koos Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööametiga välja üksikasjalikud võrgule juurdepääsu eeskirjad ja tehnilised reeglid ning tagavad võrgu toimimise koordineerituse, vahetades operatiivteavet ning töötades välja ühtsed ohutusnõuded ja nõuded hädaolukorra puhuks ning asjakohased menetlused. Võrgustikud peavad ka iga kahe aasta tagant koostama 10-aastase investeerimiskava ning amet peab selle läbi vaatama. 2013. aastal koostatakse muude võrgueeskirjade hulgas gaasi piiriülese võimsuse jaotamise eeskirjad ning elektri piiriülese võimsuse jaotamise ja ülekoormuse juhtimise eeskirjad (koos suunistega).

Direktiiviga 2008/92/EÜ püütakse suurendada tööstuslike lõppkasutajate makstavate gaasi- ja elektri hindade läbipaistvust, nimelt kohustatakse liikmesriike tagama, et teave nende hindade ja rakendatavate hinnasüsteemide kohta edastatakse kaks korda aastas Eurostatile. 10. oktoobril 2011 võttis EL vastu **määruse (EL) nr 1227/2011 energia hulgimüügituru terviklikkuse ja läbipaistvuse kohta**, mille eesmärk on kindlustada Euroopa energiaturgudel õiglased kauplemistavad. Sellega antakse Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööametile volitused koguda, vaadata läbi ja jagada energia hulgimüügiturgude andmeid, jälgida turgusid ja kauplemist, uurida turu kurvitarvitamise juhtumeid ja kooskõlastada liikmesriikidega asjakohaste karistuste kohaldamist. Karistuste kohaldamise eest

rikkumiste puhul vastutavad siiski liikmesriigid. Majanduskriisiga seoses on poliitiliselt tähtsamaks muutunud sellised küsimused nagu energiahindade tase ja energiahindade mõju Euroopa riikide majanduse konkurentsivõimele. Euroopa Ülemkogu 22. mail 2013 toimunud tippkohtumisel nõuti, et Euroopa Komisjon esitaks veel enne 2013. aasta lõppu analüüsi liikmesriikide energiahindade ja -kulude struktuuri ja neid mõjutavate tegurite kohta, keskendudes eelkõige sellele, kuidas need mõjutavad leibkondi, VKEsid ja energiamahukaid tööstusharusid.

C. Elektri, maagaasi ja nafta tarnekindlus

Voolukatkestused ELis ja USAs on näidanud elektri ülekandevõrkude suhtes selgete tegevusnormide kindlaksmääramise ning võrkude piisava hooldamise ja väljaarendamise vajadust. Direktiiviga 2005/89/EÜ nähti ette meetmed, mille eesmärk on **tagada elektrienergia varustuskindlus**, et kindlustada elektri siseturu nõuetekohane toimimine, piisavad võrkudevahelised ühendused liikmesriikide vahel, piisava tasemega tootmisvõimsus ning nõudluse ja pakkumise tasakaal. Liikmesriigid peavad nõudma võrguettevõtjalt tootmisvõimsuse piisava reservi säilitamise tagamist, hõlbustama uue tootmisvõimsuse loomist ning soodustama energia kokkuhoidu ja reaajas nõudluse haldamise tehnoloogiat. Arvestades gaasi ülimalt tähtsust Euroopa Liidu energiavarustuses ning 2008./2009. aasta talvel aset leidnud Venemaa ja Ukraina gaasitüli mõjul võeti 20. oktoobril 2010. aastal vastu määrus (EL) nr 994/2010, milles käsitletakse **gaasivarustuse kindluse tagamise** meetmeid. Määruse eesmärk on tugevdada kriisi ärahoidmise ja kriisile reageerimise mehhanisme. **Nafta varustuskindluse tagamiseks** peavad liikmesriigid direktiivi (2009/119/EÜ) kohaselt hoidma nafta miinimumvaru, mis vastab 90 päeva varudele keskmisele päevase puhasimpordi alusel või 61 päeva varudele keskmise päevase sisetarbimise alusel, olenevalt sellest, kumb kogus on suurem.

D. Üleeuroopalised võrgud

Elektri ja gaasi transportimiseks ettenähtud **üleeuroopaliste võrkude** omavaheline ühendamine, koostalitlusvõime ja **väljaarendamine on energia siseturu tulemusliku toimimise** seisukohast keskse tähtsusega. Otsuse nr 1364/2006/EÜ esitatakse suunised üleeuroopaliste energiavõrkude kohta. Nende suunistega määratakse kindlaks ühist huvi pakkuvad ja esmatähtsad üleeuroopalised elektri- ja maagaasivõrkude projektid. Ühist huvi pakkuvate projektide teostamiseks eraldatakse vastavalt määrusele nr 2236/95/EÜ rahalist abi esmajärjekorras. TEN-E jaoks eraldatud vahendid (ligi 20 miljoni eurot aastas) on ette nähtud peamiselt teostatavsuuringute rahastamiseks. Investeeringute osaliseks rahastamiseks võib kasutada ka muid ühenduse vahendeid, lähemspiirkondades näiteks struktuurifonde. Euroopa Komisjon esitas hiljuti määruse eelnõu, milles kä-

sitletakse komisjoni teavitamist energeetikataristu investeerimisprojektidest (COM(2013)0153). Määrus tuleb vastu võtta seadusandliku tavamenetlusega, kuna Euroopa Parlamendi nõudmisel tühistatakse eelmised määrused (nr 617/2010 ja nr 833/2010), mille suhtes parlamendil oleks olnud vaid nõuandev pädevus. Selle määrusega kohustatakse liikmesriike teavitama Euroopa Komisjoni oma energeetikataristu investeerimisprojektidest.

Energeetika nõukogu 2011. aasta juunis toimunud istungiks esitatud aruandes hindas Euroopa Komisjon 2020. aastaks kogu Euroopas energeetikataristu tarbeks vajalike investeringute mahuks 200 miljardit eurot. Seda vajadust silmas pidades võttis komisjon 29. juunil 2011. aastal järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks 2014–2020 vastu teatise „**Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve**”, milles tehti ettepanek luua **Euroopa ühendamise rahastu**, et toetada esmatähtsaid projekte energia-, transpordi- ja elutähtsa digitaalse taristu valdkonnas. Euroopa ühendamise rahastu ettepanekus, mis esitati 19. oktoobril 2011, on arvestatud 9,1 miljardit eurot (Euroopa ühendamise rahastu vajadusteks kokku on kalkuleeritud 50 miljardit eurot) üleeuroopaliste energeetikaaristu projektide arendamiseks. Ühendamise rahastule eraldatavate vahendite mahtu arutavad nõukogu ja Euroopa Parlament käimasolevatel läbirääkimistel ajavahemikku 2014–2020 hõlmava mitmeaastase finantsraamistiku üle. Eesmärgiga hõlbustada Euroopa ühendamise rahastu vahendite kasutamist ühishuviprojektide puhul esitas komisjon **ettepaneku võtta vastu määrus** (COM(2011)658), milles käsitletakse **üle-euroopalise energiataristu suuniseid ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ**. Nõukogu ja Euroopa Parlament võtsid selle hiljuti vastu (T7-0061/2013). Määruses on kindlaks määratud 12 esmatähtsat koridori ja ala, mis hõlmavad elektri, gaasi, nafta ja süsinikdioksiidi transportimise võrke, ning selles on sätestatud ka meetmed, mille eesmärk on lihtsustada ja kiirendada loa- ja regulatiivmenetlusi ühishuviprojektide korral. Määruses sätestatud menetlust ja kriteeriume järgides esitab komisjon 2013. aastal Euroopa ühishuviprojektide loendi. See loend vaadatakse iga kahe aasta järel üle.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on energia siseturgu käsitlevate õigusaktide paketi vastuvõtmisega tugevalt toetanud ülekandevõrkude omandisuhete eraldamist elektrienergia sektoris kui kõige tulemuslikumat vahendit, millega edendada mittediskrimineerivat taristutesse investeerimist, õiglast võrgule juurdepääsu uutele turule sisenejatele ja turu läbipaistvust. Euroopa Parlament on ühtlasi rõhutanud, kui tähtis on Euroopa ühtne seisukoht keskpika perspektiiviga

investeringute puhul (võrguühendustele kesken-duv soovituslik Euroopa 10-aastane kava), reguleerivate asutuste, liikmesriikide ja põhivõrguettevõtjate tihedam koostöö ning võrgule juurdepääsu tingimuste tugeva ühtlustamise protsess. Euroopa Parlamendi algatusel tähtsustati tarbijaõigusi, mis oli osa nõukoguga saavutatud kokkuleppest: parlamendi resolutsioonides nõuti nimelt kindlalt tarbijaõiguste suurendamist (tarnija vahetamine, otsene teave arukate mõõdikute kaudu ja kaebuste tõhus käsitlemine nn energia ombudsmani poolt). Lisaks saavutas Euroopa Parlament nn küttestuvõimetuse (**energy poverty**) mõiste tunnustamise. Parlament toetas tugevalt Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööameti loomist, rõhutades, et uuele ametile on vaja anda volitused nende küsimuste lahendamiseks, mida riiklikud reguleerijad lahendada ei saa ning mis takistavad siseturu integreerimist ja head toimimist.

Euroopa Parlament tugevdas veelgi ameti rolli piiriülestes küsimustes, usaldades ametile siduvate otsuste tegemise õiguse, tagades ameti tegevuse läbipaistvuse ja kindlustades selle demokraatliku vastutuse Euroopa Parlamendi ees, samuti ka selle rahandusliku sõltumatus. Euroopa Parlament on seisukohal, et kui Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostööamet ja võrgustikud ei ole piisavalt pädevad suuremal määral lõimunud energiaturu loomiseks, võib osutada vajalikuks nende volituste muutmise. Lisaks on Euroopa Parlamendi arvates vajalik ulatuslikum **ettevõtjate poolne teabevahetus** taristu ja võrgu haldamise küsimustes. Energia hulgimüügiturgudel läbipaistvuse suurendamiseks on Euroopa Parlament nõudnud hulgimüügiturul kauplejate riiklike registrite loomist ning karistus-süsteemide ühtlustamist kogu ELi ulatuses miinimumstandardite abil vastavalt energiaturu terviklikkuse ja läbipaistvuse määrulesele.

Üleeuroopalise energiataristu suuniste (T7-0061/2013) vastuvõtmisel 2013. aasta märtsis pööras Euroopa Parlament erilist tähelepanu energia salvestuskohtade tähtsusele ja vajadusele tagada Euroopa elektrivõrkude stabiilsus nende sidumise kaudu taastuvate energiaallikatega. Euroopa Parlament kiitis heaks muudatuse, mis aitab suurendada elektri põhivõrguettevõtjate võrgustiku ja maagaasi ülekandesüsteemi haldurite võrgustiku poolt võrku arengukavade koostamisel kasutatava meetodi-ka läbipaistvust. Võeti vastu ka muudatusettepanek, mis aitab kaitsta tarbijaid, et nad ei peaks ühishuviprojektidega seoses kandma ülemääraseid kulusid. Praegu valmistab parlament ette algatusraportit, millega vastatakse komisjoni teatisele „Toimiv energiaturg” (COM(2012)663).

→ Cécile Kerebel

5.7.3. Energiatõhusus

Energiatarbimise vähendamine ja energiakadude likvideerimine on ELi jaoks üha suurema tähtsusega. ELi juhid otsustasid 2007 aastal vähendada 2020. aastaks iga-aastast energiatarbimist Euroopa Liidus 20% võrra. Energiatõhususe meetmeid peetakse üha enam vahendiks, mis mitte ainult ei aita saavutada jätkusuutlikku energiavarustust, vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, parandada varustuskindlust ja vähendada impordi arveid, vaid ka edendab Euroopa majanduse konkurentsivõimet. Euroopa Nõukogu rõhutas 22. mail 2013, et energiatõhusus on efektiivne vahend energiahindade ja kulude vähendamiseks. EL on kehtestanud energiatõhususe miinimumstandardid ja eeskirjad toodete märgistamise, teenuste ja taristu kohta. Nende meetmete eesmärk on suurendada tõhusust kogu energiaahela ulatuses, alates energiavarustusest kuni energia tarbijateni.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 194

Saavutused

A. Energiatõhususe tegevuskavad ja ettepanek energiatõhususe direktiivi kohta

Komisjon avaldas 2006. aastal teatise „**Energiatõhususe tegevuskava: potentsiaali realiseerimine**” (COM(2006) 0545). Tegevuskava eesmärk oli mobiliseerida avalikkust, poliitikuid ja turuosalisi ning korraldada energia siseturg ümber nii, et ELi kodanikel oleksid maailma kõige energiatõhusamad tooted (sealhulgas seadmed ja autod), taristu (sealhulgas hooned) ja energiasüsteemid. Tegevuskava eesmärk on kontrollida ja vähendada energianõudlust ja võtta tarbimise ja varustamise osas sihtotstarbelisi meetmeid, et säästa 2020. aastaks 20% primaarenergiast (võrrelduna energiatarbimise prognoosidega aastaks 2020). Kuna viimaste hinnangute kohaselt suudab EL saavutada ainult pool 20% eesmärgist, töötas komisjon välja ulatusliku uue **energiatõhususe kava** 2011 (COM(2011)0109).

Komisjon tegi ettepaneku energiatõhususe direktiivi vastuvõtmiseks, millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ (COM(2011)0370), eesmärgiga luua ELis ühine energiatõhususe edendamise raamistik ning tuua liit tagasi 2020. aasta eesmärkide saavutamise kursile. Energiatõhususe direktiiv (2012/27/EL) jõustus detsembris 2012 pärast selle vastuvõtmist nõukogus ja parlamendis. Selle kohaselt on liikmesriigid kohustatud kehtestama soovituslikud riiklikud energiatõhususe eesmärgid aastaks 2020, mis põhineksid kas esmasel energiatarbimisel või energia lõpptarbimisel. Direktiivis kehtestatakse lõpptarbijatele ja energia tarnijatele õiguslikult siduvad eeskirjad. Liikmesriikidel on õigus muuta nende miinimumnõuded rangemaks, kui nad püüavad säästa energiat. Direktiivis on muu hulgas kehtestatud järgmised nõuded:

- igal aastal alates 2014. aastast keskvalitsuste hoonete renoveerimine vähemalt 3% kogupinna ulatuses, ning kõrge energiatõhususega hoonete, teenuste ja toodete ostmise, millega avalik sektor oleks energiatõhususe osas suuna näitajaks;
- siseriiklike pikaajaliste strateegiade kehtestamine, et edendada investeeringuid elamute ja ärihoonete renoveerimisse, ning riiklike kavade koostamine energiatõhususe alaste kohustuste süsteemide loomiseks või samaväärsete meetmete võtmiseks selle tagamiseks, et energia edasimüüjad pakuksid lõpptarbijatele iga-aastast 1,5%-st energiasäästu;
- 2015. aasta lõpuks hinnangu koostamine võimaluste kohta kõikides liikmesriikides kohaldada tõhusat koostootmist ja tõhusat kaugkütet ja -jahutust;
- kohustuslike regulaarsete energiaauditite korraldamine suurettevõtetele vähemalt iga nelja aasta järel, välja arvatud ettevõtted, kellel on sertifitseeritud energia- ja keskkonnasüsteemid;
- arukate võrkude ja arvestite kasutuselevõtt, et suurendada tarbijate osalust ja soodustada tõhusamat energiatarbimist.

Komisjonil tuleb enne 30. juunit 2014 hinnata, kas EL tõenäoliselt saavutab 2020. aastaks peamised energiasäästueesmärgid, ning teha vajaduse korral ettepanek kohustuslike riiklike energiatõhususe eesmärkide kehtestamiseks. Liikmesriigid peavad igal aastal esitama aruande edusammudest siseriiklike energiatõhususe eesmärkide saavutamise kohta. Komisjon kavatseb 2013. aastal avaldada suunised energiatõhususe direktiivi rakendamise erinevate aspektide kohta.

B. Energiateenused

Energiateenuste direktiiv 2006/32/EÜ (millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/76/EMÜ) on julgustanud liikmesriike parandama energia lõppkasutuse tõhusust ja kasutama potentsiaalset kuluefektiivset energiasäästu majanduslikult tõhu-

sal viisil. Uue energiatõhususe direktiivi jõustumisel kaotas energiateenuste direktiiv kehtivuse (välja arvatud artikli 4 lõiked 1–4 ning I, III ja IV lisa, mis kehtivad kuni 2017. aasta 1. jaanuarini), kuna mõned nende sätted kattuvad. Kehtima jäävad sätted, mis puudutavad 2017. aastaks soovituslike eesmärkide saavutamist, mille kohaselt iga liikmesriik peab oma energia lõpptarbimises saavutama 9%-st energiasäästu. Energiateenuste direktiivi ettepanekus on kehtiva energiateenuste direktiivi energiasäästu mõõtmise nõudeid veelgi lihtsustatud ning toetatakse kehtiva õigusraamistiku sätete lihtsustamist.

C. Koostootmine

Koostootmist käsitlev direktiiv 2004/8/EÜ (millega muudetakse direktiivi 92/42/EMÜ) võeti vastu 2004. aastal ja sellega edendatakse soojuse ja elektrienergia koostootmise arendamist ja kasutamist. Direktiivi vastuvõtmise ajal peeti selle üle ägedaid vaidlusi nii nõukogus kui ka parlamendis. Sellega kehtestati soojuse ja elektri koostootmisjaamades toodetud elektri ühtne määratlus. Komisjon on kehtestanud tõhususe ühtlustatud kontrollväärtused elektri- ja soojusenergia eraldi tootmisel, mis vaadati läbi komisjoni 19. detsembri 2011. aasta rakendusotsusega, et võtta arvesse tehnoloogia arengut ja muutusi energiaallikate jaotuses. Koostootmisdirektiiv kaotas kehtivuse energiatõhususe direktiivi jõustumisega 2012. aasta detsembris. Energiateenuste direktiivis nõutakse, et liikmesriigid hindaksid, millised võimalused on nende territooriumil suure tõhususega koostootmiseks ning kaugkütteks ja -jahutuseks, ning teataksid tulemustest komisjonile ning viiksid läbi ka tasuvusanalüüsi, mis (mõne erandiga) põhineksid kliimatingimustel, majanduslikul teostatavusel ja tehnilisel sobivusel.

D. Ehitiste energiatõhusus

Direktiivis 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta (eelkõige isolatsiooni, õhukonditsioneeride ja taastuvenergiaallikate kasutamise osas) sätestatakse ehitiste energiatõhususe arvutamise meetod, miinimumnõudeid uute ja olemasolevate suurte ehitiste kohta ja ehitiste energiatõhususe sertifitseerimine. Direktiiv kaotas kehtivuse 1. veebruaril 2012. aastal seoses uuesti sõnastatud direktiivi 2010/31 jõustumisega 2010. aasta juulis. Uuesti sõnastatud direktiivi peamine eesmärk oli varasema direktiivi teatavate sätete lihtsustamine ning energiatõhususe nõuete tugevdamine seoses järgneva:

- hoonete ja hooneosade üldise energiatõhususe arvutamise meetodika ühine üldraamistik;
- miinimumnõuete rakendamine uute hoonete ja uute hooneosade energiatõhususe suhtes, näiteks peab kõikide uute ehitiste energia netotarve 31. detsembriks 2020 võrduma peaaegu nulliga;
- energiatõhususe miinimumnõuete rakendamine eelkõige järgneva suhtes: olemasolevad

hooned, hoone osad, mida olulises osas rekonstrueeritakse, ning tehnosüsteemid, mida paigaldatakse, asendatakse või ajakohastatakse;

- ehitiste ja hoone osade energiatõhususe sertifitseerimine, ehitiste kütte- ja kliimaseadmete korrapärane ülevaatus ja sõltumatud süsteemid energiamärgiste ja ülevaatusaruannete kontrollimiseks.

Uuesti sõnastatud direktiivis sätestatakse miinimumnõuded, kuid iga liikmesriik võib soovitada või kehtestada täiendavaid meetmeid. Komisjon avaldas aprillis 2013 uuesti sõnastatud direktiivi järelmeetmena raporti, milles hinnatakse praeguse hoonete energiatõhususe rahalise toetamise tõhusust (COM(2013)0225). Selle raporti ülesanne on ka aidata liikmesriikidel rakendada energiatõhususe direktiivis sätestatud nõuet luua aprilliks 2014 pikaajaline strateegia riigi hoonestuse renoveerimiseks mõeldud investeeringute mobiliseerimiseks. Selles osas näitab aruanne, kuidas rahalist toetust oleks võimalik parandada.

E. Toodete energiatõhusus

Toodete energiatõhususega seoses on ELi tasandil kehtestatud mitu meetet, sealhulgas:

- energiatarbimisele märkimisväärset otsest või kaudset mõju avaldavate **energiamõjuga toodete** (välja arvatud kasutatud tooted ja transpordivahendid) ja mõnede energiat mittekasutatavate toodete, näiteks akende, energia- ja muude ressursside tarbimise näitamine **märgistuses** ja ühtses tootekirjelduses (direktiiv 2010/30/EL ja rakendusakt, millega sõnastatakse uuesti direktiiv 92/75/EMÜ);
- **kontoriseadmete märgistamine** (programm Energy Star, mida hiljuti kohandati USA ja ELi vahelises uues lepingus kontoritehnika energiatõhususe märgistuse koordineerimise kohta) (määrus (EL) nr 174/2013, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 106/2008);
- **rehvide märgistamine** kütusesäästlikkuse ja muude oluliste parameetrite osas (määrus (EÜ) nr 1222/2009);
- **ökodisaini nõuded** seoses energiamõjuga toodetega (direktiiv 2009/125/EÜ, millega sõnastatakse uuesti direktiiv 2005/32/EÜ, mida muudeti direktiiviga 2008/28/EÜ);
- **ökodisaini nõuded** seoses **sisseehitatud** liiteseadiseta **luminofoorlampide** ning suure valgustugevusega lahenduslampidega (komisjoni määrus (EL) nr 347/2010, millega muudetakse komisjoni määrust (EÜ) nr 245/2009) samuti seoses **suundvalguslampide**, leedlampide ja nende lisaseadmetega (komisjoni määrus (EÜ) nr 1194/2012);
- **ökodisaini nõuded** seoses **kodumajapidamises kasutatavate kliimaseadmete** ja

5.7.4. Taastuenergia

Taastuvad energiaallikad [tuuleenergia, päikeseenergia (päikese soojusenergia, päikesepaneelide abil toodetud energia ja kontsentreeritud päikeseenergia), hüdroelektrienergia, ookeanienergia, geotermiline energia, biomass ja biokütused] on fossiilkütuste alternatiivid, mis aitavad vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, mitmekesistada energiaallikaid ning vähendada sõltuvust ebausaldusväärsetest ja heitlikest fossiilkütuse, eriti nafta- ja gaasiturgudest. Euroopa taastuenergiatööstus annab hetkel tööd ligikaudu 1,5 miljonile inimesele ja hinnangute kohaselt suureneb töötajate arv 2020. aastaks 4,5 miljonini. Samuti on Euroopa taastuenergiatööstus juhtpositsioonil uue põlvkonna taastuenergiatehnoloogia loomisel. Euroopa õigusraamistik taastuvate energiaallikate edendamiseks on viimastel aastatel märkimisväärselt arenenud ja pakub nüüd stabiilset reguleerivat raamistikku, mis aitab kaasata erasektori investeeringuid.

Õiguslik alus ja eesmärgid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 194

Saavutused

A. Esimesed sammud

Pärast 1997. aasta valget raamatut taastuvate energiaallikate kohta seadsid ELi liikmesriiki endale eesmärgiks toota 2010. aastaks taastuvatest energiaallikatest 12% sisemajanduse tarbitavast koguenergiast ja 22,1% elektrienergiast. Selle eesmärgi saavutamiseks sätestati direktiivis 2001/77/EÜ (taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul) soovituslikud siseriiklikud eesmärgid elektritarbimise osakaalu kohta taastuvatest energiaallikatest. Direktiiv moodustas olulise osa meetmepaketist, mida oli vaja ELi kohustuste täitmiseks vastavalt kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist käsitlevale Kyoto protokollile. Pärast 2004. aasta laienemist suurenes EL-25 riikide üldine eesmärk 21%-ni, mis tulenes sellest, et ühinemislepingutes sätestati kõigile uutele liikmesriikidele soovituslikud riiklikud eesmärgid taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kohta. Nimetatud meetmetele vaatamata moodustasid taastuvad energiaallikad EL-27 riikides sisemajanduse energia kogutarbimisest 2006. aastal 7,1% (millest 66,1% oli toodetud biomassist, 20,5% hüdroenergiast, 5,5% tuuleenergiast, 4,3% geotermilisest energiast ja 0,8% päikeseenergiast), samas kui taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kogutarbimine moodustas 14,7%. Edusammude puudumise tõttu 2010. aasta eesmärkide saavutamisel sai selgeks, et vaja on laiahaardelisemat õigusraamistikku.

B. Taastuvaid energiaallikaid käsitlev tegevuskava

Taastuenergia edendamise ja kasutamise tõhustamiseks, samuti selleks, et lihtsustada energiavarustuse kindluse suurendamise ja kasvuhoonegaaside

heitkoguste vähendamise kaksikeesmärgi saavutamist, avaldas komisjon 2007. aasta jaanuaris teatise „**Taastuenergia tegevuskava** – Taastuenergia 21. sajandil: jätkusuutlikuma tuleviku rajamine” (COM(2006)0848). Tegevuskavas tehti ettepanek pikaajalise taastuenergia strateegia kohta ELis 2020. aastaks, muu hulgas seati kohustuslikuks eesmärgiks saavutada taastuenergia 20%-line osakaal energiatarbimisest ning biokütuste kohustuslik 10%-line miinumeeesmärk ja luua uus õigusraamistik. Euroopa Ülemkogu 2007. aasta kevadisel kohtumisel leppis EL kokku, et suurendab 2020. aastaks taastuenergia osa 20 protsendini ELi üldisest energiatarbimisest ja biokütuste osa vähemalt 10 protsendini bensini ja diislikütuse kogutarbimisest transpordi valdkonnas.

C. Taastuenergia direktiiv

Uue taastuenergia direktiiviga, mis võeti kaasotsustamismenetluse teel vastu 2009. aasta kevadel (direktiiv 2009/28/EÜ, millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ) kehtestati kohustuslikud üldeesmärgid, samuti kohustuslikud riiklikud eesmärgid taastuvatest energiaallikatest toodetud energia üldise osakaalu kohta summaarsest energia lõpptarbimisest, võttes arvesse riikide erinevaid lähtekohti. Lisaks peavad kõik liikmesriigid saavutama transpordisektoris taastuenergia 10%-lise osakaalu. Peale selle kaardistati direktiivis nõuded seoses erinevate mehhanismidega, mida liikmesriigid võivad kohaldada eesmärkide saavutamiseks (toetuskavad, päritolutagatised, ühisprojektid, meetmed eri liikmesriikide koostöök ja koostöök kolmandate riikidega), samuti biokütuste ja vedelate biokütuste säästlikkuse kriteeriumid. Nagu direktiivis ette nähtud, võtsid liikmesriigid 2010. aastal vastu taastuenergia riiklikud tegevuskavad. Euroopa Komisjon hindas liikmesriikide edusamme 2020. aasta taastuenergia eesmärkide saavutamisel 2011. (COM(2011)0031) ja 2013. aastal (COM(2013)175). Viimane aruanne näitab, et alates 2009. aasta taastuenergia direktiivi vastuvõtmisest on taastuenergia kasutamine jõuliselt kasvanud.

2010. aastal oli taastuvenergia turuosa ELis 12,7% ning suurem osa liikmesriike oli juba saavutanud direktiivis sätestatud 2011./2012. aasta vaheeesmärgi. EL tervikuna ja enamik liikmesriike liiguvad edukalt 2020. aasta eesmärgide saavutamise suunas. Kuid kuna lõppeesmärgi saavutamise trajektor muutub lõpu poole järsemaks, peavad peaaegu kõik liikmesriigid 2020. aasta eesmärkide saavutamiseks tegema tulevastel aastatel täiendavaid jõupingutusi. Komisjon rõhutab oma aruandes ka mõningaid asjaolusid, mis tulevaste edusammude suhtes muljelekkisid teevad: mõnede liikmesriikide kõrvalekaldu mine nende enda taastuvenergia riiklikest tegevuskavadest; mõned kõrvaldamata halduslikud ja võrguga seotud tõkked, mis takistavad taastuvenergia kasutuselevõttu; hiljutised segavad muudatused riiklikes taastuvenergia toetuskavades ning direktiivi aeglane ülevõtmine riiklikku õigusesse. Komisjon on juba algatanud mitu rikkumismenetlust liikmesriikide suhtes, kes ei ole direktiivi üle võtnud (eelkõige Poola ja Küpros).

D. Edasised sammud

Komisjon on oma 2012. aasta juuni teatise „Taastuvenergia, Euroopa energiaturu oluline osaline“ (COM(2012)0271) nimetanud valdkonnad, kus tuleks 2020. aastani rohkem pingutada, et taastuvenergia tootmise kasv Euroopas jätkuaks ka 2030. aastani ja kauem ning eriti selleks, et taastuvenergia tehnoloogiad muutuksid odavamaks, konkurentsivõimelisemaks ja lõpuks turupõhiseks (toetuskavad oleksid mõeldud ainult uutele tehnoloogiatele) ning et stimuleerida investeeringud taastuvenergiasse (fossiilkütuste toetuste järkjärgulise kaotamise, hästi toimiva süsinikdioksiidituru ja sobivate energiamaksude abil). Komisjon kavatses anda 2013. aastal täiendavaid suuniseid taastuvenergia toetuskavade ning koostöö mehhanismide kohta, et saavutada taastuvenergia eesmärgid väiksemate kuludega. Komisjon töötab samuti taastuvenergiakaubanduse ja kolmandate riikidega tehtava energiakoostöö täiustatud reguleeriva raamistiku kallal. 2009. aasta taastuvenergia direktiivis nähakse ette 2020. aasta järgse tegevuskava kehtestamine 2018. aastal. Kuid komisjon on juba alustanud ettevalmistusi 2020. aasta järgseks perioodiks, et investore jaoks oleks 2020. aasta järgne režiim selge. Komisjoni teatise „Energia tegevuskava aastani 2050“ (COM(2011)0885/2) esitatud pikaajalises strateegias kuulub taastuvenergiale oluline koht. Tegevuskavas esitatud energiasectori süsinikdioksiidi heitkoguste vähendamise stsenaariumid näevad 2030. aastaks taastuvenergiale ette vähemalt 30% turuosa. Kuid tegevuskavas hinnatakse samuti, et edasise sekumisetega hakkab taastuvenergia osakaalu kasv pärast 2020. aastat aeglustuma. 2013. aasta märtsis avaldas komisjon rohelise raamatu „Kliima- ja energiapoliitika raamistik aastani 2030“ (COM(2013)0169), ning avas sellega ulatuslikud avalikud konsultatsioonid selle üle, millised eesmärgid peaks EL seadma 2030.

aastaks kasvuhoonegaaside heitkoguste, taastuvenergia ja energiatõhususe kohta, kas need eesmärgid peaksid olema siduvad ja millisel tasandil (ELi, liikmesriikide, sektorite või allsektorite) tasandil tuleks neid kohaldada. Sügiseks on kavandatud ELi kliima- ja energiapakett.

E. Toetavad meetmed

Elektrienergia infrastruktuuri ettevalmistamine taastuvate energiaallikate ulatuslikuks kasutuselevõtuks on 2020. aasta energiastrateegia üks eesmärkidest (vt ka 5.7.1 energiapoliitika kohta) ning seda toetatakse ka energia tegevuskavas 2050. aastani, samuti energiainfrastruktuuripaketis (vt ka 5.7.2 energia siseturu kohta). Sellega seoses on esmatahtsaks liigitatud järgmised projektid: avamere tuuleparkide võrgustik põhjapoolsetel merealadel ja sidumispunktid, mis võimaldavad otseühendust Põhja- ja Kesk-Euroopa tarbijate ning Alpides ja Põhjamaades paiknevate hüdroenergia hooldatega; sidumispunktid Edela-Euroopas, mille kaudu transporditakse tuule-, päikese- ja hüdroenergia abil toodetud elektrienergiat mandri teistesse osadesse; paremad ühendused Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopas, mis toetavad taastuvate energiaallikate integreerimist. Energia tehnoloogia strateegilise kava üks põhielementidest on ka taastuvenergia tehnoloogia uue põlvkonna edendamine ja arendamine (vt ka: 5.7.1 energiapoliitika kohta).

F. Ressurssidega seotud probleemid

1. Biomass ja biokütused

Biomassi kasutamist peetakse üheks peamiseks viisiks, kuidas lahendada Euroopa järjest suureneva fossiilkütustest sõltuvuse probleem, tagades seeläbi varustuskindluse ja energia jätkusuutlikkuse Euroopas. Biomass moodustab juba üle poole ELi taastuvenergiatarbimisest. Komisjoni avaldatud **biomassi tegevuskavas** (COM(2005)0628) sätestatakse meetmed puidust, jäätmetest ja põllumajanduskultuuridest saadud biomassist energia tootmise toetuseks turupõhiste algatuste ja turu arengutõkete kõrvaldamise abil. Komisjoni koostatud ELi **biokütuste strateegia** (COM(2006)0034) eesmärgiks oli jätkata biokütuste edendamist ja valmistada nende ulatuslikuks kasutamiseks. Teatise sätestati ühenduse meetmete kooskõlastatud programm, mis hõlmas meetmeid biomassinõudluse suurendamiseks, energiavarustuse parandamiseks, tehniliste takistuste ületamiseks ning teadusalgatuste väljatöötamiseks ja ergutamiseks. Komisjon kehtestas 10. juunil 2010 (IP/10/711) kõigi biokütuseliikide sertifitseerimissüsteemi, esitades nõuded, millele süsteemid peavad vastama, et saada komisjoni tunnustus. **Säästlikuskriteeriumide** eesmärk on tagada, et biokütuste kasutamisega saavutatakse kasvuhoonegaaside heitkoguste oluline vähenemine ja et biokütused ei pärine metsadest, märgaladelt ega looduskaitsealadelt. Juulis 2011 kiitis komisjon heaks seitse ELi

tasandi vabatahtlikku kava, mille sisuks on transpordikütuste valdkonnas biokütuste eelistamine tavapärastele fossiilkütustele. Komisjoni aruandes **maakasutuse kaudse muutumise** kohta seoses vedelate ja muude biokütustega (COM(2010)0811), mis avaldati 22. detsembril 2010, tunnistas komisjon, et teatavatel juhtudel ja kui ei sekkuta, võib maakasutuse kaudne muutumine pärssida kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemist seoses biokütuste kasutusega, mille tulemusel võib biokütuste kasutamine kliimapolitiika eesmärkide saavutamisele vähem kaasa aidata. 2012. aasta oktoobris tegi komisjon ettepanekud muuta praegusi sätteid biokütuste kohta, mis sisalduvad taastuvenergia ja kütuse kvaliteedi direktiivides (2012/0288(COD)), eesmärgiga piirata tavapäraste põllukultuuridest toodetavate biokütuste osa ELi eesmärgis saavutada transpordisektoris 10% taastuvenergia osakaal ning luua stiimulid selliste biokütuste tootmiseks, mis ei tekita täiendavat nõudlust maa järele. Samuti loodi meetodika, mille alusel liikmesriigid peaksid kaudse maakasutuse muutumisest aru andma. Pärast seda, kui komisjon oli 2010. aasta veebruaris avaldanud mittesiduvad kriteeriumid biomassi kohta, otsustas ta meetmed läbi vaadata, et hinnata oma esialgsete soovitude edukust ja teha kindlaks, kas tulevikus oleks vaja kohustuslikke standardeid. Komisjon peaks 2013. aastal esitama uue ettepaneku biomassi säästlikuskriteeriumide kohta.

2. Avamere tuuleenergia

Koos teise strateegilise energiaülevaatega 2008. aasta novembris avaldas komisjon teatise „**Avamere tuuleenergia**: meetmed, mida on vaja võtta energiapolitiika 2020. aasta ja edaspidiste eesmärkide saavutamiseks“ (COM(2008)0768), mille eesmärk oli soodustada mere ja avamere tuuleenergia arendamist ELis. Sellel energialiigil näib olevat mitmeid eeliseid võrreldes tuuleenergia tootmisega maismaal: tootmisüksused on merel suuremad kui maismaal; tuuled on merel tugevamad ja ühtlased ning merel asuvad tuulepargid põhjustavad lähikonna elanikele vähem probleeme. Prognoositakse, et 2020. aastaks on tuuleparkide tootmisvõimsus 30–40 korda suurem kui praegu. Seetõttu on kaalumisel meetmed, mis peavad tagama piisava õigus- ja poliitilise raamistiku selle energialiigi kasutamiseks.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on järjekindlalt tunnistanud taastuvenergia erakordset tähtsust ja 2020. aastaks kohustuslike eesmärkide seadmise olulisust (T6-0365/2005, T6-0058/2006, T6-0604/2006, T6-0406/2007). Parlament andis 2004. aastal turuosalistele ja riikide poliitikakujundajatele selgelt märku, et taastuvenergia kujutab endast ELi energeetika tuleviku ning moodustab osa liidu keskkonna- ja tööstusstrateegiast. Euroopa Parlament rõhutas ka, et läbipaistev ja õiglane juurdepääs võrgule on

taastuvenergia eduka integreerimise ja propageerimise oluline eeltingimus. Lisaks nõuab parlament, et kaugemas perspektiivis töötataks välja **kogu ELi hõlmav taastuvate energiaallikate stiimulite süsteem** (T7-0441/2010) ning toetataks nutivõrkude tehnoloogiat (T7-0318/2011). Samuti on parlament korduvalt palunud komisjonil esitada ettepanek taastuvenergiat kasutavate kütte- ja jahutussüsteemide õigusraamistiku kohta, mis suurendaks taastuvate energiaallikate osakaalu energiatootmises. Taastuvenergiat käsitleva direktiivi (COD/2008/16) vastuvõtmisega **parandas ja lihtsustas** parlament **mitmeid mehhanisme**, luues samas süsteemi, millega põhjalikumalt tagada kogu poliitika keskkonnasäästlikkus. Eelkõige oli Euroopa Parlamendil oluline roll järgnevas:

- transpordisektoris taastuvkütuste kasutamise eesmärgi tingimuslikkuse kehtestamine, sätestades biokütustele kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed säästlikuskriteeriumid (sotsiaalne kestlikkus, maakasutusõigused, mõju toiduga kindlustatusele ja toiduhindadele jne), juhtides eriti tähelepanu **maakasutuse kaudse muutumisega** seotud probleemidele;
- taastuvenergia juurdepääsu tagamine elektrivõrgu infrastruktuurile;
- 2014. aasta läbivaatamisklausli rolli piiramine, et vältida uusi läbirääkimisi kohustuslike eesmärkide üle.

2013. aasta märtsis kiitis parlament heaks energia tegevuskava aastani 2050 (T7-0088/2013) ning palus komisjonil esitada võimalikult ruttu 2030. aasta poliitikaraamistiku, sh vahe-eesmärgid ja eesmärgid kasvuhoonegaaside heite, taastuvenergia ja energiatõhususe valdkonnas. Resolutsioonis rõhutati eelkõige seda, kui tähtis on stabiilne reguleeriv raamistik taastuvenergia investeerimise stimuleerimiseks ning euroopalikum lähenemisviis taastuvenergia poliitikale, et kasutada täielikult ära olemasolevaid koostöökokkuleppeid ning detsentraliseeritud tootmise ja mikrotootmise rolli. Parlament palus komisjonil analüüsida ja teha ettepanekud, kuidas võtta taastuvad energiaallikad ELis kasutusele säästvalt ja tõhusamalt. Parlament võttis 2013. aasta märtsis samuti vastu suunised üleeuroopalise energiataristu jaoks, mille komisjon energiataristu paketi osana välja pakkus (T7-0061/2013). Parlament juhtis eriti tähelepanu energiasalvestusrajatiste tähtsusele ning vajadusele tagada Euroopa elektrivõrgu stabiilsus taastuvatest ressursidest pärit energia integreerimise abil. Lähikuudel hääletab parlament tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni raporti üle, mis koostati vastuseks 2012. aasta juunis avaldatud komisjoni teatisele taastuvenergia kohta (A7-0135/2013).

→ Cécile Kerebel

5.7.5. Tuumaenergia

Tuumaelektrijaamad toodavad praegu ELis tarbitavast elektrienergiast ligikaudu kolmandiku ja kogu tarbitavast energiast 14%. Tuumaenergia on vähese CO₂-heitega alternatiiv fossiilkütustele ja see moodustab olulise osa paljude liikmesriikide energiaallikatest. Tuumaenergia kasutamine on aga 1986. aastal Tšernobõlis ja 2011. aastal Jaapanis Fukushima's toimunud tuumakatastroofi tõttu muutunud väga vaieldavaks. Et Saksamaa otsustas tuumaenergiast järkjärgult 2020. aastaks loobuda ning Belgias suleti ajutiselt kaks reaktorit, sest nende mahutites avastati eelmisel aastal praod, on surve Euroopas tuumaenergiast loobumisele veelgi suuremaks muutunud. Liikmesriikidel on aga ainupädevus otsustada, kas kasutada tuumaenergiat või mitte. Igal juhul tuleb ELi tasandil teha tuumaelektrijaamade ohutusnormide täiustamiseks ning tuumajäätmete ohutu käitlemise ja kõrvaldamise tagamiseks suuremaid jõupingutusi.

Õiguslik alus

Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (**Euratomi asutamisleping**), artiklid 40-52 (investeeringud, ühissetevõtted ja tarded) ja 92-99 (tuumaenergia ühisturg)

Eesmärgid

Tavapärase energia üldise puudujäägi vastu võitlemisel lootsid kuus asutajaliikmesriiki 1950. aastatel, et tuumaenergia abil on võimalik saavutada energiasõltumatus. Kuna riigid ei suutnud tuumaenergiasse investeerimise kulusid üksinda kanda, moodustasid asutajaliikmesriigid üheskoos Euroopa Aatomienergiaühenduse. Euratomi asutamislepingu üldine eesmärk on aidata kaasa Euroopa tuumatööstuste loomisele ja arendamisele, et kõik liikmesriigid saaksid kasu aatomienergia arengust, ja tagada varustuskindlus. Asutamislepinguga tagatakse ühtlasi üldsuse kaitseks kõrged ohutusnormid ja takistatakse tsiviilotstarbeliste tuumamaterjalide suunamist sõjandusvaldkonda. Euroopa Aatomienergiaühenduse volitused piirduvad tuumaenergia rahumeelse tsiviilkasutusega.

Tulemused

A. Kiirguskaitse

Ioniseeriv kiirgus on inimese (nii kogu üldsuse kui ka meditsiini-, tööstus-, ja tuumasektori töötajate) tervisele ja keskkonnale väga ohtlik. EL on aja jooksul vastu võtnud mitmeid kiirguskaitsealaseid õigusakte, mida on hiljuti ajakohastatud ja lihtsamaks muudetud. Ajakohastamine oli vajalik, sest õigusaktid ei vastanud täielikult teaduse arengule ja nende vahel puudus sidusus. Üks põhjus oli ka see, et looduslike kiirgusallikatega seotud küsimused ja keskkonnanõu ei olnud täiel määral reguleeritud. Nõukogu 13. mai 1996. aasta direktiivis 96/29/Euratom on sätestatud põhilised ohutusnormid töötajate ja muu elanikkonna tervise kaitsmiseks ioniseerivast kiirgusest tulenevate ohtude eest. Komisjon aval-

das 2012. aasta mais ettepaneku uue direktiivi kohta, millega ajakohastatakse põhilised õigusnormid (COM(2012)0242). Ettepanek on praegu nõukogu ja Euroopa Parlamendis arutelusel. See lihtsustab Euroopa Liidu õigusakte, sest asendab viit direktiivi. Kehtestatakse siduvad nõuded, mis puudutavad kaitset siseruumide õhus leiduva radooni vastu, ehitusmaterjalide kasutamist ning tuumarajatistest radioaktiivse heitvee ärajuhtimise keskkonnamõju hindamist. Peale selle on praegu vastuvõtmise viimases etapis nõukogu direktiiv, mis puudutab olmevees olevate radioaktiivsete ainete seiret ja mille kohta komisjoni esitas ettepaneku 2012. aasta märtsis (COM(2012)0147). Parlamendi täiskogu kiitis selle direktiivi 2013. aasta märtsis heaks (T7-0068/2013).

Nõukogu määrus toiduainete ja loomasööda radioaktiivse saastatuse lubatud piirmäärade kehtestamise kohta tuuma- või muu kiirgusavarii korral, mille kohta komisjon esitas ettepaneku 2012. aastal (COM(2010)0184), ootab endiselt lõpliku otsuse tegemist. Parlament kiitis heaks õigusakti muudetud versiooni (T7-0055/2011), mis põhineb nõukoguga saavutatud kokkuleppel.

B. Radioaktiivsete ainete ja jäätmete transport

Nõukogu 8. juuni 1993. aasta määrusega (Euratom) nr 1493/93 võeti kasutusele ühenduse süsteem ühest liikmesriigist teise toimuvate radioaktiivsete ainete vedude deklareerimiseks, tagamaks et asjaomased asutused saaksid kiirguskaitse kohta samal tasemel infot nagu enne 1993. aastat, kui eksisteeris veel piirikontroll. Komisjon avaldas 2012. aastal ettepaneku võtta vastu määrus, millega luuakse ühtne Euroopa süsteem radioaktiivsete materjalide vedajate registreerimiseks (COM(2012)0561). Selle määrusega asendatakse aruandlus- ja loaandmissüsteemid, mille liikmesriigid on kehtestanud nõukogu direktiivi 96/29/Euratom (põhiliste ohutusnormide kohta) rakendamiseks.

Radioaktiivsete jäätmete vedamiseks eelneva loa taotlemise süsteem loodi ELis 1992. aastal ja seda

muudeti oluliselt 2006. aastal. Nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/117/Euratom (radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedude järelevalve ja kontrolli kohta) eesmärk on tagada üldduse piisav kaitse selliste vedude eest. Direktiivis sätestatakse ja loetletakse mitmed ranged kriteeriumid, määratlused ja menetlused, mida tuleb kohaldada radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedudele ühendusesiseselt ja nende ühendusest väljaveo korral. Komisjon avaldas 2013. aasta aprillis esimese aruande selle kohta, kuidas 2006. aasta direktiivi liikmesriikides ajavahemikul 2008–2011 kohaldati.

C. Jäätmekäitlus

Euroopa jäätmekäitluse ELi võrgustik loodi 2011. aastal, kui võeti vastu nõukogu direktiiv radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemise kohta (2011/70/Euratom). Sellega sätestati lõpphoiustamisrajatiste ehitamist ja käitamist käsitlevate liikmesriikide programmide hoolikas järelevalve ning õiguslikult siduvad ohutusnormid. Liikmesriigid peavad esimese aruande oma programmide rakendamise kohta esitama 2015. aastal. Komisjon kavatab avaldada 2013. aasta lõpuks soovitusel radioaktiivsete jäätmetega seotud andmete kogumise, hoiustamise, aruandluse ja säilitamise kohta.

D. Tuumamaterjalide kaitsemeetmed

Aja jooksul on vastu võetud mitu määrust, mida on ka muudetud. Eesmärk on luua julgeolekumeetmete süsteem, mis tagab, et tuumamaterjale kasutatakse ainult nende kasutajate poolt deklareeritud otstarbel ja et rahvusvahelised kohustused on täidetud (komisjoni määrus (Euratom) 302/2005). Need julgeolekumeetmed hõlmavad tervet tuumkütuse tsükli alates tuumamaterjalide kaevandamisest liikmesriikides või nende importimisest kolmandatest riikidest kuni ELis väljaveoni. Komisjon vastutab ELis tsiviilotstarbeliste tuumamaterjalide kontrollimise eest.

E. Tuumarajatiste ohutus

Nõukogu direktiiviga (2009/71/Euratom) (tuumaohutuse kohta) loodi tuumarajatiste ohutuse ELi õigusraamistik. Liikmesriigid peavad tuumaohutusnõuete, tuumarajatistele lubade andmise, järelevalve ja nõustamise jaoks looma oma riigi raamistiku. Selle direktiiviga muudeti Rahvusvahelise Aatomienergia-agentuuri ohutusstandardid ELis osaliselt õiguslikult siduvaks ja jõustatavaks. Pärast Fukushima tuumaõnnetust nõudis 2011. aasta märtsi Euroopa Ülemkogu, et kõikides ELi tuumaelektrijaamades viidaks läbi põhjalik riski- ja ohutushindamine. Komisjonile tehti ülesandeks korraldada ELi tuumaelektrijaamade 143 reaktoris vabatahtlikud testid, et kontrollida tuumarajatiste ohutust ja vastupidavust äärmuslike ilmastikuolude (üleujutuste ja maavärinate) korral. Komisjon avaldas 2012. aasta oktoobris vastupida-

vustestide tulemuste kohta teatise (COM/2012/571), milles anti kehivatele Euroopa ohutusnormidele üldiselt positiivne hinnang, kuid rõhutati, et tuleb võtta edasisi ajakohastamise meetmeid, millega tagada liikmesriikide vahel suurem ühtsus ja viia rajatiste rahvusvahelise hea tavaga kooskõlla. Euroopa Parlament võttis 2013. aastal vastu resolutsiooni, milles juhiti tähelepanu vastupidavustestide piiratusel (T7-0089/2013). Komisjon esitab 2013. aasta lõpu poole vastupidavustekstide tulemuste põhjal kaks seadusandlikku ettepanekut, millest üks puudutab tuumaohutuste direktiivi läbivaatamist ja teine ettepanekut võtta vastu direktiiv tuumakindlustuse ja -vastutuse kohta, et parandada tuumaõnnetuse ohvritele hüvitise maksmise korda. 2013. aastal avaldatakse ka mittesiduv teatis, mis puudutab ümbruskonna ettevalmistamist tuumaõnnetusega seotud hädaolukorras ja ELis tuumakatastroofidele reageerimist ning mille eesmärk on tagada tuumarajatiste lähedal elavate inimeste kaitse.

F. Tuumaenergiaalane teadus- ja koolitustegevus

Euroopa tuumaenergia uuringuid rahastatakse mitmeaastaste raamprogrammide raames. Nõukogu otsustega 2006/970/Euratom ja 2006/977/Euratom võeti vastu Euratomi seitsmes tuumaenergiaalase teadus- ja koolitustegevuse raamprogramm (FP7 Euratom). FP7 Euratomile oli aastateks 2007–2011 ette nähtud 2,751 miljardit eurot, mis jagunes kahe programmi vahel, millest üks hõlmab kaudseid tuumaenergiaalaste teadusuuringute meetmeid (1,947 miljardit eurot) ja tuuma lõhustumist ja kiirguskaitset (287 miljonit eurot) ning teine komisjoni Teadusuuringute Ühis keskuse võetavaid otseseid meetmeid (515 miljonit eurot). Tuumalõhustumisenergia valdkonnas loodi 2007. aastal säästva tuumaenergia tehnoloogiaplatform, mille eesmärk on parandada uurimis- ja arendustegevuse koordineerimist ning tutvustamist ja kasutuselevõtmist. Tuumasünteesienergia valdkonnas on EL üks ITERi asutajaliikmeid ja peamine rahastaja. ITER on rahvusvaheline tuumasünteesialane uurimis- ja ehitusprojekt, mille raames ehitatakse praegu Prantsusmaal Cadarache'is maailma suurimat eksperimentaalset termotuumasünteesi reaktorit. Selleks et edendada tuumasünteesi valdkonna teadusuuringuid ja tehnoloogiaarendust, loodi ITERi ja Tuumasünteesienergeetika Arendamise Euroopa Ühissettevõtte (nõukogu otsus 2007/198/Euratom). Selle liikmed on Euroopa Aatomienergiaühendus, keda esindab komisjon, ELi liikmesriigid ja teatavad kolmandad riigid, kes on Euroopa Aatomienergiaühendusega sõlminud koostöökokkulepped.

Pidevalt suurenevate kulude tõttu on ITERi projekti edasine rahastamine tekitanud järjest rohkem vaidlusi ja see on põhjustanud ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel teatavaid lahkelsid. Teatises „ITERi projekti seis ja võimalikud edasised sammud“ (COM(2010) 226) rõhutas komisjon, et projekti mak-

sumus on märkimisväärselt suurem kui esialgsed prognoosid ja vaja on lisaraha. Komisjon kutsus nõukogu ja Euroopa Parlamenti üles tegema otsust projekti edasise rahastamise üldise põhimõtte kohta. Oma 12. juuli 2010. aasta järeldustes rõhutas nõukogu, et ITERi projekt on väga oluline ja et nõukogu on valmis kandma selle hinnangulised kulud. Komisjon esitas 20. aprillil 2011 muudetud ettepaneku (COM(2011) 226), sest nõukogu ja Euroopa Parlament ei jõudnud algselt kavandatud eelarve osas kokkuleppele. 2011. aasta detsembris saavutati lõpu kokkulepe, et aastatel 2012–2013 eraldatakse ITERi projektile veel 1,3 miljardit eurot. Juba praegu on ette näha, et aastatel 2014–2018 vajatakse projekti jaoks lisaraha. Nende kulude katmine on üks tegur, mis takistab praegustel 2014.–2020. aasta ELi finantsraamistiku läbirääkimistel kokkuleppele jõudmist. Arutatud on kaht võimalust. Üks neist on rahastada ITERi projekti Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu kohase täiendava teadusuuringute programmi kaudu, teine võimalus on eraldada raha mitmeaastase finantsraamistiku ja teadusuuringute programmi Horisont 2020 raames.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendi roll on Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu kohases otsustusprotsessis piiratud, sest tal on ainult nõuandvad volitused. Mitmes teemakohases resolutsioonis on Euroopa Parlament rõhutanud, et ELi ja liikmesriikide vahelist vastutuse jagunemist tuleb selgemaks muuta, ELi ühest raamistikku tuleb tugevdada ning ohutus- ja keskkonnakaitse nõudeid tuleb parandada.

Resolutsioonis, mis puudutas ettepanekut võtta vastu direktiiv radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedude järelevalve ja kontrolli kohta, esitas Euroopa Parlament muudatusettepanekud kontrollimenetluse tugevdamiseks ja selgitamiseks. Euroopa Parlament lisas selgesõnalise tingimuse, mille kohaselt jätab iga liikmesriik endale õiguse keelduda loa andmisest kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete toomiseks tema territooriumile lõpptöötuse või lõppladustamise eesmärgil (T6-0300/2006). Euroopa tuumaenergiapoliitika 50. aastapäeva eel heitis Euroopa Parlament oma 10. mai 2007. aasta resolutsioonis (T6-0181/2007) ette, et „Euroopa Parlament on peaaegu täielikult välja jäetud Euratomi õigusloome menetlusest ning et parlamendiga konsulteeritakse ainult ühe peatüki osas Euratomi asutamislepingu kümnest peatükist“. Parlament rõhutas, et Euratomi asutamisleping tuleb põhjalikult läbi vaadata. Resolutsioonis, mis kä-

sitleb ettepanekut võtta vastu nõukogu direktiiv, millega luuakse ühenduse tuumaohutuse raamistik, rõhutas Euroopa Parlament, et tuumaohutus on ühenduse huvisfääri kuuluv küsimus, mida tuleks võtta arvesse uutele jaamadale käitamislubade andmise või olemasolevate eluea pikendamise kohta otsuste langetamisel (T6-0254/2009). Kahjuks on direktiivi lõplikus variandis, mis võeti vastu nõuandemenetluse teel, keskendunud liikmesriikide enda vastutusele ega ole Euroopa Parlamendi soovitusi arvesse võetud. Resolutsioonis, millega kiideti heaks määrus toiduainete radioaktiivse saastatuse lubatud piirmäärade kohta, tegi Euroopa Parlament ettepaneku muuta määruse õiguslikku alust, st kasutada Euratomi asutamislepingu artikli 31 asemel Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 168 (T7-0055/2011). Oma 2011. aasta resolutsioonis energiainfrastruktuuri prioriteetide kohta aastaks 2020 ja pärast seda (T7-0318/2011) toetas Euroopa Parlament jõuliselt komisjoni otsust rakendada „stressitestide“ kasutuselevõtmist Euroopa tuumaelektrijaamades. Täiskogu võttis 2013. aasta märtsis vastu veel ühe resolutsiooni, milles juhiti tähelepanu komisjoni poolt 2012. aastal läbi viidud stressitestide piiratusele ja nõuti, et edasistes testides võetaks lisakriteeriumidena arvesse ka materjalide vananemist, inimlikke eksi- musid ja defekte reaktorianumas. Euroopa Parlament nõudis tungival, et ohutust suurendataks kõikjal (T7-0089/2013). Oma 23. juuni 2011. aasta resolutsioonis, mis käsitleb nõukogu direktiivi kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise kohta (T7-0295/2011), toetas Euroopa Parlament komisjoni ettepanekut keelata täielikult radioaktiivsete jäätmete eksport, kuigi nõukogu pooldas eksporti väga rangetel tingimustel. Parlament nõudis ka, et veelgi selgemalt oleks välja toodud, et direktiiv on seotud keskkonnakaitsega, ja kehtestataks piisavad nõuded, millega tagada avalikkuse teavitamine ja kaasamine jäätmete käitlemisesse. Oma 2013. aasta märtsi resolutsioonis, mis puudutab nõukogu direktiivi olmevees olevate radioaktiivsete ainete seire kohta (T7-0068/2013), nõudis Euroopa Parlament õigusliku aluse muutmist (Euratomis asutamislepingu artiklite 32 ja 32 asemel Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 192) ja sellega seoses seadusandliku tavamenetluse kasutamist. Parlament soovitas kehtestada lisasätteid tarbijate parema teavitamise ja veekvaliteedi pistelise kontrollimise kohta ning käsitleda looduslikku radioaktiivsust ja inimtekkelist saastet erinevalt. Parlament täpsustas ka liikmesriikide ja komisjoni kohustusi.

→ Cécile Kerebel

5.8. Transpordi-, energia- ja kommunikatsiooni-sektorite üleeuroopalised võrgud

5.8.1. Üleeuroopalised võrgud: üldsuunised

Euroopa Liidu toimimise lepinguga säilitatakse esimest korda Maastrichti lepingus mainitud üleeuroopalised võrgud (TEN) transpordi, energeetika ja telekommunikatsiooni valdkonnas, et ühendada kõik ELi piirkonnad. Need võrgud on vahendiks, mille eesmärk on toetada siseturu kasvu ja tööhõivet, järgides seejuures keskkonnavalalaseid ja säästva arengu eesmäärke.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 170–172 ja 194.

Eesmärgid

Maastrichti lepinguga anti ELile ülesanne rajada ja arendada välja üleeuroopalised võrgud (TEN) transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika valdkonnas, et aidata arendada siseturgu, tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ning siduda saared, raskesti ligipääsetavad ja ääre poolsed piirkonnad liidu keskregioonidega ning muuta ELi territoorium naabruses asuvate kolmandate riikide jaoks paremini ligipääsetavaks.

Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ei ole ELil ainupädevust taristu arendamiseks, rahastamiseks või rajamiseks. Nendes valdkondades lasub vastutus jätkuvalt liikmesriikidel. Sellest hoolimata aitab liit oluliselt kaasa ühist huvi pakkuva taristu arendamisele.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 170 ja artikkel 194 lõike 1 punkt d (milles osutatakse konkreetselt energiale) annavad üleeuroopalistele võrkudele tugeva õigusliku aluse. Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt suunised, milles määratakse kindlaks abikõlblikud „ühist huvi pakkuvad projektid“ ja „prioriteetsed projektid“ ning kavandatud meetmete eesmärgid, prioriteetidid ja üldsuunad.

Tulemused

A. Üldsuunised ja põhiideed

Oma 1993. aasta valges raamatus majanduskasvu, konkurentsivõime ja tööhõive kohta rõhutas komisjon üleeuroopaliste võrkude otsustavat tähtsust sise-

turu jaoks ning eelkõige töökohtade loomisel – seda mitte üksnes taristu ülesehitamise kaudu iseenesest, vaid ka selle edasise rolli tõttu majandusarengus. Euroopa Ülemkogu Korfu ja Esseni kohtumistel 1994. aastal kiideti heaks 14 transpordisektori ja 10 energeetika sektori prioriteetsed projektid.

B. Valdkondlikud seadusandlikud meetmed

1. Transport

a. 1996. aasta suunised

23. juuli 1996. aasta otsuses nr 1692/96/EÜ üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta esitati kogu võrgu üldised parameetrid. Selles sätestati konkreetse võrgu tunnused iga transpordiliigi puhul ning määrati kindlaks abikõlblikud ühist huvi pakkuvad projektid ja prioriteetsed projektid. Rõhku pandi keskkonnasõbralikele transpordiliikidele, eelkõige raudtee- ja sisevee projektidele. TEN-T hõlmab kogu ELi territooriumi ja seda võib laiendada ka Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni ning Kagu-Euroopa riikidesse ja Vahemere maadesse. Esiolgu hõlmas see Euroopa Ülemkogu Esseni kohtumisel vastu võetud 14 ühist huvi pakkuvat projekti. 22. mai 2001. aasta otsusega nr 1346/2001/EÜ, millega muudeti TEN-T suuniseid mere- ja siseveesadamate ja muude ühendveoterminaalide osas, viidi lõpule kõiki transpordiliike hõlmava ühenduse transpordi arengukava koostamine.

b. TEN-T suuniste läbivaatamine 2004. aastal

2004. ja 2007. aasta laienemine koos tõsiste viivituste ja rahastamisprobleemidega – eriti piiriüleste osade puhul – tingisid TEN-T suuniste põhjaliku läbivaatamise. Prioriteetsete projektide nimekirja laiendamiseks kiideti 30 projektini, mis kõik pidid vastama ELi kesk-

konnaalastele õigusaktidele. Võeti kasutusele uus „merekiirteede“ mõiste, eesmärgiga muuta teatavad mereteed tõhusamaks ja ühendada lühimereveod raudteevedudega.

Eriti oluliste projektide jaoks nimetati 2005. aastal kuus Euroopa koordinaatorit, kes tegutsevad vahendajatena kontaktide loomisel otsuseid tegevate riiklike ametiasutuste, transpordiettevõtjate ja kasutajate ning kodanikuühiskonna esindajatega. 2006. aasta oktoobris asutati Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet (TEN-T EA), mille ülesandeks on komisjoni hallatavate projektide kohta tehtavate otsuste tehniline ja finantsalane ettevalmistamine ja järelevalve.

c. Läbivaatamine 2013. aastal: ühtne võrk, põhi-/üldvõrk

2011. aasta detsembris esitas komisjon ettepaneku võtta vastu määrus üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta (COM(2011)0650). Euroopa Parlament võttis oma seisukoha läbivaadatud suuniste kohta vastu 19. novembril 2013. Tervikuna võttes ühendatakse ELi uue taristupoliitikaga olemasolev Euroopa maanteed, raudteede, lennujaamade ja kanalite rägastik ühtsesse võrku.

Uue poliitikaga luuakse esimest korda transpordi põhivõrk, mis põhineb üheksal peamisel koridoril: kaks põhja-lõunasuunalist koridori, kolm ida-läänesuunalist koridori ja neli diagonaalset koridori. Põhivõrgu abil kujundatakse ümber ida-läänesuunalised ühendused, eemaldatakse kitsaskohad, ajakohastatakse taristut ning muudetakse piiriülesed veotoimingud kogu ELis reisijate ja äriühingute jaoks sujuvamaks. Sellega parandatakse eri transpordiliikide vahelisi ühendusi ja aidatakse saavutada ELi kliimamuutusealaseid eesmärgi. Põhivõrk peab valmima 2030. aastaks.

Uut transpordi põhivõrku toetab maanteed üldvõrk, mis suubub põhivõrkudesse piirkondlikul ja riikide tasandil. Üldvõrk tagab kogu ELi katmise ja kõigi piirkondade ligipääsetavuse. Eesmärgiks on tagada, et 2050. aastaks ei kulu valdaval enamikul Euroopa kodanikest ja ettevõtetest selle üldvõrguni jõudmiseks üle 30 minuti.

Euroopa ühendamise rahastu kaudu kolmekordistatakse ajavahemikul 2014–2020 transporditaristu rahastamist 26,3 miljardi euron. ELi-poolsel rahastamisel keskendutakse rangelt transpordi põhivõrgule, mis annab suurimat ELi lisaväärtust. Ida-läänesuunaliste ühenduste prioriseerimiseks eraldatakse peaaegu pool transporditaristule antavast ELi rahast (11,3 miljardit eurot) kasutamiseks üksnes ühtekuuluvusfondist abi saavaates riikides (lisateavet üleeuroopaliste võrkude rahastamise kohta vt 5.8.2).

2. Energeetika

a. 1996. aasta suunised

Essenis 1994. aastal toimunud tippkohtumisel anti mitmele energjavõrgu projektile prioriteetne staatus. 5. juuni 1996. aasta otsusega nr 1254/96/EÜ sätestati terve rida suuniseid üleeuroopaliste energjavõrkude (TEN-E) jaoks, mille eesmärk oli võimaldada ühendusel määrata kindlaks abikõlblikud ühist huvi pakkuvad projektid ja aidata luua raamistik nende elluviimiseks, mis oli ühendatud elektrienergiaalaste valdkondlike eesmärkidega.

b. Praegused suunised

6. septembri 2006. aasta otsusega nr 1364/2006/EÜ kehtestati uued suunised TEN-E ajakohastamiseks, tunnistades sellega kehtetuks eelmised, 1996. ja 2003. aasta suunised. Praegusteks eesmärkideks on tarneallikate mitmekesistamine, tarnekindluse suurendamine, tugevdades sidemeid kolmandate riikidega (ühinevate riikide ja teiste Vahemere, Musta mere ja Kaspia mere piirkonna või Lähis-Ida ja Pärsia lahe piirkonna riikidega), uute liikmesriikide energjavõrkude ühendamise ning TEN-Edele juurdepääsu tagamine saarte, raskesti ligipääsetavate ja äärepoolsete piirkondade jaoks.

EL on määranud kindlaks liidu rahastamise jaoks abikõlblikud projektid ning jaotanud need kolme kategooriasse: elektri- ja gaasivõrkudega seotud potentsiaalselt majanduslikult elujõulised üldist huvi pakkuvad projektid; prioriteetsed projektid, mida rahastatakse liidu fondidest eelisjärjekorras; ja üleeuroopalist huvi pakkuvad projektid, mis on samuti prioriteetsed projektid ning mis on piiriülesed või millel on märkimisväärne mõju piiriülelele ülekandevõimele.

Tegevusprioriteedid selles valdkonnas, mis peavad olema kooskõlas säästva arengu eesmärkidega, hõlmavad järgmist: a) taastuvenergia kasutamine ja sellist energiat tootvate rajatiste parem ühendamine; b) tulemuslikumate tehnoloogiate kasutamine, mis aitab vähendada keskkonnakahjusid ning energia transportimise ja ülekandmisega seotud riske; c) energjavõrkude rajamine saartel ja äärepoolseimates piirkondades, toetades seejuures energiaallikate mitmekesistamist; ning d) ELi võrkude ning uute liikmesriikide ja kolmandate riikide võrkude vahelise koostalitlusvõime tagamine. Kõnealuse otsuse I lisas on kindlaks määratud 32 üleeuroopalist huvi pakkuvat projekti elektrienergia ja 10 gaasivarustuse valdkonnas ning II ja III lisas on loetletud 164 projekti elektrienergia ja 122 gaasivarustuse valdkonnas.

Aastate 2007–2013 finantsraamistikus eraldati TEN-Ede jaoks 155 miljonit eurot. 2007. aastal nimetati ametisse neli Euroopa koordinaatorit.

Euroopa Liidu toimimise lepingu uus energeetikat hõlmav jaotis (artikli 194 lõike 1 punkt d) annab

energiavõrkude vastastikuse ühendamise edendamisele tugeva õigusliku aluse.

3. Telekommunikatsioon

9. novembri 1995. aasta otsusega nr 2717/95/EÜ kehtestati terve rida suuniseid integraalteenuste digitaalvõrgu (EURO-ISDN) kui üleeuroopalise võrgu arendamiseks. Selles määrati kindlaks eesmärgid, prioriteetidid ja ühist huvi pakkuvad projektid terve rea teenuste arendamiseks, mis põhinevad EURO-ISDNil, pidades silmas tulevast Euroopa lairibasidevõrku.

17. juuni 1997. aasta otsuses nr 1336/97/EÜ sätestati suunised üleeuroopaliste telekommunikatsioonivõrkude (TEN-Telecom) jaoks. Selles sätestati kavandatud meetmete eesmärgid, prioriteetidid ja üldsuunad. Vastuvõetud prioriteetidid sisaldasid rakendusi, mis aitavad kaasa majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse saavutamisele ning baasvõrkude, eelkõige satelliitvõrkude arendamisele. Kõnealuseid suuniseid muudeti vähesel määral 12. juuli 2002. aasta otsusega nr 1376/2002/EÜ.

Suunistega määrati kindlaks ühist huvi pakkuvad projektid ning täpsustati nende valimise kord ja kriteeriumid. Tegevuskava „eEUROPE 2005 – infoühiskond kõigile“ keskmes olev ühenduse programm eTEN rajanes samuti programmil EURO-ISDN. Viimati nimetatud programm lõppes 2006. aastal ja selle eesmärk oli telekommunikatsioonivõrkudel põhinevate teenuste üleeuroopiline väljaarendamine. Praegu on ELi investeeringud keskendatud olemasolevate võrkude kaasajastamisele.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on TEN-poliitikat tugevalt toetanud ning on juhtinud korrapäraselt tähelepanu viivitustele prioriteetsete projektide elluviimisel, nõudnud täpseid ajakavasid ja kutsunud liikmesriike üles suurendama olemasolevaid eelarvevahendeid, eelkõige TEN-T võrgu jaoks. Ta on taganud, et prioriteet antakse selliste selge „Euroopa lisaväärtusega“ projektide edendamisele, millel on positiivne ja pikaajaline

mõju keskkonnale ja tööhõivele ning mis kõrvaldavad kitsaskohti, eelkõige raudtee- ja kombineeritud transpordis.

Algatusraporti „Liikumisvõimeline Euroopa – jätkusuutlik liikuvus meie mandril“ vastuvõtmisega 2007. aastal tegi parlament vahekokkuvõtte ja sõnastas uued eesmärgid, milleks on eelkõige vajadus ehitada valmis kogu TEN, et kasutada kõiki transpordiliike maksimaalselt („koosmodaalsus“), ning muuta eri transpordiliikide vahelist tasakaalu („transpordiliikide ülekandmine“), et vähendada transpordi keskkonnamõju. Parlament toetab üleminekut raudtee-, bussi- ja meretranspordile, mille osakaal turul on siiani küllaltki väike.

Lisaks kordas parlament oma resolutsioonis 2009. aasta rohelise raamatu kohta nõuet käsitleda infrastruktuuriühendustes uute liikmesriikide ja kolmandate riikidega esmatähtsatena raudteid (eelkõige kaubaveos), sadamaid, jätkusuutlikke veeteid – nii mere- kui ka siseveeteid – ning nende ühendusi sisemaaga ja intermodaalseid transpordisõlmi. Sellega seoses toetab parlament TEN-T laiendamist Euroopa naabruspoliitikaga hõlmatud riikidesse ja Vahemere maadesse.

Viimase 15 aasta jooksul on parlament osalenud TEN-Tsid käsitlevate kattuvate õigusaktide läbivaatamises. Seadusandliku tavamenetluse kohaselt võttis ta koos nõukoguga 7. juulil 2010. aastal vastu otsuse nr 661/2010/EL üleeuroopalise transpordivõrgu suuniste uuesti sõnastamise kohta. Sellega tunnustati kehtetuks otsused nr 1692/96/EÜ, 1346/2001/EÜ ja 884/2004/EÜ ning lisati uus lisa, milles on esitatud 27 liikmesriigi kaardid ja milles määrati kõigis neis võrgu rajamise tähtajaks 2020. aasta. 19. novembril 2013. aastal kiitis parlament heaks uued TEN-T suunised koos täpsete eesmärkidega, suurendas ELi poolset rahastamist ning esitas selge nägemuse transpordivõrgu põhivõrgu (2030) ja üldvõrgu (2050) loomiseks.

→ Jakob Semrau
11/2013

5.8.2. Üleeuroopaliste võrkude rahastamine

Üleeuroopalisi võrke (TEN) rahastavad osaliselt Euroopa Liit ja osaliselt liikmesriigid. ELi antav rahaline abi on mõeldud vaid projektide alustamise hõlbustamiseks, abi põhiosa tuleb siiski liikmesriikidelt. Üleeuroopaliste võrkude rahastamises võivad osaleda ka struktuurifondid, kasutada võib Euroopa Investeerimispannga (EIP) ja erasektori abi.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu XVI jaotis, mille artiklis 171 sätestatakse, et EL võib anda abi ühist huvi pakkuvatele projektidele, mis vastavad suunistes sätestatud nõuetele.

Eesmärgid

Aidata ELi sihtotstarbelise abi kaudu kaasa üleeuroopaliste võrkude loomisele transpordi, energeetika ja telekommunikatsiooni valdkondades (5.8.1.).

Tulemused

A. Otsene rahastamine ELi eelarve kaudu

Üldiselt on ELi-poolne rahastamine mõeldud projektide alustamise lihtsustamiseks. Liikmesriigid peavad andma suurema osa abist, välja arvatud Ühtekuuluvusfondi vahenditest antava abi puhul, kus ELi abi on põhiline.

1. Põhimõtted

Rahastamist reguleerivad põhimõtted on sätestatud nõukogu 18. septembri 1995. aasta määruses (EÜ) nr 2236/95, millega kehtestatakse ühenduse rahalise abi andmise üldeeskirjad üleeuroopaliste võrkude valdkonnas.

a. Tingimused

EL võib projektidele abi anda ühes või enamas alljärgnevas vormis:

- projektidega seotud uuringute kaasrahastamine, sealhulgas eel-, teostatavus- ja hindamisuuringud ja muud nende uuringutega seotud tehnilised tugimeetmed (ELi finantsosalus ei või üldiselt ületada 50% kogumaksumusest);
- Euroopa Investeerimisfondi või muude finantsasutuste laenu tagatiste tasude osaline tasumine;
- Euroopa Investeerimispanngast või muudest riiklikest või erafinantsasutustest saadud laenu intressitoetus;
- investeeringute otsetoetused nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel;
- ELi abi vorme võib omavahel ühendada; määru- alusel antava ELi abi kogusumma ei tohi siiski ületada 10% investeeringute üldmaksumusest, olenemata valitud sekkumise vormist;

- telekommunikatsiooni- ja energiavõrkudele antav ELi abi ei tohi põhjustada asjaomase sektori ettevõtete vahelisi konkurentsimoonusi.

b. Valikukriteeriumid

Kohaldada tuleb järgmisi projektide valiku kriteeriume:

- projektid peavad aitama saavutada võrkude eesmäärke;
- projektid peavad eeldatavalt olema majanduslikult elujõulised;
- projekti küpsusaste, ELi sekkumise ergutav mõju riiklikele ja erafinantseeringutele ning rahastamispaketi usaldusväärsus;
- otsesed ja kaudsed mõjud keskkonnale ja tööhõivele;
- projekti eri osade ajakava kooskõlastamine, näiteks piiriüleste projektide puhul.

Rahastatavad projektid peavad olema kooskõlas ELi õiguse ja ELi poliitikaga, eelkõige keskkonnakaitse, konkurentsi ja riigihankelepingute sõlmimise valdkondades. Määrus (EÜ) nr 2236/95 hõlmab ajavahemikku 1995–2000 ja seda on muudetud muu hulgas 6. juuli 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1159/2005, millega sätestati, et ühenduse poolt antava abi kogusumma võib alustatavate projektide puhul ulatuda 30%ni investeeringute üldmaksumusest. 20. juuni 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 680/2007 kehtestati ELi rahalise abi andmise üldeeskirjad ajavahemikuks 2007–2013. Viimati kehtestatud määrusega kehtestati rida uusi elemente, sealhulgas:

- mitmeaastased ja iga-aastased programmid transpordi ja energeetika valdkonnas, mis võimaldavad anda valitud projektidele ELi rahalist abi;
- uuringute puhul on ELi abi suurus 50% abikõlblikest kuludest, sõltumata asjaomasest ühist huvi pakkuvast projektist, ning transpordivaldkonna esmatähtsate projektide puhul on see 10–20% (esmatähtsate projektide piiriüleste lõikude puhul kuni 30%);
- igal aastal esitab komisjon aruande elluviidud meetmete kohta; määru- se rakendamisel abistab komisjoni liikmesriikide esindajatest koosnev eeskirju määrav komitee, mille igakordne koosseis vastab käsitletavale valdkonnale (transport, energeetika, telekommunikatsioon);
- riskikapitali osalemine ELi antavas rahalises abis;

- rahaline toetus reservi loomiseks ja kapitali asigneeringuteks tagatistele, mida EIP annab omavahenditest laenu tagamistavahendi alusel;
- finantsraamistikuga ajavahemikuks 2007–2013 nähakse üleeuroopaliste võrkude jaoks ette 8,168 miljardit eurot, millest 8,013 miljardit eurot eraldatakse transpordile (TEN-T) ja 155 miljonit eurot energeetikale (TEN-E);
- võttes arvesse, et TEN-T esmatahtsatesse projektidesse tehtavad hinnangulised investeeringud ületavad märkimisväärselt ajavahemikul 2007–2013 transpordile eraldatavaid abisummasid, peaks komisjon Euroopa koordinaatorite abiga toetama ja koordineerima liikmesriikide tehtavaid pingutusi, mille eesmärk on rahastada ja ehitada TEN-T võrgustik välja ettenähtud ajakava raames. Komisjon peaks samuti tegema pingutusi, et uurida pika aja vältel vajatava rahastamise probleemi ja see lahendada, sest TEN-T ülesehitusetapp hõlmab vähemalt kaht seitsmeaastast eelarveperioodi ja uute infrastruktuuride eeldatav eluiga on vähemalt üks sajand.

B. Muud rahastamisvõimalused

1. ELi struktuurifondid ja Ühtekuuluvusfond

Ajavahemikus 2000–2006 eraldati kõnealustest fondidest üleeuroopaliste võrkude projektidele umbes 26 miljardit eurot – eelkõige Ühtekuuluvusfondi kaudu Kreekas, Iirimaa (kuni 2003. aastani), Portugalis ja Hispaanias ning liikmesriikides, kes ühinesid ELiga 2004. aastal. Nendele uutele liikmesriikidele eraldati 2,48 miljardi euro väärtuses ühinemiseelset abi. Lisaks sellele eraldati samadele riikidele ajavahemikus 2004–2006 4,24 miljardit eurot Ühtekuuluvusfondist ja 2,53 miljardit eurot muudest struktuurifondidest. Sellest kogusummast eraldati TEN-T projektidele 3,9 miljardit eurot ehk ligikaudu 50% ühinemiseelset abist ja Ühtekuuluvusfondi kaudu ajavahemikul 2004–2006 saadud abist.

2. Euroopa Investeerimispank

EIP laenude suhtes territoriaalseid piiranguid ei kohaldata. Laene antakse pangakriteeriumide alusel, mis hõlmavad projektide rahalist (tagasimaksevõime), tehnilist ja keskkonnaalast teostatavust. Ajavahemikus 1995–2005 oli üleeuroopaliste võrkude projektidele antud EIP laenude maht orienteeruvalt 65 miljardit eurot. Määruses (EÜ) nr 680/2007 sätestatakse laenu tagamistavahend, mis kujutab endast ELi rahalist abi tagatistele, mida EIP annab omavahenditest. Laenu tagamistavahendiga seotud ELi abi haldajaks on EIP ise (artikli 6 lõige 1 ja lisa).

3. Erasektori panus

Komisjon avaldas 30. aprillil 2004. aastal rohelise raamatu avaliku ja erasektori partnerluse kohta, milles uuritakse avaliku ja erasektori partnerlusi ühenduse riigihankelepinguid ja kontsessioone käsitleva õiguse taustal (COM(2004)0327). Lisaks sellele avaldas

komisjon 7. märtsil 2005. aastal teatise üleeuroopalistele transpordivõrguprojektidele mõeldud ELi laenu tagamistavahendi kavandi kohta (COM(2005)0076). Vahend on ette nähtud konkreetset tüüpi avaliku ja erasektori partnerluse toetamiseks. Eesmärk on pakkuda laenuabi, et stimuleerida erasektori poolt TEN-T esmatahtsatesse projektidesse tehtavaid investeeringuid.

C. Finantsraamistik 2007–2013

Komisjon pakkus Euroopa Parlamendi toetusel rahastamisperioodiks 2007–2013 algselt välja 20,35 miljardit eurot üleeuroopaliste transpordivõrkude ja 0,34 miljardit eurot üleeuroopaliste energiavõrkude jaoks. Nõukogu nõudis siiski kindlalt kõnealuste rahaliste vahendite märkimisväärselt vähendamist. Nõukogu ja parlamendi vahelise uue üleeuroopaliste võrkude finantsraamistikku käsitleva kokkuleppega nähti ette 8,01 miljardit eurot transpordi valdkonnale ja 0,15 miljardit eurot energia valdkonnale. Seega moodustavad finantsraamistikus sätestatud summad vaid 40% algselt välja pakutud transpordivaldkonna summast ja 45% energiavaldkonna summast. Seepärast leppisid Euroopa Parlament ja nõukogu kokku vaadata läbi määrus (EÜ) nr 2236/95, millega kehtestatakse ELi rahalise abi andmise üldeeskirjad üleeuroopaliste transpordi- ja energiavõrkude valdkonnas. Uues määruses (määrus (EÜ) nr 680/2007), mida kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2007, on sätestatud, et ELi piiratud vahendid tuleks lisaks riiklikule ja erasektori rahastamisele keskendada teatavatele projektikategooriatele, mis annavad võrgustikule tervikuna kõige suuremat lisandväärtust. Need hõlmavad eelkõige piiriüleseid osi ja projekte, mille eesmärk on kitsaskohtade kõrvaldamine. Lisaks sellele tuleks teatavate projektikategooriate (nt teatavate veeteede, ERTMS/ETCS või programmi SESAR) puhul muuta toetuse määrasid. Toetus TEN-T projektidele, mis on ära toodud komisjoni poolt vastuvõetud ühtekuuluvuspoliitika rakenduskaavas, ulatub 43 miljardi euroni ja hõlmab ka toetust sadamatele ja lennujaamadele (ligikaudu 34,6 miljardit eurot tuleb Ühtekuuluvusfondist ja 8,3 miljardit eurot struktuurifondidest). Satelliitraadionavigatsioonisüsteeme (programmid EGNOS ja GALILEO), nagu ka üleeuroopalisi võrke rahastab EL. Seejuures on programmi GALILEO kasutuselevõtu etapi jaoks ajavahemikul 1. jaanuarist 2007 kuni 31. detsembrini 2013 eraldatav summa 3,405 miljardit eurot.

D. Finantsraamistik 2013–2020

Rahastamisperioodiks 2013–2020 on komisjon üleeuroopaliste võrkude rahastamiseks teinud ettepaneku uue Euroopa Ühendamise Rahastu kohta (COM(2011)0665) ning vahendite märgatava suurendamise kohta summale üle 50 miljardi euro (mis sisaldab rohkem kui 31 miljardit eurot TEN-T jaoks). Lisaks omakapitalivahenditele ja toetustele hõlmab ettepanek uut finantsinstrumenti erasektori vahen-

dite, eelkõige projektivõlakirjade kaasamiseks suuremas ulatuses.

Menetluses 2011/0302(COD) on alates 2013. aasta keskpaigast toimunud parlamendi ja nõukogu vahelised läbirääkimised, milles nõukogu nõuab rahastamise vähendamist. Kui need institutsioonid jõuavad mitmeaastase finantsraamistiku 2013–2020 suhtes kokkuleppele, võib loota, et nõukoguga Euroopa Ühendamise Rahastu suhtes saavutatud kompromisskokkulepe kiidetakse parlamendis heaks 2013. aasta teisel poolel.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendil on komisjoni rahastamisettepanekute üle kontrolliõigus. Määruse (EÜ) nr 2236/95 vastuvõtmiseni viinud seadusandliku menetluse käigus taotles Euroopa Parlament selliste muudatuste tegemist, millega eelkõige täiustati kriteeriume, eesmärke ja menetlusi, et tagada liikmesriikidele ja ettevõtjatele suurem kindlus ja läbipaistvus ning arendada avaliku ja erasektori vahelist partnerlust. Järgnevas kõnealuse määruse muudatust käsitlevas õigusloomemenetluses nõudis Euroopa Parlament tungivalt, et rahastamise puhul antaks eelistus keskonnasõbralikumatele transpordiliikidele. Seega kinnitati transpordi infrastruktuurile ette nähtud rahaliste vahendite osakaal sellisel viisil, et vähemalt 55% eraldataks raudteeprojektidele (kaasa arvatud kombineeritud veod) ja maksimaalselt 25% maanteeprojektidele. Lisaks rõhutas Euroopa Parlament vajadust selle järele, et komisjon tagaks projektide kooskõlastatuse ja sidususe, kui neid rahastatakse vahenditest, mis tulevad ühenduse eelarvest, EIPt, Ühtekuuluvusfondist, ERFilt või muudest ühenduse rahastamisvahenditest.

Euroopa Parlament kiitis oma 8. juuni 2005. aasta resolutsioonis finantsraamistiku kohta ajavahemikuks 2007–2013 heaks komisjoni ettepaneku TEN-E ja TEN-T prioriteetsete projektide kohta. Euroopa Parlament märkis siiski, et kolmekümnele transpordivaldkonna prioriteetsele projektile eraldatud vahendid on minimaalsed ja nende suurendamist tuleb kaaluda. Lisaks väljendas ta ka soovi tutvuda innovaatiliste rahastamisvahenditega, nagu laenu tagatised, Euroopa kontsessioonid, Euroopa laenud ja intressi-

toetuste fond või EIP laenud. Pärast 2005. aasta lõpus tehtud nõukogu otsust kärpida ulatuslikult komisjoni esialgset ettepanekut nõudis Euroopa Parlament finantsperspektiivi läbirääkimiste käigus tungivalt, et üleeuroopaliste võrkude eraldatavat toetust suurendataks. Parlament saavutas oma lõplikus kokkuleppes nõukoguga selles valdkonnas 500 miljoni euro suuruse suurendamise ning ka EIP-poolse lisarahastamise üleeuroopaliste võrkude teostamiseks.

Oma 12. juuli 2007. aasta resolutsioonis kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles finantsraamistiku läbivaatamise käigus 2008. aastal esitama ettepanekuid uute alternatiivsete ja uuenduslike rahastamisviiside võimaliku laiendamise kohta ning nägema ette lisavahendid transpordi ja sellega seotud teadusuuringute jaoks (punkt 6).

Euroopa Parlament toonitas oma 22. aprilli 2009. aasta resolutsioonis, mis käsitleb rohelist raamatut üleeuroopalise transpordivõrgu tuleviku kohta, kui oluline on arendada avaliku ja erasektori partnerlust, et rahastada üleeuroopalise transpordivõrgu projekte, ning et on vaja leida paindlikud lahendused probleemidele, mis nii ulatuslike tööde puhul tekivad Seda eesmärki silmas pidades nõudis parlament tungivalt, et üleeuroopalise transpordivõrgu rakendusametis loodaks vastav tööühm. Resolutsiooniga toetatakse seda, et liikmesriigid vaataksid läbi üleeuroopalise transpordivõrgu eelarve seoses 2009.–2010. aasta finantsperspektiivi vahekokkuvõttega, mitte ei teeks märkimisväärseid kärpeid muude projektide ja kavade osas, mille eesmärk on arendada nendega seotud raud- ja veeteid. Lõpuks leppis Euroopa Parlament maanteetranspordi maksustamise eeskirjade (Eurovignette'i direktiiv) läbivaatamise raames 7. juunil 2011. aastal nõukoguga kokku kompromissis, mille kohaselt vähemalt 15% väliskulumaksust ja infrastruktuurimaksust saadavast tulust igas liikmesriigis eraldatakse TEN-T projektide rahaliseks toetamiseks eesmärgiga parandada transpordi säästlikkust. Seda protsenti tuleks aja jooksul järkjärgult suurendada (nagu Euroopa Parlament juba rõhutas oma 22. aprilli 2009. aasta resolutsioonis teemaksust saadava tulu kohta).

→ Jakob Semrau

5.9. Tööstus- ja teaduspoliitika

5.9.1. ELi tööstuspoliitika üldpõhimõtted

ELi tööstuspoliitika eesmärk on suurendada Euroopa tööstuse konkurentsivõimet, et see suudaks säilitada püsiva majanduskasvu ja Euroopa tööhõive eestvedaja rolli. ELi tööstuspoliitika õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikkel 173. ELi tööstusele paremate raamtingimuste tagamiseks on vastu võetud erinevaid strateegiaid, millest kõige viimane on juhtalgatus „Üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika“, mis lisati strateegiasse „Euroopa 2020“.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 173

Eesmärgid

Tööstuspoliitika on olemuselt horisontaalne ja sellega püütakse tagada tööstuse konkurentsivõimele soodsad raamtingimused. See on tõhusalt integreeritud ka muudesse ELi poliitikavaldkondadesse, mis on seotud näiteks kaubanduse, siseturu, teadus- ja uuendustegevuse, tööhõive, keskkonnakaitse ja rahvatervisega. ELi tööstuspoliitika eesmärgid on 1) kiirendada tööstuse kohanemist struktuurimuutustega; 2) ergutada sellise keskkonna tekkimist, mis soodustaks algatuslikkust ja ettevõtjate, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete arengut kogu liidu ulatuses; 3) ergutada sellise keskkonna tekkimist, mis soodustaks ettevõtjatevahelist koostööd; ja 4) edendada innovatsiooni, teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise poliitika tööstusliku potentsiaali paremat ärakasutamist (ELi toimimise lepingu artikkel 173).

Saavutused

A. Sissejuhatus

ELi tööstuspoliitika õigusaktidega, mis on ühtlasi ettevõtluspoliitika õigusaktid, püütakse luua üldtingimused, mille raames on ettevõtjatel ja ettevõtetel võimalik ettevõtlusega tegeleda ning oma ideid ja võimalusi kasutada. Tööstuspoliitika peaks sellegipoolest arvesse võtma üksikute sektorite konkreetseid vajadusi ja eripära. Euroopa konkurentsivõime aastaaruannetes analüüsitakse ELi majanduse kui terviku ja eriti ELi tööstuspoliitika eeliseid ja puudusi ning need võivad olla valdkondadevaheliste või valdkondlike poliitikaalgatuste käivitajaks.

B. Integreeritud tööstuspoliitika suunas

2005. aasta juulis esitati esimest korda komisjoni teatistes „Ühenduse Lissaboni programmi rakendamine: raampoliitika ELi tootmise tugevdamiseks – süvendada integreerimat lähenemisviisi tööstuspoliiti-

kale“ (COM(2005) 474) **integreeritud lähenemisviis** tööstuspoliitikale, mis põhineb konkreetsetel valdkondadevaheliste ja valdkondlike algatuste tööprogrammil.

Välja oli toodud seitse **sektoritevahelist poliitilist algatust**, seal hulgas:

- **intellektuaalomandi õigusi ja võltsimist käsitlev algatus:** intellektuaalomandi õigusi peeti paljude tööstussektorite konkurentsivõime seisukohalt kõige tähtsamaks;
- **uus õigusaktide lihtsustamise programm:** paremat õigusloomet erinevatel tasanditel oli nimetatud paljude valdkondade puhul peamise probleemina, seda eriti seoses autotööstust, ehitussektorit ja jäätmeid käsitlevate õigusaktidega;
- **Euroopa integreeritud lähenemisviis tööstuse teadusuuringutele ja uuendustele:** aitab ette näha võimalusi investeringute suurendamiseks teadusesse ja innovatsiooni ning toetada uute tehnoloogiate turustamist Euroopas.

Teatistes tutvustati ühtlasi mitmeid uusi poliitilisi **sektorikeskseid algatusi** paljudes valdkondades, nagu ravimid, kosmosetööstus ja kemikaalid.

Tööstuspoliitika vahekokkuvõttes

(COM(2007)0374) leiti, et 2005. aasta teatistes kirjeldatud meetmed tulid kasuks nii Euroopa tööstusharude suurettevõtetele kui ka VKEdele. Rõhutati, et integreeritud lähenemisviis oli edukaks osutunud ning parlament ja liikmesriigid toetasid seda. Seetõttu leiti, et sama raamistik tuleks säilitada, kuna see võimaldaks tööstusel kõige paremini üleilmastumise ja kliimamuutuse probleemidele vastu astuda.

C. Muud hiljutised ELi tööstuspoliitikaga seotud algatused

Komisjoni 2008. aasta teatise (säätva tarbimise ja tootmise ning säästva tööstuspoliitika tegevuskava kohta (COM(2008) 0397)) eesmärk on esitada integreeritud meetmete pakett, mis suurendab säästvat tarbimist ja tootmist, parandades samas Euroopa majanduse konkurentsivõimet. Sellise

positiivse mõjuringi saavutamiseks tehti tegevuskavas ettepanek erinevate poliitikavahendite kasutamise kohta. Näiteks juhitakse tarbijanõudlust lihtsustatud märgistamise raamistiku kaudu säästlikuma tarbimise suunas.

Selleks et lahendada ELi majanduse probleemid seoses **energiatootmisega mitteseotud toorainevarede jätkusuutlikkuse** tagamisega, esitas komisjon tooraineid käsitleva algatuse (COM(2008) 699), millega püütakse tagada võrdsed tingimused juurdepääsul kolmandate riikide ressurssidele, paremad raamtingimused ELi piires toormaterjalide kaevandamisele ning esmaste toorainete tarbimise vähendamine suurema ressursitõhususe ja ringlussevõtu edendamise kaudu. Komisjoni teatises (COM(2011)0021) tehti ettepanek tõhustada algatuse rakendamist.

Teatises „Valmistumine tulevikuks: võtmetehnoloogiate ühise strateegia väljatöötamine ELis“ (COM(2009) 512) rõhutas komisjon, et EL toetab oma kehtivas poliitikaraamistikus **võtmetehnoloogiate kasutamist** ning teeb ühtlasi ettepaneku moodustada kõrgetasemeline eksperdirühm, kes vastutaks ühise pikaajalise strateegia väljatöötamise eest. Kõrgetasemelise eksperdirühma lõpparuandes esitas rühm võtmetehnoloogiate väljatöötamiseks ja kasutamiseks 11 poliitikasoovitust.

D. Strateegia „Euroopa 2020“ ja „Üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika“

2010. aasta märtsis asendati Lissaboni strateegia strateegiaga „Euroopa 2020“ („Euroopa 2020. aastal – Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia“ (COM(2010) 2020)). Uues strateegias esitati seitse juhtalgatust, milles neli järgmist on ELi tööstuse konkurentsivõime parandamise seisukohalt eriti olulised: „Innovaatiline liit“ (COM(2010)0546), „Euroopa digitaalne tegevuskava“ (COM(2010)0245), „Üleilmastumise ajastu terviklik tööstuspoliitika“ (COM(2010)0614) ja „Uute töökohtade jaoks uued oskused“ (COM(2008)0868). Juhtalgatuses „Üleilmastumise ajastu terviklik tööstuspoliitika“ keskendutakse kümnele Euroopa tööstusalast konkurentsivõimet suurendavale meetmele, asetades sellega suurema rõhu VKEde kasvule ning toorainete pakkumisele ja majandamisele. Algatuse raames kavandatud meetmed hõlmavad järgmist:

- **VKEde** asutamise ja kasvu toetamine, lihtsustades nende juurdepääsu krediidile ja aidadele kaasa nende rahvusvahelistumisele (vt COM(2011) 0870 ja COM(2011) 0702);
- tööstuse vajaduste rahuldamiseks **Euroopa standardimise** täiustamise strateegia (vt Euroopa standardimist käsitleva määruse ettepanekut COM(2011) 0315);
- tööstuse paremaks teenindamiseks Euroopa **transpordi-, energia- ja kommunikatsioon**

niifrastruktuuride ja nendega seotud teenuste uuendamine, võttes paremini arvesse kaasaja muutuvat konkurentsiolekorda (vt COM(2011) 0676);

- uus **toorainete strateegia**, mille eesmärk on luua õiged raamtingimused kodumaiste esmaste toorainete jätkusuutlikule pakkumisele ja majandamisele (vt COM(2011) 0025);
- **valdkonnaspetsiifilise innovatsiooni edukust** käsitletakse meetmete kaudu sellistes valdkondades nagu uudsed tootmissüsteemid, ehitus, biokütused ning maantee- ja raudteetransport, pidades eelkõige silmas ressursitõhususe suurenendamist;
- suure energiatarbimisega tööstusharude probleeme käsitletakse **raamtingimuste** parandamisele ja innovatsiooni toetamisele suunatud meetmetega;
- **kosmosepoliitikat** teostatakse ja töötatakse välja koostöös Euroopa Kosmoseagentuuri ja liikmesriikidega, et luua kogu tarneahelat hõlmav kindel tööstusbaas (vt COM(2011) 0152).

Komisjon nõudis oma 14. oktoobril 2011. aastal vastu võetud teatises „Tööstuspoliitika: suurendades konkurentsivõimet“ (COM(2011) 642) kõigis liikmesriikides põhjalikke struktuurseid reforme ning ühtset ja kooskõlastatud poliitikat, et suurendada ELi majanduse ja tööstuse konkurentsivõimet ning edendada pikaajalist püsivat majanduskasvu. Teatises juhiti tähelepanu mitmele olulisele valdkonnale, kus on vaja suuremaid jõupingutusi: majanduse struktuurset muudatused; tööstuse innovatiivsus, jätkusuutlikkus ja ressursitõhusus, majanduskeskkond, ühtne turg ja VKEd.

Selles teatises tegi komisjon ettepaneku meetmete kohta, mille eesmärk oli suurendada ELi konkurentsivõimet muu hulgas järgmise abil:

- mahukate näidisprojektide ja katserajatiste puhul innovatsioonialase koostöö tugevdamine;
- energia- ja toormetõhususe soodustamine ning puhtamate tootmisviiside kasutamise edendamine;
- innovaatiliste teenuste jaoks osutatava toetuse arendamine innovatsioonipartnerlustes osalemise kaudu;
- ühtse turu õigusaktide ja teenuste direktiivi rakendamise;
- VKEde arengu lihtsustamine sel teel, et kehtestatakse asjakohased õigusaktid, luuakse juurdepääs rahalistele vahenditele ja osutatakse tugi-teenuseid uutele turgudele pääsemiseks.

Komisjon avaldas 10. oktoobril 2012 teatise (COM(2012)0852) „Tugevam Euroopa tööstus majanduse kasvuks ja taastumiseks – Tööstuspoliitika ajakohastatud teatis“, mille eesmärk on toetada innovatsiooni tehtavaid investeeringuid, keskendudes

kuuele suure potentsiaaliga prioriteetsele valdkonnale (keskkonnasõbraliku tootmise jaoks mõeldud arenenud tootmistehnoloogiad, progressi võimaldavad tehnoloogiad, bioressursipõhised tooted, kestlik tööstus- ja ehituspoliitika ning toormaterjalid, keskkonnahoidlikud sõidukid ja laevad ning arukad võrgud). Teatises rõhutati ka, et tööstuse konkurentsivõime suurendamiseks on vaja paremaid turutingimusi ning paremat juurdepääsu kapitalile, inimkapitalile ja oskustele.

Euroopa Parlamendi roll

Maastrichti lepinguga EÜ asutamislepingus tehtud muudatused puudutasid esmakordselt tööstuspoliitikat – saavutus, mille võlgname Euroopa Parlamendi algatustele, mis aitasid stimuleerida ümberkorraldusi terasesektoris ja nõudsid dünaamilisemat tööstuspoliitikat. Sellest ajast saadik on Euroopa Parlament võtnud vastu mitmeid resolutsioone, mis on ELi tööstuspoliitikat veelgi tugevdanud. Järgnevalt on loetletud mõned kõige hiljutisemad resolutsioonid:

- 22. mai 2008. aasta resolutsioonis „Tööstuspoliitika vahekokkuvõte – panus ELi majanduskasvu ja tööhõive strateegiasse“^[1] nõuti muu hulgas, et nii komisjon kui ka liikmesriigid pingutaksid rohkem ettevõtete halduskoormuse vähendamiseks, ja rõhutati intellektuaalomandi õiguste kaitse läbipaistva, lihtsustatud poliitika tähtsust;
 - 16. juuni 2010. aasta resolutsioonis ELi 2020. aasta strateegia kohta^[2] toetati jõuliselt tööstuspoliitikat ja tehti ettepanek luua keskkond tugeva, konkurentsivõimelise ja mitmekülgse tööstuse aluse arendamiseks Euroopas. Selles rõhutati lisaks, et strateegias „Euroopa 2020“ peaks avalikustama jätkusuutlikule, energiatõhusale majandusele ülemineku kulud ja sellest saadava kasu;
 - 9. märtsi 2011. aasta märtsi resolutsioonis üleilmastumise ajastu uue tööstuspoliitika kohta^[3] rõhutati laiahaardelisema nägemuse tähtsust
- Euroopa tööstuse jaoks 2020. aastal, arvestades, et investeringute ligitõmbamiseks on oluline õiguskeskkonna pikaajaline prognoositavus ja stabiilsus. Eelkõige nõudis parlament, et komisjon asetaks suurema rõhu tööstuse uuendamisele, konkurentsivõimele ja jätkusuutlikkusele ning töötaks välja ambitsioonika, ökoloogiliselt tõhusa ja keskkonnasäästliku ELi tööstusstrateegia;
- 26. oktoobri 2011. aasta resolutsioonis uute oskuste ja töökohtade tegevuskava kohta^[4] rõhutati, et väga tähtis on arendada teadusasutuste ja tööstuse vahel välja tihe koostöö ning julgustada ja toetada tööstusettevõtjaid investeerima teadus- ja arendustegevusse. Parlament nõudis suuremaid investeringuid haridusse, teadusesse ja innovatsiooni, Euroopa tippkeskuste edendamist, noorte liikuvuse suurendamist ning toetust innovatiivsete ettevõtjate kasvutsingimuste loomisele. Samuti kutsus parlament komisjoni üles tunnustama ja edendama liidu tasandil eri tööstussektorites tööturu osaliste rolli ning tegema liikmesriikidega koostööd integreeritud ja konkurentsivõimelise riskikapitalituru loomiseks;
 - 19. jaanuari 2012. aasta resolutsioonis kodanike teenistuses oleva Euroopa Liidu kosmosestrateegia väljatöötamise kohta^[5] rõhutas Euroopa Parlament teadusuuringute ja innovatsioonistrateegia olulisust kosmosepoliitika valdkonnas, sest see tagab tehnoloogia ja tööstuse arengu, liidu konkurentsivõime ning loob ELis uusi töökohti;
 - 2013. aasta oktoobris vastu võetavad resolutsioonid „Euroopa taasindustrialiseerimine konkurentsivõime ja jätkusuutlikkuse edendamiseks“ (2013/2006(INI)) ja „Euroopa loome- ja kultuurisektori kui majanduskasvu ja töökohtade allika edendamine“ (2012/2302(INI)) peaksid tööstuspoliitikavaldkonda suure panuse

→ Frédéric Gouardères

^[1] ELT C 279 E, 19.11.2009, lk 65.

^[2] ELT C 236 E, 12.8.2011, lk 57.

^[3] ELT C 199 E, 7.7.2012, lk 131.

^[4] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2011)0466.

^[5] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0013.

5.9.2. Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad

Mikroettevõtted ning väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (VKEd) moodustavad 99% ELi äriühingutest. VKEdes on kaks kolmandikku erasektori töökohtadest ja nad annavad enam kui poole ELi ettevõtjate loodud kogu lisandväärtusest. Üheksa VKEd kümnest on tegelikult vähem kui kümne töötajaga mikroettevõtjad. VKEde toetamiseks on võetud vastu mitmesuguseid tegevusprogramme, nagu näiteks Euroopa väikeettevõtlusalgatus „Small Business Act“, mis koondab kõik need programmid, et luua terviklik poliitiline raamistik. Hiljaaegu esitati uued ettepanekud programmide „Horisont 2020“ ja COSME raames, et suurendada VKEde konkurentsivõimet teadus- ja uuendustegevuse kaudu ning pakkuda VKEdele paremat ligipääsu rahastamisvahenditele.

Õiguslik alus

Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) tegutsevad peamiselt riigisisel tasandil, kuna suhteliselt vähe VKEsid on kaasatud piiriülese ettevõtlusesse ELi piires. Ent VKEde tegevusulatusest sõltumatult mõjutavad ELi õigusaktid neid eri valdkondades, nagu maksustamine (ELi toimimise lepingu artiklid 110–113), konkurents (ELi toimimise lepingu artiklid 101–109) ja äriühinguõigus (asutamisoigus – ELi toimimise lepingu artiklid 49–54). Komisjoni VKEde määratluse leiab soovitusel 2003/361/EÜ.

Eesmärgid

Mikroettevõtted ning väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted moodustavad 99 % kõigist ELi ettevõtetest. VKEsid on umbes 21 miljonit ja nad annavad tööd peaaegu 133 miljonile inimesele ning nad on oluline ettevõtlusvaimu ja innovatsiooni allikas, mis on ELi äriühingute konkurentsivõime seisukohalt olulise tähtsusega. Euroopa Liidu VKEsid käsitleva poliitika eesmärk on tagada, et liidu poliitika ja meetmed oleksid väikeettevõtja suhtes sõbralikud ning aitaksid teha Euroopa äriühingu asutamise ja ettevõtlusega tegelemise seisukohalt huvipakkumaks.

Saavutused

A. Üldine VKEsid käsitlev poliitika

Praegune ELi VKEsid käsitlev poliitika kuulub suures osas dokumendi „Euroopa 2020. aastal – aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia“ (COM(2010) 2020) kohaldamisalasse, mille eesmärk on muuta EL maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmispõhiseks majandussüsteemiks. Strateegias „Euroopa 2020“ esitati seitse juhtalगतust, millest neljas pööratakse erilist tähelepanu raamtingimuste ja VKEde ettevõtluskeskkonna parandamisele, need algatused on „Innovaatiivne liit“ (COM(2010) 0546), „Euroopa digitaalne tegevuskava“ (COM(2010) 0245), „Üleilmastumise ajastu

terviklik tööstuspoliitika“ (COM(2010) 0614) ja „Uute töökohtade jaoks uued oskused“ (COM(2008) 0868).

B. Väikeettevõtlusalgatus „Small Business Act“ (SBA)

Seni kõige laialdasema ja kõikehõlmavama VKEsid käsitleva algatuse esitas komisjon 2008. aasta juunis teatisena väikeettevõtlusalgatuse „Small Business Act“ vormis (COM(2008)0394). Väikeettevõtlusalgatuse eesmärk on luua uus poliitiline raamistik, mis integreerib olemasolevad vahendid ja põhineb Euroopa väikeettevõtete hartal ning kaasaegsel VKE-poliitikal majanduskasvu soodustamiseks ja tööhõive suurendamiseks. Täielikult väljaarendatud ühenduse lähenemisviisi kavandamise asemel järgitakse selles aktis pigem liikmesriikidega poliitilise partnerluse lähenemisviisi. SBA eesmärk on parandada üldist lähenemisviisi ettevõtlusele ELis põhimõtte „kõigepealt mõtle väikestele“ alusel.

1. Arukas reguleerimine

Väikeettevõtlusalgatuses on bürokraatia vähendamine komisjoni jaoks väga oluline prioriteet. Avaliku halduse VKEde vajadustele paremini vastavaks muutmine võib anda olulise panuse VKEde kasvu. Käimasolev teenuste direktiivi (2006/123/EÜ) rakendamisprotsess peaks kõnealusele eesmärgile kaasa aitama, vähendades piiriülese teenuste osutamise õiguslikke piiranguid.

Hilinenud maksete direktiivi (ametiasutused peavad turvatagatisena tegema VKEdele makse 30 päeva jooksul) ja e-arvete direktiivi (e-arvete võrdsustamine paberarvetega) muutmine toob eelkõige kasu väikestele ettevõtjatele. Lisaks tähendab ELi avalike hangete poliitika ajakohastamine seda, et VKEde halduskoormus on nüüd avalikele hangetele juurdepääsul väiksem ning neil on paremad võimalused ühispakkumuste tegemiseks. Samasugust lähenemist järgitakse ka finantsteabe esitamise nõuete lihtsustamisel ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate halduskoormuse vähendamisel nii ELi avalike hangete menetluse kui ka kehtivate

raamatupidamisdirektiivide (78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ, vt COM(2011) 0684) kaasajastamise kaudu.

2. Juurdepääs rahastamisele

Finantsturud ei ole sageli suutnud VKEdele vajalikke rahalisi vahendeid anda. Viimaste aastate jooksul on tehtud mõningaid edusamme VKEdele rahastamise ja krediidi kättesaadavuse parandamisel laenude, tagatiste ja riskikapitali pakkumise teel. Euroopa finantseerimisasutused – Euroopa Investeerimispank (EIP) ja Euroopa Investeerimisfond – on suurendanud oma VKEdele suunatud tehingute mahtu.

Siiski nimetatakse juurdepääsu rahastamisele väikeettevõtlusalgatuses tähtsuselt teiseks probleemiks, millega VKEd kokku puutuvad. Ajavahemikuks 2007–2013 nähti konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogrammi raames ette üle 1 miljardi euro, see on summa, mis peaks finantseerimisasutustel võimaldama laenata hinnanguliselt 400 000 VKE-le kokku 30 miljardit eurot. Peale selle on nähtud ette ka mikroalaenude parem kättesaadavus.

2011. aasta novembris esitas komisjoni ka ettepaneku VKEde rahastamisvõimaluste parandamise tegevuskava kohta (vt COM(2011) 0870). Tegevuskava hõlmab muu hulgas poliitilisi algatusi VKEde juurdepääsu lihtsustamiseks riskikapitaliturgudele. Tegevuskavaga püütakse ka pakkuda 2013. aastal välja lahendused maksutökete kaotamiseks piirulestel riskikapitali investeeringutel.

3. VKEd ühtsel turul

Nii komisjoni teatises „Ühtse turu akt – kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus“ (COM(2010) 0608) kui ka väikeettevõtlusalgatuses rõhutatakse vajadust jätkuvalt parandada raamtingimusi ettevõtjate jaoks ühtsel turul. On olemas või kavandatakse eri algatusi ja meetmeid VKEde asutamise ja tegutsemise hõlbustamiseks siseturul. VKEdele on kehtestatud erandeid mitmes valdkonnas, näiteks konkurentsieskirjade, maksustamise ja äriühinguga ühtsuse valdkonnas.

4. Konkurentsipoliitika

ELi riigiabipoliitika on VKEsid kohelnud kuu aega soosivalt, tunnistades erilisi raskusi, millega nad oma suuruse tõttu kokku puutuvad. 2008. aastal võeti vastu uus riigiabi käsitlev grupierandi määrus (GBER). Uute eeskirjade kohaselt võivad VKEd saada projektile investeerimiseks kuni 7,5 miljonit eurot, ilma et nad peaksid komisjoni teavitama. Algatuse eesmärk on ka hõlbustada keskkonnakaitseprojekte ja edendada naiste ettevõtlust. Ühtlasi vaadatakse läbi mitmed riigiabi suunised, sealhulgas riskikapitali kohta, et saavutada strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid ja rahuldada VKEde vajadused.

5. Maksustamine

Avatud konsulteerimised, mis tipnesid väikeettevõtlusalgatuses, hõlmasid küsimusi seoses kõige

üldisemate probleemidega, millega VKEd siseturul kokku puutuvad. Maksustamist nimetati üheks kolmest kõige olulisemast küsimusest. Kuigi kaudse maksustamise eeskirju on teataval määral ühenduse raamistiku alusel ühtlustatud, jääb otsene maksustamine (sh äriühingute maksustamine) täielikult riikide pädevusse. Sellel on märkimisväärne mõju nõuete täitmisega seotud kuludele ja halduskoormusele piiriülese ettevõtluses, kus VKEdele pannakse ebaproportsionaalselt suur koormus, kuna neil kipub olema vähem vahendeid kui suurematel äriühingutel.

Lisaks teeb komisjon – vastavalt väikeettevõtlusalgatuses vahetõlkele – ettepaneku algatuste kohta, mis on seotud käibemaksu toimimisega ettevõtjate halduskoormuse piiramise ja piiriülese tegutsemise soodustamise eesmärgil. Esimene samm selles suunas oli komisjoni 2011. aasta detsembri teatis (COM(2011) 0851) käibemaksu tuleviku ning lihtsama, töökindlama ja ökonoomsema ühtse turu jaoks kohandatud käibemaksusüsteemi kohta.

C. VKEdele suunatud ELi programmid ja võrgustikud

Näited VKEdele suunatud VKE-poliitika ja võrgustike kohta sisaldavad esiteks üldisi ELis asuvate VKEde tugiteenuseid, näiteks Euroopa ettevõtluse tugivõrgustik „Enterprise Europe Network“, „SOLVIT“, „Sinu Euroopa – ettevõtlus“ („Your Europe – Business“), „VKEde ja keskkond“ ja „Tegelemine kemikaalidega: riiklik REACHi teabetugi“. Teiseks kuuluvad innovatsiooni ja teadusuuringute toetuse hulka „intellektuaalomandi õiguste kasutajatugi“ („IPR Helpdesk“), „SME Techweb“, „Seitsmenda raamprogrammi VKEde riiklike kontaktpunktide võrgustik“, „Hiina intellektuaalomandi õiguste kasutajatugi VKEdele“, „Euroopa ettevõtlus- ja innovatsioonikeskuste võrgustik – EBN“, „Innovatsioonivõrgustikud“, „Gate2Growth“, „CORDISe ettevõtlusinkubaatorite teenus“, „CORDISe Euroopa innovatsiooniportaali“ ja „Elektronilised turud“.

D. VKEd ja teadustegevus

ELi VKEde jätkusuutliku edu ja kasvu jaoks on väga olulised teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon. Praegune teadustegevuse seitsmes raamprogramm aastateks 2007–2013 sisaldab märkimisväärset VKEdele mõeldud toetust - programmi 54 miljardi euro suurusest koguelarvest on ligikaudu 15% nähtud ette VKEde jaoks. Uus programmi „Horisont 2020“ käsitlev ettepanek, mis hõlmab ajavahemikku 2014–2020, näeb ette parema ja laiahaardelisema toetava keskkonna loomise VKEde teadus- ja uendustegevuseks. Kõige olulisem saavutus lihtsustamise valdkonnas tuleks saavutada ühtse eeskirjade kogumi loomise kaudu. Selle lähenemise ühe osana ergutatakse VKEsid osalema uue spetsiaalselt VKEde jaoks loodud vahendi kaudu, mille eesmärk on täita rahastamislüngad VKEde kõrge riskitasemega varase etapi teadus- ja uendustegevuses.

Teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi kõrval toetab VKEde tegevust Euroopas ka Eurostarsi programm, mida haldab EUREKA ja mille raames keskendatakse peamiselt teadus- ja arendustegevusele.

E. COSME – ettevõtete ja VKEde konkurentsivõime programm

Komisjon esitas ettevõtete ja VKEde konkurentsivõime programmi (COSME) ettepaneku 2011. aasta novembris (vt COM(2011) 0834). COSME tegevus viiakse suuresti ellu praeguse konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogrammi raames ja tal on järgmised üldeesmärgid:

- parandada VKEde juurdepääsu rahastamisele omakapitali ja laenude vormis: kasvuetapi investeeringuteks nähakse ette omakapitalirahastu ja laenuvahenduste jagada finantsvahendajatega riski otseselt või muude riskijagamise kokkulepete vormis, et katta laene;
- parandada juurdepääsu nii liidu kui ka maailma turule: ettevõtetele tagatakse Euroopa ettevõtlusvõrgustiku kaudu majanduskasvule suunatud tugiteenused, et edendada ettevõtete laienemist ühtsel turul ja ka väljaspool ELi;
- edendada ettevõtlust: selleks arendatakse ettevõtlusoskusi ja -hoiakuid, eriti uute ettevõtjate, noorte ja naiste seas.

Komisjoni hinnangul peaks uus programm aitama igal aastal 39 000 äriühingut luua või säilitada 29 500 töökohta ja tuua välja 900 uut toodet, teenust või protsessi. 2012. aasta detsembris esitas parlament programmi COSME kohta positiivse arvamuse ja seega võib seadusandlik protsess jätkuda hääletusega nõukogu tasandil.

Euroopa Parlamendi roll

Juba 1983. aastal kuulutas Euroopa Parlament välja väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete ja käsitööstusettevõtete Euroopa aasta ning lõi mitmeid algatusi nende arengu edendamiseks. Sealtpeale on parlament pidevalt näidanud pühendumust Euroopa VKEde arengu edendamisele. Näiteks:

- 2010. aasta juunis võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni „Ühenduse innovatsioonipoliitika muutuv maailmas“. Selles resolutsioonis rõhutab parlament vajadust luua VKEdele paremad tingimused riskikapitali saamiseks. Parlament nõuab väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate rahastamise instrumentide, nagu mikrokrediidid, riskikapital inimestele, kes soovivad investeerida uuenduslikku ettevõtlusesse,

investorite võrgustik noorte teadlaste äriprojektide toetamiseks, arendamist. Samuti nõutakse resolutsioonis, et liikmesriigid ja komisjon looks maksu-, finants-, äri- ja halduslikke stiimuleid investeeeringuteks.

- 2011. aasta märtsis võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni „Üleilmastumise ajastu terviklik tööstuspoliitika“. Muu hulgas kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles jätkama väikeettevõtlusalgatuse rakendamist, et vähendada halduskoormust ja tagada VKEde parem juurdepääs rahastamisvõimalustele. Samuti nõuab Euroopa Parlament VKEde määratluse ajakohastamist, et võimaldada suuremat paindlikkust konkreetsetes tööstussektorites. Lisaks nõuab parlament tungivalt, et komisjon suurendaks VKEde osalust teadus- ja arendustegevuse raamprogrammides.
- 2011. aasta mais võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni Euroopa väikeettevõtlusalgatuse „Small Business Act“ läbivaatamise kohta. Selles resolutsioonis kutsus Euroopa Parlament liikmesriike muu hulgas üles võtma vastu viimane vastuvõtmata ettepanek Euroopa osatähtsuse põhikirja kohta. Euroopa Parlament toonitab ka, et on mures, et nn VKE-testi ei ole kõigis uutes seadusandlikes algatustes nõuetekohaselt ja järjepidevalt kohaldatud, eelkõige riikide tasandil. Euroopa Parlament hoiatab ühtlasi liikmesriike „liigpüüdliku rakendamise“ eest, s.o selliste nõuete kehtestamise eest ELi õigusaktide riigi õigusse ülevõtmise käigus, mida see õigusakt ise ei nõua.
- 2012. aasta oktoobris võttis parlament vastu resolutsiooni väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) konkurentsivõime ja äriühingute kohta (2012/2042(INI)). Selles resolutsioonis rõhutab parlament teatavate valdkondade olulisust, sh halduskoormuse vähendamine, toetus konkurentsivõime suurendamisele ja töökohtade loomisele, tegevust alustavate VKEde käivitamine ning teabe ja rahastamisvahendite kättesaadavus.
- Eeldatavalt 2013. aasta oktoobris vastu võetavad resolutsioonid „Euroopa taasindustrialiseerimine konkurentsivõime ja jätkusuutlikkuse edendamiseks“ (2013/2006(INI)) ja „Euroopa loome- ja kultuurisektori kui majanduskasvu ja töökohtade allika edendamine“ (2012/2302(INI)) peaksid VKEsid käsitleva poliitika valdkonda samuti suure panuse andma.

→ Frédéric Gouardères

5.9.3. Euroopa digitaalarengu tegevuskava

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) on alates 1995. aastast olnud ELi tootlikkuse ja majanduskasvu hoob^[1]. IKT hõlmab mitmesugust tehnoloogiat, alates infotehnoloogiast (IT) kuni telekommunikatsiooni, televisiooni ja raadio, kõikvõimaliku audio- ja videomaterjali töötamise ja edastamise ning võrgupõhiste kontrolli ja järelevalvesüsteemideni. Viimase 30 aasta jooksul on tehnoloogia „lähenemine“ hajutanud telekommunikatsiooni, raadio- ja teleringhäälingu ning infotehnoloogia piire. Nutiseadmed ja nutitelevision on selle nähtuse selgeim näide. Kuigi raadio- ja teleringhääling on endiselt Euroopa peamine teabelevi- ja meelelahutuskanal, on aina rohkem audiovisuaalset materjali kättesaadav tellimisel, nn digitaalne dividend^[2] laiendab juurdepääsu traadita internetile ja edendab nn asjade interneti kujunemist.

^[1] <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

^[2] Teleringhäälinguteenuste üleminekul analoogtehnoloogialt digitaaltehnoloogiale võimaldab digitaalne tihendamine ühe analoogtelevisionikanali jaoks vajalikku spektrit kasutada kuue kuni kaheksa standardse digitaaltelevisionikanali jaoks. Üleminekuga vabaneb suur hulk raadiosagedusi, mida saab kasutada uute teenuste ja tehnoloogia, nt mobiilsete lairibateenuste jaoks.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 173 annab küll õigusliku aluse ELi tööstuspoliitikale, kuid aluslepingud ei sisalda konkreetseid sätteid IKT kohta. Siiski võib EL võtta teatavaid meetmeid valdkondlike ja horisontaalsete poliitika valdkondade raames, nagu konkurentsi poliitika (ELi toimimise lepingu artiklid 101–109), kaubanduspoliitika (artiklid 206–207), üleeuroopalised võrgud (artiklid 170–172), teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine ning kosmos (artiklid 179–190) ja õigusaktide ühtlustamine (artikkel 114). Digitaalse Euroopa jaoks on tähtsad ka artiklid 28, 30 ja 34–35 (kaupade, sh audiovisuaalsete toodete vaba liikumine), artiklid 45–66 (isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine), artiklid 165–166 (haridus, kutseõpe, noorsugu ja sport) ning artikkel 167 (kultuur).

Eesmärgid

Pärast Lissaboni strateegia^[1] vastuvõtmist koostatud Euroopa digitaalarengu tegevuskava^[2], on üks komisjoni poolt vastu võetud strateegia „Euroopa 2020“ seitsmest suurprojektist. Mais 2010 avaldatud strateegias rõhutatakse IKT kasutamise keskset rolli, kui Euroopa soovib saavutada 2020. aastaks seatud eesmärgid. Euroopa 2020. aasta strateegias on rõhutatud lairibaühenduse kasutuselevõtu olulisust, et edendada ELis sotsiaalset kaasatust ja konkurentsivõimet. Digitaalarengu tegevuskavas on seatud

ambitsioonikad lairibaühendusega seotud eesmärgid: (1) lairibaühenduse baasteenuse tagamine kõikidele 2013. aastaks: lairibaühenduse baasteenuse kättesaadavus kõikidele ELi kodanikele; (2) kiire lairibaühendus 2020. aastaks: 30 Mbit/s või kiirem lairibaühendus 100%-le ELi kodanikest; (3) ülikiire lairibaühendus 2020. aastaks: 50%-le Euroopa kodumajapidamistest juurdepääs kiiremale kui 100 Mbit/s lairibaühendusele. Digitaalarengu tegevuskava üldine eesmärk on Euroopa majanduse taaskäivitamine ja ELi kodanike ning ettevõtete toetamine, et nad oskaksid digitaaltehnoloogiat võimalikult hästi ära kasutada. Tegevuskava eesmärk on panna paika kurss, mis võimaldaks maksimaalselt ära kasutada IKT sotsiaalset ja majanduslikku potentsiaali. See puudutab eelkõige internetti, millest on kahe aastakümne jooksul saanud asendamatu vahend majanduslikus ja sotsiaalses tegevuses – äris, töös, mängimisel, suhtlemisel ja vabal eneseväljendamisel. Tegevuskava elluviimine edendab innovatsiooni ja majanduskasvu ning parandab nii kodanike kui ka ettevõtete igapäevaelu. Digitaalse tegevuskava peamiste meetmetega püütakse süsteemselt parandada seitset valdkonda: (1) killustatud digitaalsed turud, (2) puudulik koostoimevõime, (3) küberkuritegevuse kasv ja vähene usaldus võrkude vastu, (4) võrkudesse tehtavate investeeringute vähesus, (5) vähene teadustegevus ja innovatsioon, (6) digitaaloskuste puudumine ning (7) ühiskondlike probleemide lahendamisel kasutamata jäetud võimalused.

Saavutused

Tänu direktiivile 89/552/EMÜ (nn piirideta televisiooni direktiiv), mida on uuendatud direktiiviga 2007/65/EÜ (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv), kus käsitletakse teleringhäälinguteenuste reguleerimist, reklaami ja sponsorlust, alaealiste kaitset ja Euroopa teoste propageerimist, ning tänu elektro-

^[1] Strateegia eesmärk oli muuta EL maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmispõhiseks majandusjõuks, mida iseloomustaks säästev majanduskasv, rohkem paremaid töökohti ja suurem sotsiaalne ühtekuuluvus (Vt http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_en.htm).

^[2] http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_en.htm.

nilise side võrke ja teenuseid reguleerivale raamistusele (direktiiv 96/19/EÜ) ja selle 2002. aasta aprilli ja 2009. aasta novembri muudetud versioonidele, millega telekommunikatsiooniturg 1. jaanuaril 1998. aastal täielikult konkurentsile avati, on ELil nüüd kõrgtasemel kasutajaõiguste ja tarbijakaitse süsteem, mis hõlmab järgmist:

- ühtne Euroopa hädaabinumber 112 (direktiiv 2009/136/EÜ), kadunud lastest teatamise vihje-liin 116000, laste abitelefoni 116111 ning psühholoogilise abi telefon 116123;
- õigus vahetada ühe tööpäeva jooksul tava- või mobiiltelefonioperaatorit, säilitades olemasoleva telefoninumbri, st numbriliikuvus (direktiiv 2009/136/EÜ);
- elektroonilise side suhteliselt madal hind (nt rändlus, määrus (EL) nr 531/2012);
- „eu” tippdomeen (määrus (EÜ) nr 733/2002);
- tugev eraelu puutumatus kaitse (direktiiv 2009/136/EÜ) ja andmekaitse (direktiiv 95/46/EÜ), mille kohaselt telekommunikatsiooniteenuste pakkujad on kohustatud teavitama ametiasutusi ja oma kliente nende isikuandmeid mõjutavatest turvanõuetest rikkumistest^[1].

Et suurendada riiklike regulatiivmenetluste ühtsust, näeb elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud amet (BEREC) (määrus (EÜ) nr 1211/2009) ette riiklike reguleerivate asutuste ja komisjoni koostöö, parimate tavade vahetamise ning ühise lähenemise. Ühtlasi on komisjonile (tihe das koostöös BERECiga) antud volitused kontrollida riiklike reguleerijate kavandatud reguleerivaid meetmeid, vältimaks ebaühtlast reguleerimist, mis võiks moonutada ühtse telekommunikatsioonituru konkurentsi. Spektri haldamise valdkonnas määratakse mitmeaastases raadiospektripoliitika programmis kindlaks raadiospektri strateegilise planeerimise ja ühtlustamise poliitikasuunad ja eesmärgid, et tagada siseturu toimimine liidu poliitikavaldkondades, millega kaasneb spektri kasutamine, nagu elektrooniline side, teadusuuringud, tehnoloogiaarendus ja kosmosetegevus, transport, energeetika ning audiovisuaalpoliitika. Võrgu- ja infoturbe tagamiseks loodi määrusega 460/2004/EÜ Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet (ENISA), mille volitust tugevdas Euroopa Parlamendi 16. aprillil 2013. aastal vastu võetud resolutsioon T7-0103/2013. Alates 1999. aastast on teostatud rida mitmeaastaseid turvalisema interneti programme, millest viimane hõlmab ajavahemikku 2009–2013. Programmist rahastatakse riikliku ja Euroopa tasandi meetmeid ning kaht iga-aastast sündmust – turvalisema interneti päeva ja turvalisema interneti foorumit. Programmi peamine eesmärk

on edendada interneti ja muu kommunikatsioonitehnoloogia turvalisemat kasutamist (eriti laste ja noorte seas), kasutajate, eriti laste, vanemate, hooldekajate, õpetajate ja haridustöötajate harimine selles valdkonnas ning võitlus võrgukeskkonnas levivate ebaseadusliku sisuga materjalide ja kahjuliku tegevuse vastu.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament pooldab jõulist ning kõrgtasemel IKT poliitikat ning on olnud selle valdkonna õigusaktide vastuvõtmisel väga aktiivne. Samuti on parlament jätkuvalt aidanud IKT teemadele tähelepanu juhtida suuliste ja kirjalike küsimuste, algatusraportite, uuringute^[2], seminaride^[3], arvamuste ja resolutsioonide vastuvõtmise abil ning nõudes riikide jõupingutuste suuremat kooskõlastamist üleeuroopaliste teenuste arendamiseks, ELi tõhusamat tuge IKT-teemalistele teadusuuringutele ja arendustööle ning suurema tähelepanu pööramist tarbijate probleemidele. Parlament on vastu võtnud mitu resolutsiooni, millest viimastes, milles käsitletakse piirideta televisiooni direktiivi ja audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi, on süstemaatiliselt rõhutatud vajadust võtta arvesse tehnoloogilist arengut ja audiovisuaalturu struktuurseid muutusi, eriti meediavormide aina suurema lähenemise taustal.

Euroopa Parlament on alati rõhutanud, et EL peaks ergutama audiovisuaalsektori kasvu ja konkurentsivõimet ning samal ajal arvestama selle laiemat tähtsust kultuurilise mitmekülguse kaitsmisel. Parlament kinnitab ühtlasi, et uus tehnoloogia peaks võimaldama edastada mitmekülgset teavet ja kvaliteetseid saateid, mis on kättesaadavad üha suuremale arvule kodanikele, ning aitama seega ületada „digitaalset lõhet”. Lisaks sellele mõistab parlament, et Euroopa Audiovisuaalsektori Vaatluskeskus mängib ELi audiovisuaalrühmades väga tähtsat rolli, ning nõuab, et keskusele antaks vajalikud vahendid, et ta saaks jätkata oma eesmärkide täitmist (T6-0068/2009).

Euroopa Parlament on meelde tuletanud ka seda, et digitaalse dividendi spektrit tuleb kasutada lairibateenuse võimaldamiseks kõigile ELi kodanikele, ning rõhutanud, et tuleb jätkata tööd kõikjal kättesaadava kiire lairibaühenduse ning digitaaloskuste tagamiseks kõigile kodanikele ja tarbijatele (resolutsioon T7-0133/2010). Samuti on parlament rõhutanud turvalise küberuumi tähtsust (resolutsioon T7-0237/2012), mis tagab eraelu puutumatus ja muude kodanikuvabaduste kindla kaitse digitaalkeskkonnas. Sellega seoses võttis parlament 16. aprillil 2013. aastal vastu resolutsiooni T7-0103/2013,

^[1] Neid eeskirju uuendatakse peatselt, et kohandada kehtivaid ELi eeskirju ja õigusakte, mis pärinevad interneti-eesest ajast. Uus ettepanek on praegu Euroopa Parlamendis arutamisel (2012/0011(COD)).

^[2] <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0083c7a4db/Think-Tank.html#studies>

^[3] <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/events.html?id=workshops#documents>

millega laiendatakse ja tugevdatakse ENISA volitust. Samas toetab parlament kindlalt tehnoloogilist neutraalsust, võrguneutraalsust ja -vabadust Euroopa kodanike jaoks, samuti meetmeid teenustele ja rakendustele juurdepääsuks ja nende kasutamiseks telekommunikatsioonivõrkude kaudu, kusjuures tuleb austada kodanike põhiõigusi ja -vabadusi ning tagada, et internetiteenuse pakkujad ei piiraks kasutajate võimalusi sisule ja rakendustele juurde pääseda ja/või ise vabalt valitud teenuseid pakkuda (resolutsioon T7 0511/2011). Samuti on parlament silmapaistvalt osalenud rändlustasude edasisel vähendamisel (resolutsioon T7-0197/2012).

Intellektuaalomandiõiguste kaitse vallas rõhutab parlament, et vaja on terviklikumat strateegiat, mis

hõlmaks nende õiguste kõiki aspekte, kaasa arvatud jõustamine ja edendamine, ja juhib tähelepanu asjaolule, et kultuurivaldkonnas esineb intellektuaalomandiõiguste erand, nn isiklik koopia (resolutsioon T7-0340/2010). Parlamendil oli keskne roll ka võltsimisvastase kaubanduslepingu (ACTA) üle hääletamisel, kui ta otsustas lepingu omalt poolt läbi arutada. Lepingu vastu oli viis Euroopa Parlamendi komisjoni ning petitsioonikomisjonile esitati ACTA-vastane petitsioon, millele oli alla kirjutanud ligi kolm miljonit kodanikku.

→ Fabrizio Porriño

5.9.4. Kõikjale ulatuv digitaalne ühtne turg

Digitaalne ühtne turg on üks kõige paljutöötavamaid ja probleemiderohkemaid arenguvaldkondi. Ta on tähtis osa ELi institutsioonide praegustest siseturu taaskäivitamise püüdlustest. Digitaalne ühtne turg avab uusi võimalusi majanduse elavdamiseks e-kaubanduse abil, hõlbustab samal ajal ettevõtete jaoks haldus- ja finantsnõuete täitmist ning suurendab e-valitsuse rakenduste abil tarbijate mõjuvõimu. Digitaalsel turul loodud äri- ja valitsemisteenused lähevad elektroonilistelt rakendustelt üle mobiilirakendustele ja sõltuvad üha vähem asukohast, muutes infosisu kättesaadavaks igal ajal, igas kohas ja iga seadme abil. Sellised arengud nõuavad reguleerivat raamistikku, mis soodustaks pilvandmetööluse ja piirideta mobiilse andmeside arendamist ning lihtsamat juurdepääsu teabele ja infosisule.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt a ning artiklid 26, 27, 114 ja 115.

Eesmärgid

Digitaalne ühtne turg tähendab sisuliselt riiklike töete kõrvaldamist veebis toimuvatel tehingutel. Selle aluseks on mõiste **ühtsest turust**, mis peab kõrvaldama liikmesriikidevahelised kaubandustõkkesid, et suurendada majanduslikku jõukust, ja aitama luua üha tihedamat liitu Euroopa rahvaste vahel, ning mis arendatakse edasi **siseturu** kontseptsiooniks – siseturu määratletakse kui sisepiirideta ala, kus on tagatud inimeste, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumine. Lissaboni strateegiat^[1] jätkavas strateegias „Euroopa 2020“ tutvustatakse ühena seitsmest juhtalgatusest Euroopa digitaalarengu tegevuskava^[2] ning tunnistatakse, et info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) kasutamine omab kesksel tähtsust, kui Euroopa tahab oma 2020. aasta eesmärgid realiseerida (5.9.3). E-kaubanduse laienemine peaks tooma tarbijatele konkreetset kasu hindade alanemise ning kaupade ja teenuste suurema valiku ja parema kvaliteedi näol tänu piiriülesele kaubandusele ja pakkumiste paremale võrreldavusele. Kui e-kaubandus moodustaks kogu jaemüügist 15% ja ühtse turu ees seisvad tõkkesid kõrvaldataks, võiks sellest saadav kogukasu tarbijatele olla kuni 204 miljardit eurot (1.7 % ELi SKTst). Pilvandmetöötlus aitaks 80% organisatsioonidel vähendada kulusid 10–20% võrra. Muudest kasudest võib nimetada kaugtöö (46%), tootlikkuse (41%) ja standardimise (35%) suurenemist, uusi äri võimalusi (33%) ja uusi turge (32%)^[3]. Sotsiaalselt kaitsetumad (vanemaalised, liikumispuudega, maapiirkondades isoleerituna elavad, madala ostujõuga) isikud võivad digitaalsest ühtsest turust eriti palju kasu saada, mis aitaks

ELil paremini leevendada tänapäeva demograafilisi probleeme^[4].

Saavutused

Euroopa majanduse taaselavdamine digitaalse ühtse turu abil. Arvestades, et siseturu potentsiaal ei ole praegu täielikult ära kasutatud, on Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon astunud uusi samme selle taaselavdamiseks ning üldsuse, tarbijate ja väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (VKEd) seadmiseks ühtse turu poliitika keskmesse. Digitaalsel ühtsel turul on neis püüdlustes keskne koht.

Teatistes „**Euroopa 2020. aastal.**“ Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia“ (COM(2010)2020) esitas komisjon seitse juhtalgatust, sealhulgas digitaalarengu tegevuskava, mille eesmärk on muuta Euroopa arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majandusruumiks, kus on kõrge tööhoive, tootlikkuse ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tase.

Lisaks strateegiale „Euroopa 2020“ avaldas komisjon 2010. aasta mais aruande „Ühtse turu uus strateegia Euroopa majanduse ja ühiskonna teenistuses“, mille eesmärk oli töötada välja põhjalik ühtse turu strateegia, mis hõlmaks kõiki asjaomaseid poliitikavaldkondi, sealhulgas digitaalpoliitikat. Samuti pakuti selles mitmeid algatusi, mille eesmärk oli säilinud töete kõrvaldamisega tugevdada ühtset turgu. Nimetatud komisjoni teatised ja Euroopa Parlamendi 20. mai 2010. aasta resolutsioon ühtse turu loomise kohta tarbijatele ja kodanikele^[5] olid ettevalmistuseks teatisele „**Ühtse turu akt**“ (COM(2010)0608), milles komisjon esitas rea meetmeid ELi majanduse ergutamiseks ja töökohtade loomiseks. Pärast 11. jaanuari 2012. aasta teatist „Ühtne raamistik usalduse loomiseks digitaalse ühtse turu vastu seoses e-kaubanduse ja internetipõhiste teenustega“ (COM(2011)0942) avaldas komisjon 2012. aasta juunis teatise pealkirjaga „Ühtse turu parem juhtimine“ (COM(2012)0259). Soovitatakse keskenduda suurima kasvupotentsiaal-

[1] <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/events.html?id=workshops#documents>

[2] <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

[3] Komisjoni teatis „Pilvandmetööluse võimaluste kasutamine Euroopas“ (COM(2012)0529).

[4] Komisjoni teatis „Ühtne raamistik usalduse loomiseks digitaalse ühtse turu vastu seoses e-kaubanduse ja internetipõhiste teenustega“ (COM(2011)0942).

[5] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2010)0186.

liga sektoritele, sealhulgas sellistele võrguvaldkondadele nagu energeetika ja telekommunikatsioon.

Septembris 2012 avaldas komisjon teatise „**Pilvandmetöötluse**“ võimaluste kasutamine Euroopas”, milles tegi ettepaneku järgmisteks kesksseteks meetmeteks; 1) raiuda tee läbi standardite padriku, 2) tagada õiglasel ja turvalisel lepingutingimused, 3) luua Euroopa pilvandmetöötluse partnerlus avalikust sektorist lähtuva innovatsiooni ja majanduskasvu edendamiseks. Eesmärk oli seeläbi tegeleda selliste probleemidega nagu digitaalse ühtse turu killustatus ja komplitseeritud lepingukeskkond (COM(2012)0529).

Oktoobris 2012 esitas komisjon teatisega „**Ühtse turu akt II**“ (COM(2012)0573) teise komplekti ettepanekuid 12 põhimeetme kujul, mille juures kesken-
dutakse järgmisele neljale tähtsamale majanduskasvu, usalduse ja tööhõive käivitajale: ühendatud võrgustikud, kodanike ja ettevõtete piiriülene liikuvus, digitaalmajandus ning ühtekuuluvust ja tarbijate hüvesid suurendavad meetmed. **Digitaal-
majanduse** osas teeb komisjon digitaalse ühtse turu loomise lõpuleviimiseks 2015. aastaks ettepaneku edendada ELis e-kaubandust, muutes makseteenused kergemini kasutatavateks ning suurendades nende usaldusväarsust ja konkurentsivõimet. Lisaks tuleb tegeleda küsimusega, mis nimelt ja eelkõige takistab kiir-
sesse lairibaühendusse investeerimist, töötada välja avalikel hankemenetlustel kasutatava elektronarve standard ning rõhutada tarbijate usalduse tähtsust. Komisjon teatas oma kavatsusest esitada kõik põhilised II ühtse turu aktiga seotud seadusandlikud ettepanekud 2013. aasta kevadeks ning muud kui seadusandlikud ettepanekud 2013. aasta lõpuks. Euroopa Parlamendil ja nõukogul palutakse esmatähtsa küsimusena need seadusandlikud ettepanekud 2014. aasta kevadeks vastu võtta.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament osales aktiivselt hiljutisel siseturu taas-
elavdamisel ja tegeleb innukalt digitaalse ühtse turu edendamise-
ga.

Tema 20. aprilli 2012. aasta resolutsioonis e-valitsuse kui konkurentsivõimelise digitaalse ühtse turu juhtiva jõu kohta^[1] juhiti tähelepanu sellele, et kogu ELi hõlmavate piiriüleste e-haldusteenuste tagamiseks

on vaja selgepiirilist ja ühtset ELi õigusraamistikku e-autentimise, e-identifitseerimise ja digitaalallkirjade vastastikuseks tunnustamiseks. Sellele resolutsioonile järgnesid kaks komisjoni teatist: „E-hangete strateegia“ (COM(2012)0179) ja „Lastele parema interneti loomise Euroopa strateegia“ (COM(2012)0196).

Euroopa Parlament võttis 11. detsembril 2012 vastu kaks muud kui seadusandlikku resolutsiooni seoses siseturuga – ühe digitaalse ühtse turu rajamise lõpuleviimise kohta^[2] ja teise digitaalse vabaduse strateegia kohta ELi välispoliitikas^[3], milles ta rõhutas, et toetab igati võrgu neutraalsuse põhimõtet, mille kohaselt internetiteenuste pakkujad ei blokeeri, diskrimineeri, riku ega halvenda, muu hulgas hinna kaudu, ühegi isiku võimalusi kasutada teenust, mis annab juurdepääsu mis tahes vabalt valitud sisule, rakendusele või teenusele sõltumata selle sihtkohast või algallikast, ning võimaldab seda kasutada, saata, postitada, pakkuda või vastu võtta. Parlament kutsus nõukogu ja komisjoni üles edendama ja säilitama ELis digitaalse vabaduse kõrgeid standardeid. Nende resolutsioonide eesmärk oli töötada välja poliitika ja tegutsemisviis tõelise digitaalse ühtse turu rajamiseks ELis, mis arvestaks 27 erineva eeskirjade kogumiga muu hulgas sellistes olulistest valdkondades nagu käibemaks, postiteenused ja intellektuaalomandi õigused. Üks liikmesriikide vaheliste digitaal-
töketete kõrvaldamise eesmärgil antud soovitus komisjonile ja nõukogule on siduda VKEd digitaal-
resolutsiooniga tõelise, hästi väljakujundatud üle-
euroopalise e-kaubanduse abil.

Euroopa Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon on moodustanud digitaalse ühtse turu ja e-kaubanduse töörühma, kellel algas 2013. aastal kolmas koosolekutevoor, mille käigus püütakse välja selgitada, milliste peamiste säilinud töketete ja prioriteetsete valdkondade suhtes tuleb kiiresti meetmeid võtta. Töörühm kogub teavet vajalike strateegiliste suundade kohta ja koostab parajasti ettepanekut võtta vastu ühtse turu väljakujundamise teemalist arutelu kokku võttev resolutsioon (2013/2655(RSP)), mis aitaks ette valmistada võimalikku kolmandat ühtse turu akti, milles keskendutakse digitaalsele ühtsele turule.

→ Mariusz Maciejewski

[1] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0140.

[2] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0468.

[3] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0470.

5.9.5. Kaitsetööstus

Kaitsetööstust reguleeritakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 173 ja 352 ning see hõlmab Euroopa tööstuse konkurentsivõime seisukohast olulisi majanduslikke ja tehnoloogilisi komponente. Turu killustatuse kaotamine kaitsetööstuse Euroopa turu järkjärgulise loomise abil vähendaks bürokraatiat, edendaks innovatsiooni ning piiraks kaitseprogrammide ja teadusuuringute dubleerimist. 2004. aastal rajatud Euroopa Kaitseagentuur toetab aktiivselt tööstuse arengut.

Õiguslik alus

ELi tegevus kõnealuses valdkonnas peab põhinema artiklil 352, mida kohaldatakse juhtudel, kui liidu teatava eesmärgi saavutamiseks osutub vajalikuks meetmed, mille jaoks ELi aluslepingutes ei ole sätestatud vajalikke volitusi. ELi tööstuspoliitika õiguslik alus on artikkel 173. Edusamme siseturu eeskirjade kohaldamisel kaitsevahendite turu suhtes piirab siiski ELi toimimise lepingu artikli 346 lõige 1, milles sätestatakse, et „iga liikmesriik võib võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega“.

Eesmärgid

Kaitsetööstus on ELile oluline selle majanduslike ja tehnoloogiliste aspektide tõttu. Euroopa kaitsetööstuse konkurentsivõime on eluliselt tähtis vastse ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) usaldusvääruse seisukohast. On oluline, et ELi liikmesriigid teeksid omavahel koostööd, et lõpetada selline poliitika ja tavad, mis takistavad Euroopa kaitsetööstuse ettevõtete tõhusamat koostööd.

Saavutused

ELi kaitsetööstus on tähtis Euroopa majandusele tervikuna. 2006. aastal andis see tööd umbes 800 000 inimesele ja viimaste aastate jooksul on see andnud 2–2,5% ELi SKPst. Sarnaselt muu Euroopa tasandi tegevusega peab kaitsetööstus suutma saavutada suurema tõhususe, et tagada oma klientidele kulu- tustele vastav tulu ning samal ajal kaitsta aktsionäride huve.

A. Taust

1. Teadus- ja arenduspoliitika

ELi teadus- ja arendustegevuse raamprogramm on suunatud üksnes tsiviileesmärkidele. Mõned sellega hõlmatud tehnoloogiavaldkonnad – näiteks materjalid või info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) – võivad kaasa aidata kaitsealase tehnoloogilise baasi ja kaitsetööstuse konkurentsivõime parandamisele. Seepärast tuleks uurida, kuidas kõige paremini kajastada kaitsetööstuse vajadusi ELi teaduspoliitika rakendamisel.

2. ELi-sisene vedu ja riigihanked

EL peab lihtsustama ning ühtlustama kaitsetoodete ja -varustuse vedu ELis. Teine oluline ülesanne on lihtsustada ja ühtlustada ELi riigihangete eeskirju: selles valdkonnas ELi raamistiku kehtestamiseks on tähtis vastavate suuniste olemasolu.

3. Eksport

Nõukogu võttis ühenduse ühtse korra kahe- sugu- se kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordi kontrollimiseks vastu määrusega (EÜ) nr 1334/2000 (mida on muudetud) ning ühismeetmega 401/2000 ÜVJP raames teatava sõjalise lõppkasutusega seotud tehnilise abi kontrollimise kohta. Need kaks dokumenti moodustavad ühtse süsteemi. Vastav kord kajastab rahvusvahelisi lepinguid massihävitusrelvade leviku tõkestamise kohta. Kontrollitavate kahe- sugu- se kasutusega esemete nimekiri on sätestatud mää- ruse 428/2009 I lisas. Uue ELi korra kohaselt ei tohi kontrollitavad esemed ilma ekspordiloata ELi tolli- piirkonnast väljuda. Kehtestatud on ka lisapiirangud seoses kahe- sugu- se kasutusega kaupadega seotud vahetusteenuste osutamise- ga ning selliste kaupade transiidiga läbi ELi. Tavarelvade ekspordi osas sa- a- vutati suur edasiminek 1998. aasta juunis, kui võeti vastu ELi relvaekspordi toimimisjuhend. Selle ees- märk on suurendada läbipaistvust, hoida ära kõlvatu konkurents ja selgitada ühisprojektide suhtes kohal- datavaid eeskirju. Nõukogu hindab toimimisjuhendi rakendamist igal aastal. aasta juunis võttis nõukogu vastu toimimisjuhendiga reguleeritud varustuse üldnimekirja. Oma 13. märtsi 2008. 2000. aasta re- solutsioonis kritiseeris Euroopa Parlament nõukogu suutmatust muuta nimetatud toimimisjuhend sidu- vaks õigusaktiks. 30. juunil 2011 avaldas komisjon ro- helise raamatu ELi kahe- sugu- se kasutusega kaupade ekspordi kontrollisüsteemi kohta, et anda ülevaade ELi ekspordikontrollisüsteemi praegusest toimimi- sest ning kaaluda valdkondi, mida võiks reformida.

B. ELi kaitsetööstuse poliitika

1. Euroopa kaitsevarustuse turu suunas

Üks ELi kaitsetööstuse poliitika põhieesmärgi on välja arendada konkurentsivõimeline **Euroopa kaitse- sektori tehnoloogiline ja tööstuslik baas (EDTIB)**. Baasi tugevdaks integreeritud Euroopa kaitsevarustuse turu loomine. 2006. aasta juulis käivitati valitsustevaheline režiim konkurentsi tu-

gevdamiseks Euroopa kaitsevarustuse turul. Seda vabatahtlikku valitsustevahelist režiimi hallatakse kaitsevarustuse hangete toimimisjuhendi alusel, mida toetab aruandlus- ja järelevalvesüsteem, mis tagab liikmesriikide vahel vastastikuse läbipaistvuse ja aruandekohustuse. Teine oluline element on tarneahela tegevusjuhised (mai 2005). Kaitsevarustuse **standardimine** on tähtis riiklike turgude integreerimiseks. Komisjon astus selles suunas samme **Euroopa kaitsealaste hangete käsiraamatu** loomisega, mis kujutab endast ajakohaseid standardite viiteid ning näitab avaliku sektori ostjatele parimaid võimalusi neid kaitsealastes hankelepingutes kasutada. Tulevikus hakkab käsiraamatut haldama Euroopa Kaitseagentuur (EDA). EDA on välja arendanud Euroopa kaitsestandardite teabesüsteemi (EDSIS). See on terviklik Euroopa kaitsematerjali standardimist käsitlev portaal, mille eesmärk on tutvustada materjalistandardeid, mida hakatakse arendama või mida kavatakse märkimisväärselt muuta.

Komisjon koostab teatist (mis avaldatakse 2013. aasta juunis), mille eesmärk on toetada kaitsetööstuse konkurentsivõimet ja siseturgu.

2. Kaitsealased hanked ja kaitsetoodete ELi-sisene vedu

2004. aasta septembris esitas komisjon rohelise raamatu kaitsealaste riigihangete kohta (COM(2004)608) eesmärgiga „aidata kaasa läbipaistvama ja avatuma Euroopa kaitsevarustusturu järkjärgulisele ülesehitamisele liikmesriikide vahel“. Roheline raamat on osa komisjoni 2003. aasta algul vastu võetud strateegiast „Euroopa Liidu kaitsevarustuse poliitika suunas“, mille eesmärk on saavutada kaitsevaldkonnas tõhusam ressursside kasutus, tõsta tööstuse konkurentsivõimet Euroopas ning aidata Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames parandada sõjalist varustust. Rohelises raamatus esitatakse aruteluks seisukoht, et endisel EÜ asutamislepingu artiklil 296 (nüüd ELi toimimise lepingu artiklil 346) põhinevat erandit võiks täpsustada komisjoni tõlgendava teatise abil, milles võiks täpsemalt määratleda kõnealuse artikli erandi kohaldamisalasse kuuluvad lepingud. Rohelises raamatus soovitatakse samuti koostada direktiivi, millega koordineeritaks artiklis 346 sätestatud erandi reguleerimisalasse jäävate lepingute sõlmimist.

Sõjaväe- ja julgeolekuvaldkonna hankelepinguid iseloomustab nende keerukus ja tundlikkus. Seetõttu ei sobi nende jaoks tavapärased riigihanke eeskirjad (direktiiv 2004/18/EÜ). Direktiiviga 2009/81/EÜ kehtestati õiglasel ja läbipaistval kaitsetarbeliste toodete hangete eeskirjad, mis peaksid muutma kaitsetööstusettevõtete juurdepääsu liikmesriikide kaitseturgudele lihtsamaks. Standardmenetlusena sätestatakse direktiivis suuremat paindlikkust võimaldav eelneva avaldamisega läbirääkimismenetlus, erieeskirjad tundliku teabe turvalisuse kohta, tarnekindluse klauslid ning allhankeid käsitlevad erieeskirjad. Kuid nagu direktiivi 2004/18/EÜ, kohal-

datakse ka direktiivi 2009/81/EÜ ainult ELi toimimise lepingu artiklit 346 arvesse võttes. Liikmesriigid võivad teha kaitse- ja julgeolekulepingute suhtes erandeid, kui seda on vaja nende oluliste julgeolekuhuvide kaitseks.

Direktiiviga 2009/43/EÜ kaitsetarbeliste toodete ühendusesisese veo tingimuste lihtsustamise kohta lihtsustatakse ja ühtlustatakse selliste toodete ELi sisese veo tingimusi ja menetlusi. Sellega luuakse ühtne ja läbipaistev kolme liiki lubade süsteem: üldload, koondload ja individuaalsed load. Direktiivi oluline element on ka äriühingute sertifitseerimine. Usaldusväärseks peetavatel äriühingutel on õigus teostada vedusid üldlubade alusel. Individuaalsed load peaksid muutuma erandlikuks ning neid tuleks kasutada ainult selgelt põhjendatud juhtudel.

3. Euroopa Kaitseagentuur

Euroopa Kaitseagentuur (EDA) loodi 12. juulil 2004. aastal. Selle peamised ülesanded on kaitsevõime arendamine, Euroopa relvastusalase koostöö edendamine ja tõhustamine, Euroopa kaitsesektori tööstusliku ja tehnoloogilise baasi tugevdamine, rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise Euroopa kaitsevarustuse turu loomine ning Euroopa kaitsealaste teadus- ja tehnoloogiauringute tõhustamine.

4. Euroopa julgeolekualase teadustöö programm

1990. aastatel tehtud töö ning kaitsealaseid riigihankeid käsitleva rohelise raamatu alusel on komisjon paralleelselt hakanud kiirendama tegevust kaitsealase teadustöö valdkonnas. Alates 11. märtsi 2003. aasta teatise „Euroopa Liidu kaitsevarustuse poliitika suunas“ (2004/213/EÜ) avaldamisest on komisjon teinud edusamme julgeoleku- ja kaitsealase teadustöö programmi rajamisel uue ettevalmistava tegevuse alusel (ELT L 67, 5.3.2004, lk 18.). Komisjoni tööd kõnealuses valdkonnas toetas julgeoleku-uuringute asjatundjate rühma kokkukutsumine, kelle peamine ülesanne oli „pakkuda välja Euroopa julgeolekualase teadustöö programmi põhimõtted ja prioriteetidid, mis oleksid kooskõlas Euroopa Liidu välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika eesmärkidega ning sooviga luua vabadel, õigusel ja turvalisusel rajanev ala“. Rühma töö tulemusena valmis aruanne „Teadus-uringud turvalise Euroopa nimel“. Selle põhiline järeldus oli, et julgeolekualane teadustöö on tulevase Euroopa julgeoleku keskne samm ning vajaks seega igal aastal olulisel määral vahendeid vähemalt 1 miljardi (ja edaspidi kuni 1,8 miljardi) euro ulatuses.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament nõudis oma 10. aprilli 2002. aasta resolutsioonis Euroopa relvastusameti loomist ja kaitsevaldkonna standardimist. Parlament tuletas samuti meelde vajadust paremini ühendada ja koordineerida Euroopa teadustegevust kaitse valdkonnas, hõlbustada riigiüleste äriühingute loomist ning

hoolitseda liiduga ühinemisläbirääkimisi pidavate riikide tööstuste integreerimise eest.

Oma raportis kaitsealaste riigihangete rohelise raamatu kohta (2005/2030(INI)) kordas Euroopa Parlament 2002. aasta resolutsioonis avaldatud arvamust, et tugev, tõhus ja usaldusväärne Euroopa relvatööstus ning tulemuslik riigihangete poliitika on Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika arenguks üliolulised. Raport toetas ka komisjoni jõupingutusi aidata kaasa liikmesriikide vahelise läbipaistvama ja avatuma Euroopa kaitsevarustusturu järkjärgulisele ülesehitamisele. Erilist tähelepanu pööratakse raportis artikli 346 rollile ning nõutakse tõlgendava teatise vastuvõtmist. Euroopa Parlament nõuab samuti tun-

givalt, et komisjon teeks Euroopa Kaitseagentuuriga tihedat koostööd, et luua paralleelselt terviklik tegevuskava koos sellega seotud valdkondades (varustuskindlus, vedu, eksport, riigiabi ja hüvitamisemeetmed) kaasnevate meetmetega, mida on vaja võrdsete konkurentsitingimuste loomiseks Euroopa-sisese ausa konkurentsi huvides. Samuti suutis Euroopa Parlament tagada, et „kaitsepaketiga“ (s.o direktiivid 2009/43/EÜ ja 2009/81/EÜ) seoses väljendatud mured said vastuvõetud direktiivide lõplikes tekstides kajastatud (näiteks läbipaistvuse suurendamine ning hüvitamisemeetmete kasutamise piiramine).

→ Carine Piaguet

5.9.6. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika

Alates Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) asutamislepingu sõlmimisest 1952. aastal ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (EURATOM) loomisest 1957. aastal on Euroopa teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika olnud Euroopa õiguses oluline valdkond. Praegused teadusuuringute mitmeaastased raamprogrammid võeti kasutusele ühtse Euroopa aktiga. Novembris 2011 tegi Euroopa Komisjon ettepaneku käivitada järgmine raamprogramm „Horisont 2020”. See on rahastamisvahend, millega rakendatakse strateegia „Euroopa 2020” juhtalgatus „Innovaatiline liit”, mille eesmärk on tagada Euroopa ülemaailmne konkurentsivõime. ELi uue teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammiga (2014–2020) püütakse ka tekitada Euroopas majanduskasvu ja luua uusi töökohti.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 179–189.

Eesmärgid

Pärast ühtse Euroopa akti vastuvõtmist on liidu teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika eesmärk olnud tugevdada Euroopa tööstuse teaduslikke ja tehnoloogilisi aluseid ning toetada selle muutumist konkurentsivõimelisemaks rahvusvahelisel tasandil.

Lisaks öeldakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 179: „Liidu eesmärk on tugevdada oma teaduslikke ja tehnoloogilisi aluseid, luues Euroopa teadusruumi, kus teadlased, teaduslik teave ja tehnoloogia vabalt liiguvad”.

Saavutused

Tavapärasesse Euroopa Liidu rahastatavasse projekti on kaasatud juriidilised isikud, näiteks ülikoolid, teaduskeskused, ettevõtted (kaasa arvatud väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted – VKEd) ning eri liikmesriikide, samuti assotsieerunud ja kolmandate riikide teadlased. Raamprogrammi rakendamine toimub eriprogrammide kaudu. Ühenduse käsutuses on mitmeid vahendeid, et saavutada teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse eesmärgid kõnealuste eriprogrammide raames:

- Teadusuuringute Ühiskeskuse rakendatavad otsesed meetmed, mida rahastab täielikult Euroopa Liit;
- kaudsed meetmed, mis võivad olla järgmised: i) teadusuuringute alased koostööprojektid, mida viivad ellu liikmesriikide, assotsieerunud riikide ja kolmandate riikide juriidiliste isikute konsortsiumid; ii) tippkeskuste võrgustikud (ühised uurimisprogrammid, mida rakendab mitu teadusorganisatsiooni, kes ühendavad asjaomases valdkonnas oma tegevuse); iii) koordineerimis- ja toetusmeetmed; iv) üksikprojektid (toetus nn eesliiniuuringutele); või v) teadlaste koolitusele

ja karjääri kujundamisele antav toetus, mida kasutatakse peamiselt Marie Curie’ meetmete rakendamiseks.

Osalemine

Projektkonkursile võib saata ettepaneku iga liikmesriigis või assotsieerunud riigis asuv juriidiline isik, vastavalt riigisisesele, rahvusvahelisele või liidu õigusele, ning ettepaneku heakskiitmise korral võib ta saada liidu toetust. Seega võivad rahastamist taotleda ülikoolid, teaduskeskused, ettevõtted (sealhulgas väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted) ja rahvusvahelised organisatsioonid. Ka kolmandate riikide majandusüksused võivad konsortsiumides osaleda ning saada ka toetust teatavate raamprogrammi tegevuste jaoks.

a. (Rahvusvaheline) koordineerimine ja koostöö

ERA-NET süsteemi eesmärk on parandada liikmesriikide ja assotsieerunud riikide riiklike ja piirkondlike teadusprogrammide koordineerimist võrgustike loomise, samuti programmide vastastikuse avamise ja ühismeetmete rakendamise kaudu. Seitsmendast raamprogrammist rahastatakse ka COSTi tegevuskulusid. COST on Euroopa teadus- ja tehnoloogiakoostöö valitsustevaheline raamistik, mis võimaldab riiklikult rahastatud teadusuuringuid Euroopa tasandil koordineerida. Selles prognoositakse ja täiendatakse ELi raamprogrammide tegevusi. Seitsmenda raamprogrammi meetmeid koordineeritakse veel valitsustevahelise algatusega EUREKA, et edendada rahvusvahelist turusuunitlusega teadus- ja uuen-dustegevust. EUREKA kaudu toovad teadusorganisatsioonid ja tööstus turule uusi tooteid, protsesse ja teenuseid.

b. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse meetmed Euroopa majanduse elavdamise kavas aastateks 2010–2013

Euroopa majanduse elavdamise kava 2010–2013 osana otsustati luua kolm avaliku ja erasektori partnerlust, milles käsitletakse ka teadusuuringuid ja tehnoloogiaarendust ning innovatsiooni: a) töötleva tööstuse sektori algatus „Tulevikutehased”; b) ehitus-

sektori algatus „Energiatõhusad ehitised“; ja c) autotööstuse algatus „Keskonnahoidlikud autod“. EL rahastab neid avaliku ja erasektori partnerlusi seitsmenda raamprogrammi kaudu.

c. Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut

Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (EIT) loodi 2008. aastal, et edendada maailmatasemel innovatsiooni ja saavutada häid sellealaseid tulemusi tugevalt lõimitud teadmis- ja innovaatikakogukondade kaudu. Teadmis- ja innovaatikakogukonnad koondavad kõrgkoolide esindajaid, teadlasi, ettevõtjaid ja ettevõtluvaimu, et luua uusi innovaatilisi rakendusi ja innovatsioonimudeleid, mis võivad inustada teisi neist eeskjuju võtma.

Uus raamprogramm „Horisont 2020“

Novembris 2011 esitas komisjon aastate 2014–2020 raamprogrammi „Horisont 2020“ seadusandliku paketi. Sellesse raamprogrammi koondatakse kõik teadus- ja uuendustegevuse rahastamisvahendid, mis praegu tulevad seitsmenda raamprogrammi, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi (EIT) raames, kokku ühte programmi.

Programmis Horisont 2020 võetakse kasutusele ühtsed eeskirjad, mis olukorda tunduvalt lihtsustab, ning püütakse ühiskonna probleeme lahendada teadusuuringute ja turu vahelise lõhe vähendamiseks, näiteks aidates innovaatilistel ettevõtjatel arendada oma tehnoloogilised läbimurded edasi äripotentsiaaliga elujõulisteks toodeteks. Selline turupõhine käsitlus hõlmab vajalike vahendite saamiseks partnerluste loomist erasektori ja liikmesriikidega.

Programmi „Horisont 2020“ ettepanekus keskendutakse veel ka eesmärkide täpsustamisele, menetluste lihtsustamisele ning dubleerimise ja killustatuse vältimisele. Lisaks pööratakse tähelepanu VKEde ja tööstuse, naisteadlaste, uuemate liikmesriikide ja kolmandate riikide osaluse laiendamisele ELi programmides. „Horisont 2020“ tähelepanu keskmes on ka tulemuste parem kasutamine ettevõtjate, investorite, avalike asutuste, teiste teadlaste ja poliitikakujundajate poolt.

„Horisont 2020“ kolm alussammast on järgmised.

- Tiptasemel teadus. See prioriteet toetab ELi üleilmset juhtpositsiooni teadusvaldkonnas, kasutades selleks 24,4 miljardi euro suurust sihtotstarbelist eelarvet, mis hõlmab ka Euroopa Teadusnõukogule eraldatavate vahendite 77%-list kasvu.
- Juhtpositsioon tööstuses. Siin aidatakse tagada juhtpositsiooni tööstusvaldkonna innovatsiooni alal 17,01 miljardi euro suuruse eelarve abil. See hõlmab 13,5 miljardi euro mahus investeringuid peamistesse tehnoloogiatesse, kapitali parimat kättesaadavust ja toetust VKEdele.

- Ühiskonnaprobleemid. Eraldatud on 29,68 miljardit eurot tegelemiseks kuue järgmise Euroopa ühiskonna ees seisva probleemidevaldkonnaga: tervishoid, demograafilised muutused ja heaolu; toiduga kindlustatus, säästev põllumajandus, mere- ja merendusuringud ning biomajandus; turvaline, puhas ja tõhus energia; arukas, keskonnahoidlik ja integreeritud transport; kliimameetmed, ressursitõhusus ja toorained; ning kaasav, innovaatiline ja turvaline ühiskond.

VKEde osalemise ergutamiseks tegi komisjon ettepaneku luua sihtotstarbeline rahastamisvahend, millest antakse tagastamatut abi uurimis- ja arendustegevuseks ning selle tulemuste kaubastamise toetamiseks, seda nii kapitali kättesaadavaks muutmiseks (varase ja kasvufaasi investeeringute rahastamine) kui ka laenuvõimaluste loomisega (laenuid ja tagatised).

Komisjon on teinud ka ettepaneku suurendada Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi raames uute teadmis- ja innovaatikakogukondade arvu. Nende all mõeldakse pikaajalisi partnerlusi ühiskonna ees seisvate probleemidega tegelevate haridus-, tehnoloogia-, teadus-, äri- ja ettevõtlusorganisatsioonide vahel.

Nimetatud meetmed aitavad ergutada tööstuse, VKEde, ülikoolide ja teaduskeskuste kaasamist ning kiirendada uurimis- ja arendustegevuse tulemuste ärilist kasutuselevõttu.

Novembris 2013 võttis Euroopa Parlament vastu mitmeaastase finantsraamistikku, millega eraldatakse programmile „Horisont 2020“ eelarve mahuga 77 miljardit eurot 2013. aasta hindades.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on enam kui 20 aastat edendanud üha ambitsioonikamat ELi teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitikat ning on nõudnud liikmesriikides teadusuuringutele tehtavate kogukulutuste olulist suurendamist, et säilitada ja tugevdada Euroopa rahvusvahelist konkurentsivõimet. Euroopa Parlament on toetanud ka tihedamat koostööd ELi mittekuulvate partneritega, struktuurifondide ja raamprogrammide meetmete tihedamat lõimimist ning sihipäraseid samme VKEde optimaalseks kaasamiseks ja nõrgemate, ent paljutootavate osalejate kaasamise hõlbustamiseks. Lisaks on parlament nõudnud menetluste lihtsustamist ning raamprogrammide paindlikumaks muutmist, et võimaldada vahendite ümbersuunamist perspektiivikamatesse valdkondadesse ning reageerida muutuvatele asjaoludele ja uutele kujunevatele teadusuuringute prioriteetidele.

Programmi „Horisont 2020“ paketi üle peetud kolmepoolsetel läbirääkimistel, mille tulemusena sündis 2013. aasta juunis kokkulepe nõukoguga, õnnestus parlamendiliikmetel lisada ettepanekusse mitmeid

muudatusi, millest tähtsamad olid kaks uut ettepanekut omaette struktuuride ja eelarveridadega:

- tugevdada teadlaste ja ühiskonna vahelist dialoogi ja koostööd ning muuta teaduskarjäär noorte jaoks ahvatlevamaks;
- laiendada programmis osalejate ringi institutsioonidevaheliste töörühmade moodustamise, teadustöötajate partnerluste ja kogemuste vahetamise teel.

Lisaks eraldatakse VKEdele vähemalt 20% kahe samba ("juhtpositsioon tööstuses" ja "ühiskonnaprobleemid") eelarvete kogusummast. 7% nende kahe samba eelarvete kogusummast eraldatakse uuele sihtotstarbelisele VKEde rahastamisvahendile, mille eesmärk on suurendada VKEde osalemist programmi "Horisont 2020" rahastatavates projektides (nt hõlbustades väheteadusmahukate VKEde jaoks teadusuuringute tellimist ja toetades nende vahelist koostööd). Aastal 2015 käivitatakse uus nn innovatsiooni kiirtee, et lühendada aega, mis kulub ideest kuni selle realiseerimiseni turul ning suurendada VKEde ja tööstuse kaasatust. Programmi "Horisont 2020" rahastatavate teadusuuringute tulemuste üldkättesaadavus on kohustuslik.

Suurte, väikeste ja keskmise suurusega projektide vahel tasakaalu saavutamiseks on 40% tähtsate ja tuleviku tehnoloogiate eelarvest (kuulub 1. samba alla) ette nähtud koostööprojektide lihtsaks, avatud ja paindlikuks rahastamiseks (algatus „FET Open“). Lisaks eraldasid parlamendiliikmed 3. samba alla kuuluvast energiaprobleemide eelarvest 85% muu kui fossiilkütustest saadava energia alateks uurinuteks.

Selleks et avaliku ja erasektori partnerluste arv programmi „Horisont 2020“ rakendamisel liiga suureks ei paisuks, hakatakse selliste struktuuride moodustamist ja toimimist rangemalt hindama. Institutsiooni-

devahelise kompromissina vähendati uute teadmis- ja innovaatikakogukondade arvu kuult viiele.

Alljärgnev on loetelu mõningatest parlamendi hiljutistest raamprogrammi „Horisont 2020“ teemalistest resolutsioonidest ja raportitest.

- A7-0428/2012; 19.12.2012. Raport ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020“ (2014–2020) osalemis- ja levitamiseeskirjad (COM(2011)0810 – C7-0465/2011 – 2011/0399(COD)). Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon; raportöör: Christian Ehler.
- A7-0002/2013; 21.12.2012. Raport ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus, millega kehtestatakse teadusuuringute ja innovatsiooni 2014.–2020. aasta raamprogrammi Horisont 2020 rakendamise eriprogramm (COM(2011)0811 – C7-0509/2011 – 2011/0402(CNS)). Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon; raportöör: Maria Da Graça Carvalho.
- A7-0427/2012, 20.12.2012. Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020“ aastateks 2014–2020 (COM(2011)0809 – C7-0466/2011 – 2011/0401(COD)). Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon; raportöör: Teresa Riera Madurell.
- Euroopa Parlamendi 27. septembri 2011. aasta resolutsioon „Roheline raamat. Probleemid ja võimalused: ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise ühise strateegilise raamistiku arendamine (P7_TA(2011)0401).

→ Frédéric Gouardères
11/2013

5.9.7. Innovatsioonipoliitika

Innovatsioonil on meie majanduses üha suurem roll. Innovatsioonist on kodanikele kasu nii tarbijate kui ka töötajatenä. See kiirendab ja parandab uute toodete, tööstusprotsesside ja teenuste kujundamist, väljatöötamist, tootmist ja kasutamist. Innovatsioon on keskel kohal paremate töökohtade loomisel, rohelisema ühiskonna ülesehitamisel ning elukvaliteedi parandamisel, samuti ELi konkurentsivõime säilitamisel üleilmsel turul. Innovatsioonipoliitika on sillaks teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise poliitika ning tööstuspoliitika vahel ja selle eesmärk on luua ideede turuleviimist soodustav raamistik. Euroopa seadusandluses on innovatsioonipoliitika üha tähtsamal kohal.

Õiguslik alus

ELi üldise tööstuspoliitika õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 173, milles sätestatakse, et „liit ja liikmesriigid tagavad liidu tööstuse konkurentsivõimelisuseks vajalikud tingimused“.

ELi teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise poliitika õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artiklid 179–189. Liidu teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise poliitika peamine vahend on mitmeaastane raamprogramm, milles kehtestatakse mitmekesiseks aastaks eesmärgid, prioriteedid ja rahalise toetuse pakett. Teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise poliitika programmid võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu vastu seadusandliku tavamenetluse korras pärast Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerimist.

Eesmärgid

Innovatsioonipoliitika tähtsust tunnustatakse laialdaselt. See on samuti tihedalt seotud ELi muu poliitikaga näiteks tööhõive, konkurentsi, keskkonna, tööstuse ja energeetika valdkonnas. Innovatsiooni ülesandeks on muuta teadusuuringute tulemused uuteks ja paremateks teenusteks ja toodeteks, et säilitada konkurentsivõime üleilmsel turul ning parandada ELi kodanike elukvaliteeti.

Euroopa kulutab igal aastal teadus- ja arendustegevusele oma SKPst 0,8% vähem kui Ameerika Ühendriigid ja 1,5% vähem kui Jaapan. Lisaks toimub nn ajude väljavool, sest meie parimad teadustöötajad ja innovaatorid kolivad riikidesse, kus pakutakse paremaid tingimusi. Kuigi ELi turg on maailma suurim, on see killustatud ega ole piisavalt innovatsioonisõbralik.

Nimetatud suundumuste muutmiseks on EL töötanud välja innovatsiooniliidu idee, mille eesmärgid on järgmised:

- muuta Euroopa maailmatasemel teadustöö tegevaks;
- kaotada innovatsioonitõkked – näiteks kulukas patentimine, turukillustatus, aeglane standardite kehtestamine ja oskuste nappus –, mis takistavad praegu ideede kiiret turuleviimist;

- muuta põhjalikult avaliku ja erasektori koostööviisi, eelkõige Euroopa institutsioonide, riiklike ja piirkondlike ametiasutuste ja ettevõtjate vaheliste innovatsioonipartnerluste rakendamise abil.

Innovatsiooniliit on oluline investering tulevikku – kui me saavutame aastaks 2020 seatud eesmärgi eraldada teadus- ja arendustegevusele 3% ELi SKPst, võib see aidata luua 2025. aastaks 3,7 miljonit töökohta ja suurendada aastast SKPd 795 miljardi euro võrra.

Saavutused

Innovatsiooniliit on üks seitsmest juhtalgausesest strateegia „Euroopa 2020“ raames, mille sihiks on arukas, jätkusuutlik ja kaasav majandus. Euroopa Komisjon käivitas selle 2010. aasta oktoobris eesmärgiga parandada Euroopas teadusuuringute ja innovatsiooni tingimusi ja rahastamist, et innovaatilisi ideid oleks võimalik muuta toodeteks ja teenusteks, mis loovad majanduskasvu ja töökohti. Innovatsiooniliiduga püütakse luua tõeliselt ühtset Euroopa innovatsiooniturgu, mis köidaks innovaatilisi äriühinguid ja ettevõtjaid. Selle sihi saavutamiseks on patendikaitse, standardimise, avaliku hanke ja aruka reguleerimise valdkondades esildatud mitu meetet. Innovatsiooniliidu eesmärk on samuti erasektori investeringute ergutamine ning üks selle valdkonna ettepanekuid on suurendada Euroopa riskikapitaliinvesteringuid.

ELi olukorra ja edusammude mõõtmiseks ja jälgimiseks on võetud kasutusele mitmesugused vahendid:

- 25 näitajal põhinev terviklik innovatsiooniliidu tulemustabel ning patentimist ja litsentsimist puudutav Euroopa teadmiste turg. Euroopa innovatsioonialase tegevuse tulemustabel on Euroopa Komisjoni vahend, mis töötati välja Lissaboni strateegia raames, et hinnata võrdlevalt innovatsiooni ELi liikmesriikides;
- piirkondliku innovatsiooni tulemustabel, milles Euroopa piirkonnad liigitatakse sarnaselt innovatsiooniliidu tulemustabelile innovatsioonitase alusel neljaks rühmaks. Esimesse, innovatsiooniliidrite rühma kuulub 41 piirkonda, teise, innovatsioonijärgijate rühma 58 piirkonda, 39 piirkonda on mõeldud innovaatorid ning 52

piirkonda tagasihoidlikud innovaatorid. Tulemustabeli abil on innovatsiooni kaardistamine kohalikul tasandil täpsem;

- **innobaromeeter** on iga-aastane avaliku arvamuse uuring, mida viiakse läbi ettevõtjate ja üldsuse seas innovatsioonipoliitikaga seonduva suhtumise ja tegevuse kohta. Innobaromeeter pakub poliitika kujundamiseks olulist teavet, mida ei saa muudest allikatest.

Innovatsiooni võimaldavad teadusuuringud ja haridus. Euroopa vajaks järgmise aastakümne jooksul **lisaks vähemalt miljon teadustöötajat**, et saavutada 2020. aastaks seatud eesmärk eraldada teadus- ja arendustegevusele 3% ELi SKPst. Innovatsiooniliidu raames pakutakse meetmeid **Euroopa teadusruumi lõpuleviimiseks** aastaks 2014. See tähendab suuremat sidusust Euroopa ja liikmesriikide teadusuuringute poliitika vahel ning takistuste kaotamist teadustöötajate liikuvuse teel. Hariduse vallas toetab komisjon projekte uue õppekava koostamiseks, milles käsitletakse lünki innovatsioonialastes oskustes.

Komisjon tegi 2011. aastal ettepaneku suurendada investeringuid teadusuuringutesse ja innovatsiooni ajavahemikul 2014–2020. ELi uus 80 miljardi euro suurune teadusuuringute ja innovatsiooni investimisprogramm **Horisont 2020** ühendab kogu teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamist, mis praegu toimub teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse raamprogrammide, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi (EIT) raames. Programmis Horisont 2020 võeti kasutusele ühtsed eeskirjad, mis aitab kaasa ulatuslikule lihtsustamisele ning ühiskonna probleemide lahendamisele teadusuuringute ja turu vahelise lõhe vähendamiseks, näiteks aidates innovaatoritel ettevõtjatel töötada oma tehnoloogilistest läbimurretest välja kaubandusliku potentsiaaliga elujõulisi tooteid. Selline turupõhine lähenemisviis hõlmab partnerluste loomist erasektori ja liikmesriikidega, et võtta kasutusele vajalikud ressursid.

Programm Horisont 2020 täidab mitut innovatsiooniliidu konkreetset kohustust, eelkõige keskendudes ühiskonna ees seisvatele tõelistele probleemidele, lihtsustades juurdepääsu, kaasates VKEsid, tugevades rahastamisvahendeid, toetades avalikke hankesid innovatsiooni valdkonnas, hõlbustades koostööd ning toetades teadusuuringuid avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni vallas.

Lisaks keskendutakse **ühetegevuspoliitikas** edaspidi rohkem teadusuuringutele ja innovatsioonile. Enamarenenud piirkondades eraldatakse riiklikul tasandil vähemalt 80% Euroopa Regionaalarengu Fondi ressurssidest innovatsioonile, tähtsustades vähese CO₂-heittega majandust ja konkurentsivõimelisi VKEsid. Vastav osakaal vähemarenenud piirkondades on 50%. Kooskõlas strateegilisema lähenemisviisiga an-

takse toetust sõltuvalt riikliku või piirkondliku aruka spetsialiseerumise strateegia olemasolust.

Innovatsiooniliidu eesmärk on samuti **erasektori investeringute ergutamine** ning üks selle valdkonna ettepanekuid on suurendada Euroopa riskikapitaliinvesteringuid, mis moodustavad praegu Ameerika Ühendriikide tasemest vaid veerandi. Lisaks tegi EL, et parandada laenude saamist teadus- ja arendustegevuse projektide puhul ning algatada näidisprojekte, ettepaneku **riskijagamisrahastu** loomise kohta, mis põhineks Euroopa Komisjoni ja Euroopa Investeerimispanega vahelisel finantskoostööl. Riskijagamisrahastu eesmärk on parandada Euroopa teadus- ja arendustegevuse projektides osalejate juurdepääsu Euroopa Investeerimispanega laenu rahale.

Samuti tehti ettepanek **ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programmi** kohta, et keskenduda rahastamisvahenditele ning toetada ettevõtete rahvusvahelistumist.

Innovatsiooniliiduga püütakse luua tõeliselt ühtset **Euroopa innovatsiooniturgu**, mis kõidaks innovaatilisi äriühinguid ja ettevõtjaid. Selle sihi saavutamiseks esildatakse patendikaitse, standardimise, avaliku hanke ja aruka reguleerimise valdkondades mitu meetet. Komisjon on samuti koostanud **Euroopa standardimise täiustamise strateegia** (COM(2011)315), milles rõhutatakse vajadust parandada standardite kehtestamise meetodit ning standardite kasutamist Euroopas, et kasutada Euroopa tööstuse pikaajalise konkurentsivõime huvides ära Euroopa ja rahvusvaheliste standardite potentsiaali.

Et mitte tekitada nn innovatsioonilõhet parimate näitajatega piirkondade ja muude piirkondade vahel, aitab komisjon liikmesriikidel paremini ära kasutada **struktuurifondide** 86 miljardi euro suurust osa, mis on ettenähtud teadusuuringute ja innovatsiooni projektideks ajavahemikus 2007–2013.

Lisaks on loodud **Euroopa innovatsioonipartnerlused**, et viia kokku avaliku ja erasektori sidusrühmad ELi, riikide ja piirkondade tasandil, lahendamaks ühiskonna ees seisvaid suuri probleeme ning aitamaks luua töökohti ja majanduskasvu, ühendades pakkumisele ja nõudlusele suunatud meetmeid.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament on võtnud vastu mitmeid resolutsioone, mis on täiendavalt tugevdanud ELi innovatsioonipoliitikat. Värskeimad neist on järgmised:

- 22. mai 2008. aasta resolutsioon tööstuspoliitika vahekokkuvõtte kohta – panus ELi majanduskasvu ja tööhõive strateegiasse (2009/C 279 E/12). Selles nõuti tungivalt, et nii komisjon kui ka liikmesriigid suurendaksid oma jõupingutusi ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks.

Samuti rõhutati läbipaistva ja lihtsustatud intellektuaalomandiõiguste poliitika tähtsust;

- 16. juuni 2010. aasta resolutsioon ELi 2020. aasta strateegia kohta. Resolutsioonis toetatakse jõuliselt tööstuspoliitikat, mille eesmärk luua parim keskkond tugeva, konkurentsivõimelise ja mitmekülgse tööstuse aluse säilitamiseks ja arendamiseks Euroopas, kuid samuti rõhutatakse, et strateegias „Euroopa 2020” tuleks avalikustada säästvate ja energiatõhusale majandusele ülemineku kulud ja kasu;
- 11. novembri 2010. aasta resolutsioon Euroopa innovatsioonialaste partnerluste kohta juhtalgatuse „Innovaatiline liit” raames (RSP/2010/2927);
- Euroopa Parlamendi 9. märtsi 2011. aasta resolutsioon üleilmastumise ajastu uue tööstuspoliitika kohta (T7-0093/2011). Selles toonitati, kui oluline on 2020. aasta Euroopa tööstuse terviklikum ideekava, arvestades, et õiguskeskkonna pikaajaline prognoositavus ja stabiilsus on tööstusinvesteeringute ligitõmbamiseks ülimalt tähtis;
- 27. septembri 2011. aasta resolutsioon Roheline raamat. Probleemid ja võimalused: ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise ühise strateegilise raamistiku arendamine (T7-0401/2011);
- 12. mai 2011. aasta resolutsioon innovaatilise liidu ja Euroopa kriisijärgseks maailmaks ümberkujundamise kohta (T7-0236/2011);
- 26. oktoobri 2011. aasta resolutsioon uute oskuste ja töökohtade tegevuskava kohta (T7-466/2011). Selles resolutsioonis rõhutati, et on väga tähtis töötada välja tihedam koostöö teadusasutuste ja tööstuse vahel ning julgustada ja toetada tööstusettevõtjaid investeerima teadus- ja arendustegevusse. Parlament nõudis suuremaid investeeringuid haridusse, teadustegevusse ja innovatsiooni, Euroopa tippkeskuste ja noorte liikuvuse edendamist ning tingimuste loomist innovaatiliste ettevõtjate kasvu ergutamiseks.

→ [Frédéric Gouardères](#)

5.10. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika

5.10.1. Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika: üldpõhimõtted

Euroopa integratsiooni sotsiaalne mõõde on aastate jooksul oluliselt avardunud. See on peamine aspekt strateegia „Euroopa 2020” juures, mille eesmärk on tagada kaasav majanduskasv, kõrge tööhõive tase ja vähendada vaesuses elavate või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikkel 3 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 9, 10, 19, 45 kuni 48, 145–150 ja 151–161.

Eesmärgid

Tööhõive edendamine, parandatud elu- ja töötingimused, piisav sotsiaalkaitse, tööturu osapoolte dialoog, inimressursside arendamine, pidades silmas kestvat kõrget tööhõivet ja tööturult väljatõrjumise tõkestamist, on Euroopa Liidu ja liikmesriikide ühised eesmärgid sotsiaal- ja tööhõivevaldkondades, nagu on kirjeldatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 151.

Saavutused

A. Rooma lepingust Maastrichti lepinguni

Et töötajad ja nende perekonnaliikmed saaksid liikumisvabadust täielikult ära kasutada ning vabalt tööd otsida kogu ühisturul, oli Rooma lepingus sätestatud liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamine. Artiklites 151 ja 156 väljendasid liikmesriigid **veendumust, et ühisturu toimimine parandab töö- ja elutingimusi**, ning võtsid kohustuse teha koostööd tööhõive, tööõiguse ja töötingimuste, kutsekoolituse, sotsiaalkindlustuse, töötervishoiu ja -ohutuse ning sotsiaaldialoogi alal. Artiklis 157 sätestati naistele ja meestele võrdse tööst võrdse tasu maksmise põhimõte, mille Euroopa Kohus tunnistas vahetult kohaldatavaks. Kooskõlas artiklitega 162–164 loodud Euroopa Sotsiaalfondi ülesanne on tegeleda töötajate liikuvuse ja töövõimaluste parandamisega (5.10.2.).

Kuna struktuurilised mittevastavused ja ebaühtlane kasv Euroopas tekitasid probleeme, hakati ühenduse tasandil tegema ennetavat sotsiaalpoliitikat. 1974. aastal võttis nõukogu vastu **esimese sotsiaal-tegevuse programmi**.

Ühtse Euroopa aktiga lisati artikkel 153, millega nähti ette töötervishoiu- ja tööohutustingimuste ühtlustamine. Koostöös Euroopa Parlamendiga võttis nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega vastu mõned kõnesoleva valdkonna miinimumnõudeid käsitlevad direktiivid. Ühtse Euroopa aktiga anti tööturu osapooltele võimalus pidada Euroopa tasandil läbirääkimisi ka kollektiivlepingute üle ning kehtestati ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika.

Kasvas üksmeel selles, et on vaja pöörata rohkem tähelepanu ühisturu väljakujundamise sotsiaalsetele aspektidele. Pärast pikki vaidlusi võtsid 11 liikmesriigi (Ühendkuningriik otsustas mitte osaleda) riigipead ja valitsusjuhid 1989. aasta detsembris Strasbourgi toimunud tippkohtumisel vastu **ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta (sotsiaalhartat)**. Sotsiaalhartat jaoks tuli komisjonil koostada täiendav sotsiaaltegevuse programm, mida järgnevalt rakendati väga aeglasel tempos.

Maastrichti lepingu allkirjastamisega võeti kõrgetasemelise tööhõive- ja sotsiaalkaitse edendamine ametlikult üheks Euroopa Ühendusele seatud ülesandeks. Suutmata saavutada valitsustevahelisel konverentsil üksmeelset kokkulepet, otsustasid ülejäänud 11 liikmesriiki siiski edasi minna, sõlmides sotsiaalpoliitika kokkuleppe ja kirjutades koos Ühendkuningriigiga alla Euroopa Liidu lepingu protokollile nr 14, millele lisati kõnealune kokkulepe ja milles märgiti, et „11 liikmesriiki [...] soovivad jätkata teel, millele pandi alus 1989. aasta sotsiaalhartas”, vabastades sellega Ühendkuningriigi osalemisest. Sellel protokollil põhinevad direktiivid on siduvad kõikidele liikmesriikidele, välja arvatud Ühendkuningriigile.

Leping sisaldas mõningaid olulisi uuendusi (5.10.6, 5.10.8), andes nõukogule volitused võtta vastu direktiive, millega sätestatakse miinimumnõuded paljudes uutes sektorites. Koostöömenetlust kasutati otsuste vastuvõtmisel sellistes valdkondades nagu töökeskkonna parandamine töötajate kaitseks, töötingimused, töötajate teavitamine ja nendega nõu

pidamine, meeste ja naiste võrdsed võimalused tööturul ning võrdne kohtlemine töö ning tööturul tõrjutud inimeste ametialane integreerumine tööturule. Ühehääline otsus oli nõutav küsimustes, mis on seotud töötajate sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalse kaitsega, töötajate kaitsega töölepingu lõpetamise korral, töötajate ja tööandjate huvide esindatuse ja kollektiivse kaitsega, seaduslikult ühenduses elavate kolmandate riikide kodanike töölevõtmise tingimustega ning rahaliste toetustega tööhõive ja töökohtade loomise edendamiseks.

B. Amsterdami lepingust Lissaboni lepinguni

Ühendkuningriigi otsus mitte osaleda töi kaasa ebaumugava olukorra, kus sotsiaalpoliitika meetmel on kaks õiguslikku alust. See olukord lahendati lõpuks **Amsterdami lepingu** sõlmimisega, kui kõik liikmesriigid, kaasa arvatud Ühendkuningriik (mille valitsus oli vahetunud) leppisid kokku **sotsiaalpoliitika kokkuleppe integreerimises EÜ asutamislepingusse** (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 151–161). Artiklis 153 asendati koostöömenetlus kaasotsustamismenetlusega. Selle artikli uues lõikes sätestati sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise eesmärgil meetmed liikmesriikide koostöö elavdamiseks. Kaasotsustamismenetlust laiendati ka Euroopa Sotsiaalfondi (5.10.2.), töötajate vaba liikumist ja ühenduse võõrtöötajate sotsiaalkindlustust (5.10.4.) käsitlevatele sätetele. Uue artikliga 19 anti ühendusele võimalus „astuda vajalikke samme, et vöidelda diskrimineerimisega, soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel”, mille jaoks on nõutav nõukogu ühehäälsus pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Selle põhjal võeti varsti vastu kaks direktiivi: direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassistise või etnilisest päritolust, ja direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

Amsterdami lepinguga lisati ELi eesmärkide loetellu kõrge tööhõive edendamine ja usaldati Euroopa Ühendusele vastutus toetada ja täiendada liikmesriikide tegevust, ergutada nende koostööd ja välja arendada kooskõlastatud strateegia, nimelt **Euroopa tööhõivestrateegia** (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 145–150), mis põhineb avatud koordinatsiooni meetodil (5.10.3). 1997. aasta juunis Amsterdamis toimunud tippkohtumisel otsustati, et uue nimetusega lepingu sätteid kohaldatakse viivitamata.

Euroopa Ülemkogu 2000. aasta märtsis Lissabonis toimunud erakorralisel kohtumisel leppisid riigipead ja valitsusjuhid kokku strateegias, mille eesmärk oli muuta ELi majandus maailma kõige konkurentsivõimelisemaks majanduseks ning saavutada 2010. aastaks täielik tööhõive. Lisaks tunnistasid nad ka seda, et ainuüksi majanduskasvust ei piisa võitluseks vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohu vastu,

ning võtsid endale kohustuse parandada selles valdkonnas koostööd avatud koordinatsiooni meetodil (mida hiljem laiendatakse **sotsiaalvaldkonna avatud koordinatsiooni meetodi** raames pensionitele ning tervishoiule ja pikaajalisele hooldusele).

Hiljem samal aastal võeti **Nice'i tippkohtumisel** vastu Euroopa sotsiaalpoliitika tegevuskava 2005. aastani, eesmärgiga muuta Lissaboni tippkohtumisel antud poliitilised lubadused konkreetseteks tegudeks. ELi juhid, Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament kuulutasid ühtlasi välja **Euroopa Liidu põhiõiguste harta**, mille projekt oli koostatud erilepinguga. Nice'i lepingu allkirjutamine oli aga üsna pettumust valmistav neile, kes ootasid sotsiaalsektoris suuremaid edusamme. Sotsiaalkaitsealase koostöö edendamiseks liikmesriikide ja komisjoni vahel loodi sotsiaalkaitsekomitee (artikkel 160), aga kõik ettepanekud laiendada kaasotsustamismenetlust lükati tagasi. Sisse viidi ainult mõned väiksemad muudatused, sealhulgas nn sillaklausel artiklis 153. Sotsiaalkaitse moderniseerimise süsteemid lisati nende sektorite nimekirja, kus EL ergutab liikmesriike omavahel koostööd tegema.

Lissaboni strateegia vahekokkuvõtte tulemusena lisati majanduskasvu ja tööhõive koostööd edendades Euroopa tööhõivestrateegia raames vastu võetud tööhõivesuunised ning Lissaboni uuendusprotsess sünkroniseeriti sotsiaalvaldkonna avatud koordinatsiooni meetodiga kolmeaastaste tsüklite alusel.

Seoses Lissaboni strateegia taaskäivitamisega võeti 2005. aastal vastu uus sotsiaaltegevuskava ajavahemikuks 2006–2010. ELi eesmärkide rakendamise toetamiseks sotsiaalvaldkonnas loodi 2007.–2013. aastaks ELi tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programm „**Progress**” (5.10.9). 2007. aastal loodi globaalse kaubandusstruktuuri muutumise tõttu koondatud töötajate toetamiseks **Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond**.

13. detsembril 2007. aastal kirjutati alla **Lissaboni lepingule**, mis aitab kaasa suuremate edusammude tegemisele Euroopa integratsiooni sotsiaalse mõõtmekindlustamisel. Euroopa Liidu lepingus rõhutatatakse nüüd inimõiguste ja demokraatlike väärtuste põhirolli ELis (artikkel 2), samuti selle sotsiaaleesmärke, sealhulgas täistööhõivet, põlvkondade solidaarsust ja lapse õiguste kaitset (artikkel 3); artiklis 6 tunnustatakse **põhiõiguste harta** samavõrd siduvat jõudu, kui on asutamislepingutel. Hartas endas tunnustatakse solidaarsusega seotud õigusi, nagu töötajate õigus olla ettevõttes informeeritud ja ära kuulatud, kollektiivläbirääkimiste õigus ning õigus headele ja õiglasele töötingimustele, samuti õigus sotsiaalkindlustusele ja sotsiaalabile. Euroopa Liidu toimimise lepingusse lisati **horisontaalne sotsiaalklausel**, mis kõlab järgmiselt: „oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel võtab liit arvesse kõrge tööhõive taseme edendamise, piisava sotsiaalse kaitse tagamise, sotsiaalse tõrjutuse vastase

võitluse ning hariduse, koolituse ja inimeste tervise kaitse kõrge tasemega seotud nõudeid” (artikkel 9).

C. Viimased arengusuunad

2008. aasta juulis avaldas Euroopa Komisjon uuendatud sotsiaalmeetmete kava „Võimalused, juurdepääs ja solidaarsus 21. sajandi Euroopas.” Finants- ja majanduskriisist tuleneva kasvava töötusega tegelemiseks on Euroopa Liit mobiliseerinud märkimisväärsed ressursse. Olemasolevate rahastamisvahendite (Euroopa Sotsiaalfond ja Globaliseerumise Kohanemise Euroopa Fond) mõju suurendamiseks on kehtestatud meetmed. Peale selle loodi 2010. aastal uus **Euroopa mikrorediidirahastu „Progress”**, mis pakub väikestele ettevõtetele oma ettevõtte edasiarendamiseks ja töötutele oma ettevõtte loomiseks mikrorediiti. Lissaboni strateegia järeltulija, strateegia „Euroopa 2020” üks esmatähtsatest valdkondadest on **kaasav majanduskasv** (edendades kõrge tööhõivega majandust, mis tagab sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse). ELi uues strateegilises kavas nimetatakse esimest korda selget eesmärki nn sotsiaalse samba puhul (eesmärk aidata 2020. aastaks vaesusriskist välja 20 miljonit inimest) ning uuendatud kohustust liikuda tööhõivevaldkonnas ambitsioonika eesmärgi poole (75% tööhõive 20.-64.-aastaste hulgas). Strateegia “Euroopa 2020” eesmärkide saavutamiseks kehtestatud seitsmest **juhtalgatusest** kolm kuuluvad tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonda: „**Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava**” eesmärk on uuendada paindlikkuse ja turvalisuse poliitikat, et parandada tööturu toimimist, aidata inimestel arendada tulevikus vaja minevaid oskusi ja parandada töökohtade kvaliteeti ning töötajate oskusi; „**Noorte liikuvus**” edendab haridust ja koolitust, aitab noortel välismaal õppida ja lihtsustab töökohta leidmist ning „**Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogramm**” aitab levitada paremaid tavasid ning rahastab sotsiaalse kaasatuse toetamist ja diskrimineerimise vastast võitlust.

Euroopa Parlamendi roll

Kuigi Euroopa Parlamendi ülesandeks on kaua aega olnud vaid konsulteerimine ja järelevalve, on ta alati osalenud aktiivselt ühenduse tööhõive- ja sotsiaalpoliitika arendamises, eesmärgiga tugevdada Euroopa Liidu suutlikkust võidelda tööpuudusega ning parandada kõikide töö- ja elutingimusi. Euroopa integratsiooni varasematest aegadest alates on Euroopa Parlament sageli nõudnud **sotsiaalvaldkonnas aktiivsemat poliitikat**, võttes arvesse liidu üha suurenevat rolli majandusvaldkonnas, ning on toetanud komisjoni erinevaid ettepanekuid selles valdkonnas.

Euroopa Parlament oli erinevalt varasemate lepingute läbivaatamisest palju tihedamalt seotud Amsterdamile lepingu ettevalmistusega ning selle protsessi tulemusena tehti parlamendi soovitude põhjal mitu olulist uuendust, näiteks lisati lepingusse sotsiaalkokkulepe ning tööhõivepeatükk.

Hiljem on Euroopa Parlament järjekindlalt nõudnud, et kasvustrateegiate väljatöötamisel kehtestatud **tööhõive ja sotsiaalküsimuste** olulisust rakendataks ELi ja riiklikul tasandil. Ta tuletas meelde, et kõrgetasemeline sotsiaalkaitse on Lissaboni strateegia puhul väga oluline ning et on vastuvõetamatu, et inimesed peavad elama allpool vaesusepiiri ja sotsiaalses tõrjutuses, ning nõudis, et tõhustataks vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise poliitikat, et uuendada Lissabonis ühiselt võetud kohustust kaotada vaesus. Euroopa Parlament on samuti seisukohal, et Lissaboni strateegias ei kehtestatud sotsiaalvaldkonnas piisavalt siduvaid eesmärke, ning on kutsunud liikmesriike üles tähelepanelikult jälgima **strateegia „Euroopa 2020”** raames rakendatud reformide mõju tööhõive- ja sotsiaalvaldkonnale. Samamoodi esitas Euroopa Parlament majanduskriisi arutelu käigus ELile tungiva üleskutse võtta endale kohustus säilitada Euroopa sotsiaalmodelid ning tugev sotsiaalne Euroopa.

Euroopa Parlament on kinnitanud, et tehes otsuseid ELi eelarves määratud rahaliste vahendite kasutamise üle pöörab ta tähelepanu sotsiaalsetele väärtustele. Muu hulgas on ta nõudnud lisavahendite eraldamist programmile „Progress”. Oma seadusandlikus resolutsioonis vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa aastat (2010) kohta 17. juunil 2008 väljendas Euroopa Parlament heameelt komisjoni ettepaneku üle ning sellele algatusele kinnitati suurim eelarve, mis on eales Euroopa aasta tähistamiseks ette nähtud.

Euroopa Parlament on jõuliselt toetanud mõtet võtta kasutusele **noortegarantii**, millega tagatakse kõigile kuni 25aastastele noortele ELi kodanikele ja seaduslikele elanikele ning alla 30aastastele äsja kõrghariduse omandanutele nelja kuu jooksul pärast töötuks jäämist või ametlikus haridusasutuses õpingute lõpetamist kvaliteetne tööpakkumise või pakkumine osaleda täiendushariduses, väljaõppes või tööpraktikas.

Oma resolutsioonis 2012. aasta majanduskasvu analüüsi kohta kutsus Euroopa Parlament komisjoni ja Euroopa Ülemkogu üles lisama Euroopa poolastasse kõik strateegia „Euroopa 2020” eesmärgid aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu osas.

→ Laurence Smajda

5.10.2. Euroopa Sotsiaalfond

Euroopa Sotsiaalfond (ESF) loodi Rooma lepinguga, et parandada töötajate liikuvust ja tööhõivevõimalusi ühisturul. Sotsiaalfondi ülesandeid ja tegevuseeskirju on hiljem muudetud, et võtta arvesse muutusi liikmesriikide majanduses ja tööhõives ning ELi tasandil määratud poliitiliste prioriteetide muutumist.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 162–164, 174, 175, 177 ja 178.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest kohaldatakse struktuurifondide üldeeskirjade vastuvõtmisel seasdusandlikku tavamenetlust.

Eesmärgid

Määruse (EÜ) nr 1081/2006 kohaselt peab Euroopa Sotsiaalfond tugevdama majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, parandades kõigi inimeste võimalusi tööd saada, ja soodustama kõrget tööhõivet ning suurema arvu ja paremate töökohtade loomist kooskõlas Euroopa tööhõivestrateegiaga.

Vastavalt oma prioriteetidele rahastab Euroopa Sotsiaalfond meetmeid, mis aitavad teha järgmist:

- suurendada töötajate ja ettevõtete võimet kohaneda majanduslike muutustega;
- suurendada inimeste, eriti tööotsijate, tööturul eemale jäänute ja vanemate inimeste tööturule kaasamist;
- edendada ebasoodsas olukorras olevate inimeste sotsiaalset kaasamist nende tööturule tagasitoomise meetmete ja tööturul diskrimineerimise vastu võitlemise kaudu;
- edendada haridus- ja koolitussüsteemide reforme ning ergutada koolide ja uurimisinstituutide või töökeskkonna vahel võrgustike loomist.

Saavutused

A. Taust

Euroopa Sotsiaalfond (ESF) on esimene struktuurifond. Üleminekuperioodil (kuni aastani 1970) hüvitas fond liikmesriikidele 50% ulatuses nende töötajate kutseõppe ja ümberasumistoetuste kulud, keda mõjutas majanduse ümberstruktureerimine. Kokku abistati sel perioodil rohkem kui kaht miljonit inimest. Aastal 1971 suurendati nõukogu otsusega oluliselt fondi vahendeid ja muudeti süsteemi – tagasiulatav rahastamine asendati uute eeskirjadega, millega nähti ette, et liikmesriigid peavad abitaotlused eelnevalt esitama. Uue reformiga 1983. aastal (nõukogu 17. oktoobri 1983. aasta otsus 83/516/EMÜ) suunati fondi tegevus peamiselt noorte töötuse vastu võitlemisele ja kõige enam abi vajavatele piirkondadele. Ühtse Euroopa aktiga (1986) lisati

EÜ asutamislepingusse ühenduse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärk ja sellega loodi alus põhjalikuks reformiks 1988. aastal (24. juuni ja 19. detsembri 1988. aasta määrused), mille põhi-eesmärk oli koordineeritud lähenemisviisi rakendamine struktuurifondide programmide koostamise ja tegevuse suhtes. Maastrichti lepinguga laiendati ESFi kaudu antava toetuse ulatust, nagu on kirjeldatud artiklis 146, et hõlmata „kohanemist tööstuse muudatuste ja tootmissüsteemide muutumisega“. Järgneval programmiperioodil, aastatel 1994–1999, kahekordistati majanduslikuks ja sotsiaalseks ühtekuuluvuseks eraldatavaid vahendeid (141 miljardit eküüd). Arvestades mitmeid eelmise programmi-perioodi katseprojektidest saadud kogemusi, kinnitati ühenduse algatused ajavahemikuks 1994–1999 ning nende jaoks määrati suurem eelarve (9 % fondi koguvahenditest). ESF kaasrahastas kahte programmi, mille eesmärk oli uuenduslike riikidevaheliste projektide toetamine: programmi Adapt, mis oli mõeldud tööandjate ja töötajate abistamiseks tööstuslikeks muutusteks valmistumisel ja nende mõjudega toimetulemisel, ning programmi Employment, mille nelja osaga edendati toimetulekuraskustega elanikerühmade tööturule integreerimist.

Agenda 2000 raames lihtsustati struktuurifondide üldist raamistikku programmiperioodiks 2000–2006. Euroopa Sotsiaalfondile, kellel nüüd olid volitused 60 miljardi euro eraldamiseks, pandi kahekordne vastutus – nii ühtekuuluvuspoliitikale kui ka Euroopa tööhõivestrateegia (5.10.3) rakendamisele kaasaitamise eest ning fondi sekkumise ulatus kujundati sellele vastavalt ümber:

- aktiivsete tööturumeetmete väljatöötamine;
- võrdsete võimaluste edendamine, pidades eelkõige silmas neid, keda ohustab sotsiaalne tõrjutus;
- hariduse ja koolituse edendamine ja parandamine osana elukestva õppe poliitikast;
- kvalifitseeritud ja kohanemisvõimelise tööjõu ning innovatsiooni ja töökorraldusega kohandavuse edendamine; ettevõtlike arendamine ja töökohtade loomine ning inimpotentsiaali edendamine teadusuuringutes ja tehnoloogias;
- tööturule juurdepääsu lihtsustamine naiste jaoks.

Ühenduse algatusprogrammi EQUAL keskmes oli selliste uuenduslike riikidevaheliste projektide toetamine, mille eesmärk on võidelda diskrimineeri-

mise vastu tööturul. See oli ainus programm, mida Euroopa Sotsiaalfond (ESF) programmiperioodil 2000–2006 kaasrahastas.

B. Käimasolev programmiperiood

1. Kolm struktuurifondi

Programmiperioodiks 2007–2013 on alles jäänud kolm struktuurifondi, nimelt ESF, Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) ja Ühtekuuluvusfond. Nende programmidega kokku tuleb saavutada lähenemise (suunatakse 81 % vahenditest), piirkondliku konkurentsivõime ja tööhõive (16 % vahenditest suunatakse lähenemiseesmärgiga hõlmamata piirkondadele) eesmärgid ning Euroopa piirkondliku koostöö eesmärk arengu ühtlustamiseks kogu ELis (2,5 % vahenditest). Need struktuurivahendid eraldatakse liikmesriikidele valemi järgi, milles võetakse arvesse elanikkonda ja rahvastikutihedust, piirkonna jõukust, töötuse määra ja haridustaset. Liikmesriikide vahel räägitakse see läbi samal ajal kui antud perioodi mitmeaastane finantsraamistik. Struktuurifondide üks peamine tunnus on täiendavuse põhimõte, mille kohaselt ei saa liikmesriigid struktuurivahendeid kasutada oma kulutuste korvamiseks, kui nad olid otsustanud neid kulutusi niikuinii teha.

Lähtudes uuest reeglist „üks programm, üks fond“, on üks tegevusprogramm struktuurifondide raames seotud vaid ühega kolmest eesmärgist ja seda rahastatakse vaid ühest fondist. Suurema paindlikkuse huvides võivad aga nii ESF kui ka ERF teatud määral täiendavalt rahastada tegevust, mis on seotud teise fondi abi ulatusega. ESFi kaasrahastamine võib moodustada 50–85% tegevuse kogukulust. Riikidevaheline koostöö on nüüd ESFi peavooluprogrammide püsijoon.

ESFil on koos teiste Euroopa ühtekuuluvuspoliitika rahastamisvahenditega keskne osa Euroopa Ülemkogu poolt 2008. aasta detsembris vastu võetud Euroopa majanduse elavdamiskavas ning sama aasta 26. novembril avaldatud koordineeritud Euroopa majanduse elavdamise kavas. Mitmesugused meetmed, nii seadusandlikud kui ka muud, on ette nähtud selleks, et aidata kiirendada investeerimist reaalmajanduse toetamiseks. See saavutatakse likviidsuse tagamisega eelmisel programmiperioodil kulutamata jäänud vahendite kasutamise kaudu, eeljaotatud investeeringutega liikmesriikidele eraldatavate ettemaksude kahekordistamise kaudu, paindliku rahastamisega kuni 100 %-lise kaasrahastamise kaudu ning halduskoormuse vähendamise-ga muu hulgas kindlasummaliste hüvitustoetuste ja kindlasummaliste maksete kaudu, mis toovad kasu eelkõige väikeste projektide toetusesaajatele.

2. Euroopa Sotsiaalfond

ESFile on antud volitused eraldada rahalisi vahendeid ligi 76 miljardi euro ulatuses. Õigusaktid, milles on sätestatud ESFi sekkumise raamistik ja ulatus,

hõlmavad ERFile ja Ühtekuuluvusfondile ühist üldmäärust (nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta) ja üksnes ESFi käsitlevat määrust (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1081/2006, mis käsitleb Euroopa Sotsiaalfondi ja millega tunnustatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1784/1999). Nõukogu 6. oktoobri 2006. aasta otsus 2006/702/EÜ ühenduse ühtekuuluvuspoliitika strateegiliste suuniste kohta on peamine programmdokument, millest liikmesriigid oma riiklike strateegiliste raamistike ja tegevusprogrammide koostamisel peavad juhinduma.

Fond kaasrahastab riiklikke või piirkondlikke tegevusprogramme, mis on jõus finantsperspektiivi seitsmeaastase kehtivusaja jooksul, mille esitavad liikmesriigid ja mis kiidetakse heaks komisjoni otsusega ning mille eesmärk on edendada majanduskasvu ja tööhõivet vähemarenenud liikmesriikides (nn lähenemise eesmärk) või tugevdada konkurentsivõimet ja tööhõivet teistes piirkondades, võttes sealjuures arvesse eeldatavaid majanduslikke ja sotsiaalseid muutusi (konkurentsivõime ja tööhõive eesmärk).

Seega on ESFi roll muutunud: kui varem aitas fond töötajatel eelkõige kohaneda tööturu muutustega ja ümberstruktureerimisega, siis nüüd rahastatakse konkreetseid projekte, mis aitavad raskustes olevatel inimestel tööturule naasta. Ning kui varem toetati üksikisikuid, siis nüüd suunatakse toetus üha suuremas osas haridus- ja koolitussüsteemide kohandamiseks vastavalt tööturu muutuvatele vajadustele. Kuigi algatusprogrammi EQUAL enam ei ole, sisalduvad selle põhimõtted praegustes prioriteetides.

Uus ESFi määrus aastateks 2014–2020 on peagi valmis ning selle vastuvõtmine Euroopa Ülemkogus ja nõukogus on kavandatud 2013. aasta detsembris.

3. ESFi meetmeid toetavad vahendid

Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond (EGF) loodi konkurentsipoliitika ja mitte ühtekuuluvuspoliitika vahendina mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 jaoks, et osutada abi töötajatele, kes on koondatud üleilmastumisest tingitud oluliste struktuurimuutuste tõttu maailmakaubanduses. Kuigi EGF reageerib piiratud aja jooksul konkreetsete eriolukordade, nagu üleilmastumisest tingitud massiliste koondamiste puhul, on selle fondi ülesanne toetada mitmeaastasi kavasid, mille eesmärk on saavutada pikaajalised struktuurilised eesmärgid: hoida inimesed tööturul või aidata neil sinna naasta.

Kriisi tõttu muudeti ajutiselt EGFi käsitlevat määrust (määrus (EÜ) nr 1927/2006), et see hõlmaks ka kriisist tingitud koondamisi, võimaldades kaasrahastamist 50–65 % ulatuses. Kuna need kriisiga seotud erandid aegusid 2011. aasta lõpus, pani komisjon ette pikendada neid 2013. aasta lõpuni ehk kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni – ettepanek, millele avaldas kindlat toetust Euroopa Parlamendi

tööhõive- ja sotsiaalkomisjon. Nõukogu aga ei suutnud selles asjas kokkuleppele jõuda ja seega aegusid erandid 2011. aasta lõpus.

Uus EGFi määrus aastateks 2014–2020 on peagi valmis ning selle vastuvõtmine Euroopa Ülemkogus ja nõukogus on kavandatud 2013. aasta detsembriks.

Programm „Progress”, millesse aastal 2007 koondati kõik tööhõive- ja sotsiaalvaldkonna rahastamisvõimalused, hõlmab ka ajavahemikku 2007–2013. Selle eesmärk on ratsionaliseerida kulusid ja suurendada Euroopa Liidu toetatud meetmete mõju järelevalve-

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendi mõju Euroopa Sotsiaalfondi üle on aastatega kasvanud. Alates Maastrichti lepingust peab Euroopa Parlament heaks kiitma struktuurfonde käsitlevad üldsätted ning alates Amsterdamis lepingust võetakse ESFi rakenduseeskirjad vastu kaasotsustamismenetluse korras. Parlament peab ESFi Euroopa Liidu tähtsaimaks tööpuudusega võitlemise vahendiks. Parlament on alati seisnud fondi tõhusama toimimise eest ning nõudnud lihtsamat

seadusandlust ja korda, mis võiks parandada ESFi abi tulemuslikkust ja kvaliteeti.

Praeguse programmiperioodi ESFi käsitleva määruse kaasseadusandjana täiendas Euroopa Parlament komisjoni ettepanekut muudatustega, mis aitasid fondi ümber kujundada oluliseks vahendiks Euroopa tööhõivestrateegia rakendamise lihtsustamisel. Parlament muutis määruse eelnõu teksti, et suurendada ESFi abi ulatust meeste ja naiste vahelise ebavõrdsuse, diskrimineerimise ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemisel. Sellega hõlbustatakse toimetulekuraskustega rühmadel töö saamist.

Euroopa Parlament toetas komisjoni ettepanekut ESFi panuse kohta majanduskriisi lahendamisse ning kiitis heaks vastavad õigusaktid, mille eesmärk on kiirendada fondile juurdepääsu. Oma 7. oktoobri 2010. aasta resolutsioonis nõudis Euroopa Parlament ESFi kui strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamise peamise käivitava jõu tugevdamist, muu hulgas suurema paindlikkuse ning kontrolli ja menetluste lihtsustamise kaudu.

→ Dr. Marion Schmid-Drüner
11/2013

5.10.3. Tööhõivepoliitika

Strateegia „Euroopa 2020“ üks peamisi eesmärke on luua rohkem ja paremaid töökohti. Euroopa tööhõivestrateegia koos tööhõivesuuniste ja programmidega (nagu PROGRESS ja EURES) on kavandatud selleks, et aidata kaasa majanduskasvule ja töökohtade loomisele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 3 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 8–10, 145–153, 156–159 ja 161–164.

Eesmärgid

Lepingus sätestatud olulised põhimõtted, eesmärgid ja tegevused hõlmavad kõrge tööhõivetaseme edendamist kooskõlastatud strateegia väljatöötamise abil, eelkõige kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanimisvõimelise tööjõu tagamiseks ning majanduslikele muutustele reageerivate tööturgude loomiseks. Peale selle sätestatakse ELi toimimise lepingu artiklis 147, et liidu poliitika ja meetmete sõnastamisel ning rakendamisel võetakse arvesse eesmärki saavutada kõrge tööhõivetaseme.

Saavutused

A. Algusaastad

1. Sõe- ja teraseühenduse leping

Euroopa Sõe- ja Teraseühenduses (ESTÜ) said töötajad juba alates 1950. aastatest taaskohanemistootust. Toetust anti sõe- ja terasesektori töötajatele, kelle töökohti ohustas tööstusharu ümberkorraldamine. Euroopa Sotsiaalfond (5.10.2), mis asutati 1960. aastate alguses, oli peamine vahend võitluses tööpuuduse vastu.

2. Tegevus 1980. aastatel

1980. aastatel ja 1990. aastate alguse keskenduti tööhõive tegevuskavades konkreetsetele sihtrühmadele ning loodi mitu vaatlus- ja dokumentatsioonisüsteemi.

3. EURES

Selleks et hoogustada vaba liikumist ja aidata töötajaid töökohta leidmisel teises liikmesriigis, täiustati 1992. aastal varasemat süsteemi SEDOC ja anti sellele uus nimi EURES (Euroopa tööturuasutuste süsteem). EURES on Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide riiklike tööturuasutuste ning muude partnerorganisatsioonide vahelise koostöö võrgustik. Selle võrgustiku tegevusse on kaasatud ka Šveits.

B. Laiahaardelisema tööhõivepoliitika suunas

1. Valge raamat majanduskasvu, konkurentsivõime ja tööhõive kohta (1993)

Töötuse kõrge tase enamikus ELi riikides ajendas 1993. aastal andma välja majanduskasvu, konkurentsivõimet ja tööhõivet käsitleva valge raamatu. Sellega algatati arutelu Euroopa majandus- ja tööhõivestrateegia teemal, seades tööhõive esmakordselt Euroopa tegevuskavas esikohale.

2. Esseni protsess (1994)

Tööpuuduse vastu võitlemiseks leppis Euroopa Ülemkogu 1994. aasta detsembris Essenis kokku liikmesriikide viis põhieesmärki: i) investeerimine kutseõppesse; ii) tööhõive intensiivse kasvu tagamine; iii) mittepalgaliste tööjõukulude vähendamine; iv) aktiivsete tööturumeetmete suurendamine ning v) noorte tööpuuduse ja pikaajalise töötuse vastu võitlemine. Liikmesriigid pidid tagama nende soovitude ülevõtmise mitmeaastasesse programmis, mille üle teostasid järelevalvet komisjon ja nõukogu. Esseni protsessiga aidati kaasa ELi tasandil teadlikkuse tõstmisele töötuse kõrgest tasemest liikmesriikides.

3. Amsterdami lepingu panus (1997)

Uue tööhõivealase jaotise alusel Amsterdami lepingus loodi Euroopa tööhõivestrateegia ja aluslepingu põhine alaline tööhõivekomitee, kellel on nõuandev staatus liikmesriikide tööhõive- ja tööturupoliitika kooskõlastamise toetamiseks. Amsterdami lepinguga ei muudetud peamist põhimõtet, mille kohaselt on liikmesriikidel tööhõivepoliitika valdkonnas ainupädevus, kuid liikmesriigid võtsid endale kohustuse kooskõlastada tööhõivepoliitikat ELi tasandil. Kõnealuse lepinguga anti nõukogule ja komisjonile palju suurem roll ning uued ülesanded ja vahendid. Ka Euroopa Parlament kaasati suuremal määral otsustamisprotsessi. Sotsiaalprotokoll liisimisega lepingusse suurendati ka sotsiaalpartnerite vastutust ja võimalusi anda oma panus.

4. Euroopa tööhõivestrateegia 1997–2004

Luxembourgri erakorralisel tööhõivealasel tippkohtumisel novembris 1997 eeldati Amsterdami lepingu jõustumist 1998. aastal ning käivitati Euroopa tööhõivestrateegia ehk nn Luxembourg protsess. Sellega loodi raamistik riikide tööhõivepoliitika kooskõlastamise ja järelevalve iga-aastase tsükli jaoks. Riikide tööhõivepoliitika kooskõlastamine ELi tasandil põhineb liikmesriikide kohustusel kehtesta-

tööhõivepoliitikale Amsterdami lepingus oluliselt suurema tähtsuse, nõudes asutamislepingusse eraldi tööhõivealase peatüki lisamist.

Oma 2003. aasta juuni resolutsioonis tööhõivesuuniste kohta nõudis Euroopa Parlament majanduspoliitika üldsuuniste, tööhõivesuuniste, sotsiaalse kaasatuse strateegia ja säästvuse strateegia täiustamist ning paremat omavahelist kooskõlastamist. Samuti rõhutas ta vajadust kaasata paremini kõiki asjassepuutuvaid osalisi (nt sotsiaalpartnerid ja riikide parlamendid).

Euroopa Parlament toetas tööhõivesuuniseid aastateks 2005–2008. Avatud koordineerimise meetod peaks suurendama parlamentide rolli, mitte ainult Euroopa Parlamendi, vaid ka riikide parlamentide puhul, kes võtavad täielikult osa riiklike eesmärkide püstitamisest ja saavutamisest.

Tööhõivesuuniseid aastateks 2008–2010 tuli muuta, et tugevdada Lissaboni strateegia sotsiaalset mõõdet ja tööhõive kvaliteeti. Euroopa Parlament soovitas samuti lisada suunistesse tasakaalustatud paindlikkuse ja turvalisuse lähenemisviisi. 2010. aastaks väljatöötatud tööhõivesuuniseid ei ole pärast nende vastuvõtmist muudetud.

Euroopa Parlament on strateegiale „Euroopa 2020“ igakülgset toetust avaldanud ning võtnud vastu resolutsioone, mille eesmärk on toetada erinevaid tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonnas tehtud juhtalgatusi. Parlament palus Euroopa Ülemkogul lisada strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid ning muud tööhõivega seotud aspektid oma 2012. aasta Euroopa poolaasta poliitiliste suuniste hulka.

Euroopa Parlament on korduvalt nõudnud, et uute meetmete vastuvõtmisel võetaks strateegia eesmärke arvesse.

Oma 6. juuni 2012. aasta resolutsioonis, mis koostati pärast komisjoni töövõimalusterohke majanduse taastumist käsitleva teatise avaldamist, nõudis parlament vajalike investeeringute tegemist keskkonnahoidliku majanduse kasvu- ja tööhõivepotentsiaali, tervishoiu- ja sotsiaalsektorisse ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiasse, sealhulgas investeerimist oskustesse, koolitusse ja kõrgematesse palgadesse.

Parlament toetab noorte garantiikava loomist, mille eesmärk on tagada kõigile kuni 25aastastele noortele ELi kodanikele ja seaduslikele elanikele ning alla 30aastastele äsja kõrghariduse omandanutele nelja kuu jooksul pärast töötuks jäämist või ametlikus haridusasutuses õpingute lõpetamist kvaliteetne tööpakkumine või pakkumine osaleda täiendushariduses, väljaõppes või tööpraktikas.

Lissaboni lepingus püstitati tööhõive eesmärk, seades sihiks täielik tööhõive ja sotsiaalsed edusammud (Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 3). Lisaks aitab tööhõivepoliitikat tugevdada ELi toimimise lepingu artiklis 9 sisalduv sotsiaalklausel, sest selles nõutakse, et liidu poliitikas arvestataks sotsiaalsete nõuetega. Need nõuded on seotud kõrge tööhõive taseme edendamise, piisava sotsiaalkaitse tagamise, sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse ning hariduse, koolituse ja inimeste tervise kaitse kõrge tasemega. Põhiõiguste harta muutus subsidiaarsuse põhimõttest kinnipidamisega (vastavalt harta VII jaotise üldsäetetele) õiguslikult siduvaks ning aitas kaasa tööhõive- ja sotsiaalpoliitika tugevdamisele.

→ Laurence Smajda

5.10.4. Sotsiaalkindlustus teistes Liidu liikmesriikides

Sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamine on vajalik, et toetada inimeste vaba liikumist ELi territooriumi piires. Kuni viimase ajani oli liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavate töötajate ja teiste isikute suhtes kohaldatav kord reguleeritud 1971. ja 1972. aastal vastu võetud kahe määrusega. Nüüd kehtib põhjalik reform, millega ajakohastatakse kogu õigussüsteemi.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 48, 78, 79 ja 352

Eesmärgid

Rooma lepingus sätestatud aluspõhimõte on takistuste kõrvaldamine isikute ühendusesisesel liikumisvabaduse teel (3.2.2). Selle saavutamiseks tuleb võtta sotsiaalkindlustusmeetmeid, et need ELi kodanikud, kes elavad ja töötavad mõnes teises liikmesriigis, ei kaotaks osaliselt või täielikult oma sotsiaalkindlustusõigusi.

Saavutused

Aastal 1958 andis nõukogu välja kaks määrust võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse kohta, mis hiljem asendati määrusega (EMÜ) nr 1408/71, mida täiendas rakenduse määrus (määrus (EMÜ) nr 574/72). Kindlustuskate laieneb ka Islandi, Liechtensteini ja Norra kodanikele Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) lepingu alusel ning Šveitsi kodanikele ELi-Šveitsi lepingu alusel^[1]. Aastal 2004 võeti vastu kooskõlastusmäärus (määrus (EÜ) nr 883/2004), millega asendati määrus (EMÜ) 1408/71 ja laiendati seda. Kooskõlastusmäärust täiendas rakenduse määrus (määrus (EÜ) nr 987/2009).

A. Määruse (EMÜ) nr 1408/71 neli põhiprintsiipi

1. Võrdne kohtlemine

Teistest liikmesriikidest pärit töötajatel ja füüsilisest isikust ettevõtjatel peavad olema samad õigused nagu vastuvõtva riigi kodanikel. Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamiseks peavad olema täidetud kolm tingimust: asjaolude võrdväarsus, perioodide kumulatsioon ja õiguste säilitamine. Õigust võrdsele kohtlemisele kohaldatakse tingimusteta iga teisest liikmesriigist pärit töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja suhtes, kes on teatava ajavahemiku vältel elanud vastuvõtvas riigis.

2. Kumulatsioon

Seda põhimõtet kohaldatakse, kui näiteks liikmesriigi õigusaktidega nõutakse, et töötaja oleks olnud kindlustatud või töösuhtes teatava ajavahemiku vältel, enne kui talle laienevad teatavad hüvitised. Kumulatsioonipõhimõtte tähendab seda, et kui pädev liikmesriik otsustab, kas töötaja puhul on kindlustus- või tööstaaži nõuded täidetud, peab ta arvesse võtma ka teise liikmesriigi õigusaktide kohaselt kogutud kindlustus- ja tööstaaži^[2].

3. Topelthüvitiste vältimine

Eesmärk on vältida põhjendamatu suodustusi tänu õigusele vabalt liikuda. Sisemaksed sotsiaalkindlustussüsteemi kahes või enam liikmesriigis ühe ja sama kindlustusperioodi eest ei anna õigust mitmele samaliigilisele hüvitisele.

4. Eksporditavus

See põhimõtte tähendab, et sotsiaalkindlustushüviti võib maksta kogu liidu ulatuses, ja keelab liikmesriikidel piirduda hüvitiste maksimise ainult selles riigis elavate inimestega, kuid see põhimõtte ei kehti kõikide sotsiaalkindlustushüvitiste puhul. Näiteks töötute suhtes kohaldatakse erieeskirju.

B. Kindlustatud isikud

Algselt kohaldati määrust (EMÜ) nr 1408/71 ainult töötajate suhtes, kuid alates 1. juulist 1982 laiendati selle reguleerimisala ka füüsilisest isikust ettevõtjatele. Määrus hõlmas ka töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate pereliikmeid ning nende ülalpidamisel olevaid isikuid, samuti kodakondsuseta isikuid ja pagulasi. Nõukogu 29. juuni 1998. aasta määrusega (EÜ) nr 1606/98 laiendati määruse (EMÜ) nr 1408/71 reguleerimisala, et võrdsustada avalikud teenistujad liikmesriikides ette nähtud üldiste seadusjärgsete pensioniõiguste osas ülejäänud elanikkonnaga. Määrusega (EMÜ) nr 307/1999 (vastu võetud 8. veebruaril 1999) laiendati reguleerimisala veelgi, et hõlmata kõik kindlustatud isikud, esmajoones õpilased ja isikud, kes ei tööta tasustataval töökohal. Nõukogu 14. mai 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 859/2003 laiendati veel kord määruse (EMÜ) 1408/71 regulee-

^[1] www.ilo.org

^[2] Rahvusvaheline Sotsiaalkindlustuse Assotsiatsioon – www.issa.int

rimisala kolmandate riikide kodanikele, tingimusel et nad elavad seaduslikult liidu territooriumil.

Alates 2011. aasta jaanuarist kehtiva määrusega (EÜ) nr 1231/10 laiendati neid ELi ajakohastatud sotsiaalkindlustuse kooskõlastamise eeskirju ELis seaduslikult elavatele ja piiriüleses olukorras olevatele kolmandate riikide kodanikele (keda nimetatud määrused veel ei hõlmanud üksnes nende kodakondsuse tõttu). Nüüd on hõlmatud ka nende pereliikmed ja nende surma korral nende ülalpidamisel olnud isikud, kui nad on ELis.

C. Hüvitised

Määruse (EÜ) nr 883/2004 artiklis 3 loetletakse määrusega hõlmatud sotsiaalkindlustushüvitised:

- haigushüvitised, sünnitus- ja sellega samaväärsed isadushüvitised;
- vanadushüvitised ja invalidsushüvitised;
- toitjakaotushüvitised;
- tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised;
- matusetootused;
- eelpensionihüvitised;
- töötushüvitised;
- perehüvitised.

D. Süsteemi ajakohastamine

1. Määruse (EMÜ) nr 1408/71 reform

Alates 1971. aastast on määrust (EMÜ) nr 1408/71 mitu korda muudetud, et arvesse võtta arengut ühenduse tasandil, muudatusi õigusaktides liikmesriikide tasandil ja Euroopa Kohtu kohtupraktikat.

2. Sotsiaalkindlustussüsteemide parema kooskõlastamise suunas

Aprillis 2004 kiitsid Euroopa Parlament ja nõukogu heaks määruse (EÜ) nr 883/2004, millega asendati määrus (EMÜ) nr 1408/71. Selle määruse aluseks on samad neli põhimõtet nagu määrusel (EMÜ) nr 1408/71. Uue määruse eesmärk on lihtsustada olemasolevaid ühenduse eeskirju liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamiseks, tugevdades koostööd sotsiaalkindlustusasutuste vahel ja parandades nendevahelise andmevahetuse meetodikat. Tuleks tõhustada ametiasutustele pandud kohustust sotsiaalkindlustuse küsimustes üksteisega koostööd teha ning muutub lihtsamaks nii ametialastel kui ka isiklikel eesmärkidel ühest liikmesriigist teise liikumine ilma sotsiaalkindlustusõigusi kaotamata.

Alates 2010. aasta maist kehtivad uued õigusaktid – niinimetatud ajakohastamise ja kooskõlastamise pakett, mis sisaldab määrust (EÜ) nr 883/2004, mida

on muudetud määrusega (EÜ) nr 988/2009, ja rakendusmäärust (määrus (EÜ) nr 987/2009). Rakendusmäärusega viiakse lõpule määruse (EÜ) nr 883/2004 ajakohastamistöö ja püütakse tuua selgelt välja eri osaliste õigused ja kohustused, kuna selles määratakse kindlaks määrusega hõlmatud isikutele vajalikud meetmed reisimiseks, viibimiseks või elamiseks teises liikmesriigis, nii et nad ei kaotaks õigusi sotsiaalkindlustusele. Määrus (EÜ) nr 883/2004 ja selle rakendusmäärus hõlmavad järgmisi elemente.

- Suurendatakse kindlustatud isikute õigusi. Selleks laiendatakse kindlustuskatet isikuteringi osas ja kohaldamisala kaetavate sotsiaalkindlustusvaldkondade osas.
- Määrusega kaetud sotsiaalkindlustuse valdkondi laiendatakse kohustuslikele ennetähtaegse pensioni skeemidele.
- Muudetakse teatavaid töötust puudutavaid sätteid.
- Tugevdatakse võrdse kohtlemise üldpõhimõtet ning hüvitiste eksporditavuse põhimõtet.
- Võetakse kasutusele hea halduse põhimõte: liikmesriikide ametiasutused on kohustatud kodanike heaolu huvides üksteisega koostööd tegema ja vastastikust abi osutama.

Alates 2011. aasta jaanuarist on määrusega (EÜ) nr 1231/10 laiendatud ELi ajakohastatud sotsiaalkindlustuse kooskõlastamise eeskirju ELis seaduslikult elavatele ja piiriüleses olukorras olevatele kolmandate riikide kodanikele.

3. Euroopa ravikindlustuskaart

Euroopa Liidu kodanikud, kes reisivad Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) riikides, saavad nüüdsest kasutada Euroopa ravikindlustuskaarti. Kaart hõlbus tab arstiabi saamist, kui viibitakse mõnes EMP riigis ajutiselt isiklikel või tööalastel põhjustel.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati näidanud üles elavat huvi teistes liikmesriikides töötavate võõrtöötajate, piirialatöötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja kolmandate riikide kodanike ees seisvate probleemide vastu ning on nende olukorra parandamiseks vastu võtnud mitmeid resolutsioone. Euroopa Parlament on mitmel puhul tauninud takistuste püsivust ääreliku liikumisvabaduse teel ja on kutsunud nõukogu üles vastu võtma menetluses olevaid ettepanekuid, näiteks neid, mille eesmärk on lisada määruse (EMÜ) 1408/71 reguleerimisalasse ennetähtaegsed vanauspensionid, laiendada töötute õigust saada teises liikmesriigis töötushüvitist ja laiendada õigusaktide reguleerimisala, nii et see hõlmaks kõiki kindlustatud isikuid. Mõned neist nõudmistest rahuldati määruse (EMÜ) nr 1408/71 muudetud redaktsiooni lõpliku vastuvõtmisega.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust ja töötajate sotsiaalkindlustusõigusi reguleerivaid sätteid hääletatakse nõukogus esimest korda kvalifitseeritud hääleteenamusega (artikkel 48). Liikmesriik võib siiski nõuda, et seadusandliku akti eelnõu esitataks Euroopa Ülemkogule, kui ta teatab, et seadusandliku akti eelnõu mõjutaks tema sotsiaalkindlustussüsteemi tähtsaid aspekte, eelkõige selle reguleerimisala, kulusid või rahandusstruktuuri, või mõjutaks selle süsteemi finantstasakaalu. Sellisel juhul seadusandliku akti eelnõu menetlus peatatakse. Pärast arutelu ja nelja

kuu jooksul pärast menetluse peatamist Euroopa Ülemkogu i) saadab eelnõu tagasi nõukogule, kes lõpetab seadusandliku tavamenetluse peatamise, ii) ei võta meetmeid või iii) taotleb, et komisjon esitaks uue ettepaneku; sellisel juhul ei loeta algselt esitatud õigusakti vastuvõetuks.^[1]

Veel üks tähtis muudatus on füüsilisest isikust ettevõtjate selge kaasamine sotsiaalkindlustusskeemide kasusaajatena töötajate vaba liikumise raamistikku.

→ [Laurence Smajda](#)

^[1] Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 48.

5.10.5. Töötervishoid ja tööohutus

Euroopa Liit hakkas töötervishoiu ja tööohutuse parandamisega tegelema alates 1980. aastatest. Euroopa Liidu õigusaktidega sätestatakse töötajate kaitseks miinimumnõuded, kuid liikmesriigid võivad jätta kehtivaks või kehtestada rangemad meetmed. Lissaboni lepingu jõustumine muutis Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks, mistõttu sai töötervishoiust ja tööohutusest ELi õigustikus veelgi olulisem valdkond.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 91, 114, 115, 151, 153 ja 352.

Eesmärgid

Lähtudes ELi toimimise lepingu artiklist 153, soodustab EL töötajate ühtlustamise abil töökeskkonna parandamist, et kaitsta töötajate tervist ja turvalisust. Selleks on ELi tasandil sätestatud miinimumnõuded, mis ei takista liikmesriikidel soovi korral kehtestada riigi tasandil rangemad kaitsenõuded. Aluslepingus sätestatakse, et kõnealuste miinimumnõuete kehtestamise eesmärgil vastu võetud direktiivides tuleb hoiduda haldus-, finants- ja õiguslike piirangute kehtestamisest viisil, mis pidurdaks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate loomist ja arengut.

Saavutused

A. Taust

1. Varasemad etapid

Pariisi lepinguga 1951. aastal loodud Euroopa Sõja- ja Terasühenduse (ESTÜ) raames viidi töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas läbi mitu uurimisprogrammi. Vajadus üldise lähenemisviisi järele tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas muutus ilmseliseks, kui 1957. aastal asutati Rooma lepinguga Euroopa Majandusühendus (EMÜ). 1974. aastal loodi tööohutuse, -hügieeni ja -tervishoiu nõuandekomitee, et aidata Euroopa Komisjonil töötada selles valdkonnas välja meetmeid ja neid rakendada. Ühtse Euroopa turu väljaarendamiseks tuli kehtestada tööohutuse ja töötervishoiu miinimumnõuded. Selle tulemusena võeti vastu mitu direktiivi, näiteks direktiiv 82/605/EMÜ (asendatud direktiiviga 98/24/EÜ) kaitse kohta metallilise pliiga seotud ohtude eest tööl, direktiiv 83/477/EMÜ (viimati muudetud direktiiviga 2003/18/EÜ) asbesti kohta ning direktiiv 86/188/EMÜ (viimati muudetud direktiiviga 2003/10/EÜ) müra kohta.

2. Ühtne Euroopa akt

Ühtse Euroopa akti vastuvõtmisega 1987. aastal lisati töötervishoid ja tööohutus esimest korda EMÜ asutamislepingusse artiklis, milles sätestati miinimumnõuded ning lubati nõukogul võtta kvalifitseeritud

häälteenamusega vastu töötervishoiu ja tööohutuse alaseid direktiive. Artikli eesmärgid olid järgmised: parandada töötajate töötervishoidu ja tööohutust; ühtlustada töötajate töötamistingimusi; hoida siseturu väljaarendamise käigus ära sotsiaalne dumping; hoida ära olukorrad, kus äriühingud konkurentsieelise saamiseks asuvad madalama kaitsetasemega piirkondadesse. Nn sotsiaalharta (s.o ühenduse 1989. aasta harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta), ehkki see ei olnud õiguslikult siduv, kinnitati, et ühtse turu sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte tuleb pidada võrdselt tähtsaks.

3. Amsterdami lepinguga (1997) kaasnenud muudatused

Amsterdami lepinguga muudeti tööohutusega seotud küsimused olulisemaks, sest juurde lisati tööohutuse ja töötervishoiu sotsiaalne kokkulepe. Parlament ja nõukogu võtsid esimest korda kaasotsustamismenetluse teel vastu direktiivid, millega sätestati töötervishoiu ja tööohutuse ning töötajate miinimumnõuded.

B. Vahe-eesmärgid

1. Raamdirektiiv 89/391/EMÜ

ELi pingutused parandada töökeskkonda töötajate tervise ja turvalisuse kaitsmise eesmärgil tuginevad Nice'i lepingu artiklile 137 (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 153). Väga oluline etapp töötervishoiu ja tööohutusega seotud poliitika väljatöötamises oli raamdirektiivi 89/391/EMÜ vastuvõtmine, milles keskendutakse eelkõige ennetavatele meetmetele. Raamdirektiivi eesmärk on parandada töötajate kaitset tööõnnetuste ja kutsehaiguste eest, nähes ette ennetusmeetmed, teabe, konsultatsioonid ning töötajate ja nende esindajate tasakaalustatud osaluse ja koostöö. Raamdirektiivi reguleerimisalasse kuuluvad kõik ELi töötajad, kes töötavad kas avalikus või erasektoris. Raamdirektiivil põhinevad kaksikümmeend nntütardirektiivi:

- 89/654/EMÜ töökohale esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta;
- 89/655/EMÜ töövahendite kasutamise kohta, muudetud direktiiviga 2001/45/EÜ;
- 89/656/EMÜ isikukaitsevahendite kasutamise kohta;
- 90/270/EMÜ kuvariga töötamise kohta;

- 90/269/EMÜ raskuste käsitsi teisaldamise kohta;
- 90/394/EMÜ kantserogeenidega kokkupuute kohta;
- 92/57/EMÜ ajutiste või liikuvate ehitustööplatside kohta;
- 92/58/EMÜ töökohas kasutatavate ohutus- ja/või tervisekaitsemärkide kohta;
- 92/85/EMÜ rasedate töötajate kohta;
- 92/91/EMÜ puurides maavarasid kaevandavate tööstuste kohta;
- 92/104/EMÜ maavarasid kaevandavate tööstuste kohta;
- 93/103/EÜ kalalaevade kohta;
- 98/24/EÜ keemiliste mõjuritega kohta, muudetud direktiiviga 2000/39/EÜ;
- 99/92/EÜ plahvatusohtlikust keskkonnast potentsiaalselt ohustatud töötajate ohutuse ja tervisekaitse parandamise miinimumnõuete kohta;
- 2000/54/EÜ töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest;
- 2004/37/EÜ töötajate kaitse kohta tööl kantserogeenide või mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest;
- direktiivid, mis käsitlevad tervishoiu ja ohutuse miinimumnõudeid seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest tulenevate riskidega: 2002/44/EÜ vibratsioon; 2003/10/EÜ müra; 2004/40/EÜ elektromagnetväljade; 2006/25/EÜ tehniliku optilise kiirguse kohta.

Raamdirektiiv on mõjutanud ka muid õigusakte, eelkõige komisjoni ettepanekut muuta direktiivi 91/383/EMÜ ajutiste töötajate kohta; ettepanekut muuta direktiivi 2003/88/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte, direktiivi 99/95/EÜ tööaega reguleerivate sätete kohta meretranspordis, direktiivi 2000/34/EÜ, millega muudetakse tööaja korralduse teatavaid aspekte, et hõlmata välja jäetud sektoreid ja tegevusalasid (maantee-, õhu-, mere- ja raudteeveod, siseveeteed, merekalapüük, muud tööd merel ja koolitusel olevate arstide tegevus), direktiivi 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööl ning nõukogu määrust (EÜ) nr 2062/94, millega loodi Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur.

2. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur

1996. aastal asutatud Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur asub Bilbaos, Hispaanias. Agentuuri eesmärk on toetada teadmiste ja teabe jagamist, et aidata kaasa ohtude ennetamise tava levikule.

C. Ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse alased tegevuskavad ja strateegiad

1951.–1997. aastatel viidi Euroopa Söe- ja Teraseühenduse raames töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas läbi uurimisprogramme. Euroopa sotsiaalmeetmete kava võeti vastu 2000. aastal ning selles kavas käsitletakse töötervishoidu ja tööohutust ELi tasandil strateegilisemast vaatenurgast. Järgnevalt rakendati ühenduse strateegias (2002–2006) globaalset lähenemisviisi heaolule töökohal. Ajavaheajaks 2007–2012 vastu võetud ühenduse strateegias keskenduti ennetusele. Selle eesmärk oli saavutada ELis tööõnnetuste ja kutsahaiguste pidev, kestev ja ühtlane vähenemine, eriti selliste riiklike strateegiate väljatöötamise ja rakendamise kaudu, mis põhinevad riigi olukorra üksikasjalikul hindamisel ja olemasolevate õigusaktide lihtsustamisel ja täiustamisel, samuti selle praktikas rakendamise tugevdamisel mittesiduvate vahendite, näiteks heade tavade vahetuse, teadlikkuse suurendamise kampaaniate, samuti parema teabe ja koolituse abil. Parlament kiitis heaks komisjoni seatud eesmärgi vähendada üle kogu ELi tööõnnetusi 25% võrra. Komisjon tegeleb praegu ühenduse strateegia hindamisega.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on tihti rõhutanud vajadust töötajate tervise ja ohutuse optimaalse kaitse järele. Parlament on paljudes resolutsioonides nõudnud, et võetaks arvesse kõiki tegureid, mis otseselt või kaudselt mõjutavad töötajate füüsilist või vaimset heaolu. Tal on alati olnud märkimisväärne mõju direktiividele, millega parandatakse töötingimusi. Parlament toetab komisjoni tegevust, mille eesmärk on suurendada teabe jagamist VKEdele. Parlamendi arvamuse kohaselt peab töö sobituma inimese võimete ja vajadustega, mitte vastupidi, mistõttu tuleks töökeskkonda arendada selliselt, et võetaks rohkem arvesse ohustatud töötajate erivajadusi. Euroopa Parlament nõuab tungival, et komisjon uuriks uusi ilmnevaid ohte, mida ei käsitleta kehtivates õigusaktides, nagu nanoosakestega kokkupuude, stress, läbipõlemine, vägivald ja ahistamine töökohal.

Euroopa Parlament kutsus komisjoni üles muutama direktiivi töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl (direktiiv 2000/54/EÜ), et kaitsta tervishoiutöötajaid verrega edasikanduvate nakkuste eest seoses süstlavigastustega (Euroopa Parlamendi 6. juuli 2006. aasta resolutsioon, vastuvõetud tekstid (P6_TA(2006)0305). Lõpuks otsustasid tööturu osapooled alustada läbirääkimisi raamkokkuleppe üle teravate instrumentide põhjustatud vigastuste ärahoidmise kohta haigla- ja tervishoiusektoris, millele kirjutati alla 2009. aasta juulis. Euroopa Parlament väljendas selle saavutuse üle heameelt oma 11. veebruari 2010. aasta resolutsioonis (Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2010)0030). Raamkokkulepet

rakendav nõukogu direktiiv 2010/32/EL võeti vastu 10. mail 2010. aastal.

Euroopa Parlament nõudis ka nende kehtivate õigusaktide parandamist, mis on mõeldud rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate kaitseks. Direktiivi 92/85/EMÜ läbivaatamiseks tegi komisjon lõpuks ettepaneku 2008. aasta juulis. Parlamendi esimese lugemise hääletus komisjoni ettepaneku üle toimus 2010. aasta oktoobris.

Parlament on korduvalt rõhutanud vajadust parandada õigusakte, mis käsitlevad töötajate kaitsmist luustiku ja lihaskonna vaevuste vastu.

Euroopa Parlament lükkas 2010. aasta juunis tagasi komisjoni ettepaneku muudetud direktiivi kohta, mis käsitleb autovedude sektori liikuvate töötajate tööaega, kuna parlament ei olnud nõus FIEna tegutsevate sõidukijuhtide väljajätmisega direktiivi reguleerimisalast. Komisjon võttis seejärel ettepaneku tagasi.

Teine olulise tähtsusega nõue on parlamendi üleskutse laiendada raamdirektiivi 89/391/EMÜ kohaldamisala, hõlmates sellega kõrvalejätud töötajate rühmad, nagu sõjaväelased, füüsilisest isikust ettevõtjad, koduabilised ja kodustöötajad. Samuti rõhutab parlament vajadust direktiivi järele, milles sätestatakse miinimumnormid kutsehaiguste määratlemiseks. Muud parlamendis arutatavad teemad

on avamerel nafta- ja gaasitootmise ohutus ning põhilised ohutusnormid töötajate kaitsmiseks ioniseeriva kiirgusega kokkupuutest tulenevate ohtude eest.

Oma vahekokkuvõttes Euroopa töötervishoiu ja tööohutuse strateegia kohta aastateks 2007–2012 pööras Euroopa Parlament erilist tähelepanu ohustatud töötajate tervisele ja ohutusele ning nendega seonduvatele konkreetsetele ohtudele.

Parlamendis on arutlusel ettepanek võtta vastu direktiiv töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsilisest mõjuritest (elektromagnetväljad) tulenevate riskidega.

Samuti on parlament mitu korda nõudnud, et tõhustataks kehtivate direktiivide rakendamist.

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist rakendatakse seadusandlikku tavamenetlust, mis vastab endisele kaasotsustamismenetlusele. Lissaboni lepingus sisalduva sotsiaalkausliga nõutakse, et ELi poliitika-põhimõtetes võetaks arvesse sotsiaalseid nõudeid. Lissaboni lepingu jõustumisega muutus Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks subsidiaarsuse põhimõtte ning harta VII jaotise üldsätete kohaselt.

→ Laurence Smajda

5.10.6. Töötajate õigus saada teavet, olla ära kuulatud ja osaleda otsustamisel

Euroopa Liit täiendab liikmesriikide meetmeid töötajate teavitamise ja ära kuulamise alaste õiguste valdkonnas meetmetega, mille eesmärk on ergutada koostööd liikmesriikide vahel või kehtestada direktiivide abil miinimumnõuded.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 5, 114, 115, 151 ja 153.

Eesmärgid

Euroopa Liit toetab ja täiendab töötajate kaasamise- ja seotud liikmesriikide meetmeid, et aidata kaasa selliste Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 151 sätestatud Euroopa sotsiaalpoliitika põhieesmärkide saavutamisele, mis hõlmavad parandatud elamis- ja töötingimusi, piisavat sotsiaalkaitset, kestvat kõrget tööhõivet ja väljatõrjumise tõkestamist.

Saavutused

A. Taust

Töötajate teavitamine, ära kuulamine ja osalemine otsustamisel on olnud Euroopa teemalise arutelu põhiiteemaks alates **esimese sotsiaaltegevuse programmi** vastuvõtmisest nõukogus 1974. aastal. Sotsiaalhartas rõhutatakse, et on soovitatav edendada töötajate osalemist otsustamisel. Komisjoni ettepanekutele selles valdkonnas on aga sageli avaldatud vastuseisu. Tuleks meenutada, et asjakohane õiguslik alus ühenduse õigusaktidele töötajate teavitamise ja ära kuulamise valdkonnas loodi alles siis, kui **Amsterdami lepinguga** inkorporeeriti sotsiaalpoliitika kokkulepe EÜ asutamislepingu teksti (artikkel 137, kohaldatakse kaasotsustamismenetlust, praegu Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 153). Varem vastuvõetud õigusaktid põhinesid peamiselt kas EL asutamislepingu artiklil 44 või artiklil 94 ja 95, sätestades ühenduse meetmed, mille eesmärk on saavutada asutamisevabadus või õigusnormide ühtlustamine ühisturul või siseturul. Esimene selle valdkonna asjakohane direktiiv Euroopa tööõiguse nõukogu kohta (nõukogu direktiiv 94/45/EÜ) võeti vastu kooskõlas sotsiaalpoliitika kokkuleppega ja see laiendati Ühendkuningriigile 1997. aastal. Töötajate osalemise osas antakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 153 Euroopa Parlamendile ja nõukogule volitused vastu võtta:

- **meetmed, mille eesmärk on ergutada koostööd liikmesriikide vahel.** Seda püütakse saavutada algatuste abil, mille eesmärk on teadmiste täiendamine, teabe ja parimate tavade vahetuse arendamine, uuenduslike lähenemisviiside soodustamine ja kogemustele hinnangu and-

mine, ilma seejuures liikmesriikide õigusnorme ühtlustamata;

- **direktiivid, millega kehtestatakse järkjärgulise rakendamise miinimumnõuded.** Sellistes direktiivides peab hoiduma haldus-, finants- ja õiguslike piirangute kehtestamisest viisil, mis pidurdaks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete loomist ja arengut.

Selles valdkonnas kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust, millele eelneb konsultatsioon Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega ja Regioonide Komiteega.

B. Kehtivad õigusaktid

Esimene direktiivide rühm käsitleb töötajate õigust teavitamisele ja ära kuulamisele mitmetes olulistest küsimustes, mis puudutavad ettevõtte majandustulemusi, finantsalast usaldusväärsust ja tulevase arengukavasid, mis võivad tööhõivet mõjutada. Ent need direktiivid ei sisalda sätteid, mis annavad töötajatele õiguse otsustamisprotsessis osaleda. Nimetatud direktiivid on:

- nõukogu 17. veebruari 1975. aasta direktiiv 75/129/EMÜ **kollektiivsete koondamiste** kohta, muudetud direktiividega 92/56/EMÜ ja 98/59/EÜ: selle direktiivi kohaselt peavad tööandjad pidama massilise koondamise puhul töötajatega läbirääkimisi, et määrata kindlaks kollektiivsete koondamiste ärahoidmise viisid ja vahendid või vähendada töötajate arvu, keda need mõjutavad, ja leevendada tagajärgi;
- nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiiv 2001/23/EÜ **ettevõtjate**, ettevõtete või nende osade **üleminekul töötajate õiguste kaitsmise kohta** (konsolideerib direktiivid 77/187/EÜ ja 98/50/EÜ), mille kohaselt tuleb töötajaid ülemineku põhjustest ja tagajärgedest teavitada;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprillil 2011. aasta direktiivi 2011/35/EL, mis **käsitleb aktsiaseltside ühinemist** (ning millega kodiitseeritakse ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 78/855/EMÜ), mille kohaselt ühinevate aktsiaseltside töötajad on kaitstud samas ulatuses, nagu sätestatud äriühingute ülemineku direktiivis;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsil 2002. aasta direktiiv 2002/14/EÜ, **millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses**: direktiiv-

vis sätestatakse ühised miinimumnõuded riikide õigusnormidele, mis käsitlevad töötajate õigust teavitamisele ja nendega konsulteerimisele seoses nende töökohta mõjutava majandusliku ja tööhõivealase olukorraga;

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/25/EÜ **ülevõtmispakkumiste kohta**, mille kohaselt tuleb asjaomaste äriühingute töötajatele või nende esindajatele anda võimalus esitada oma seisukoht eeldatava mõju küsimuses, mida selline ülevõtmine tööhõivele avaldab; samuti kohaldatakse üldisi eeskirju töötajate teavitamise ja ärakuulamise kohta; Parlament nõuab oma omaalgatuslikus raportis kõnealuse direktiivi rakendamise kohta (2012/2262(INI)), mis ootab esimest lugemist, et asjakohaseid töötajate õiguste alaseid sätteid tulemuslikult kohaldataks ja nõuetekohaselt jõustataks.

Teise direktiivide rühma eesmärk on kehtestada eeskirjad mitut riiki hõlmavate olukordade lahendamiseks, mis annavad osaliselt töötajatele õiguse osaleda otsustamisel. Need direktiivid on:

- nõukogu 22. septembri 1994. aasta direktiiv 94/45/EÜ **Euroopa tööõukogu** asutamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/38/EÜ: kõnealune direktiiv, mis võetu vastu kooskõlas sotsiaalpoliitika kokkuleppes ja laienes Ühendkuningriigile 1997. aastal, sisaldab üldeskirju, millega tagatakse, et suurte rahvusvaheliste äriühingute ja ühinevate ettevõtete töötajaid teavitatakse ja kuulatakse ära. Euroopa tööõukogu toob üleeuroopaliselt kokku ettevõtete tippjuhtkonna ja töötajate esindajad, et arutada selliseid probleeme nagu ettevõtte majandusnäitajad, väljavaated, tööhõive, restruktureerimine ja personalipoliitika. Samuti on töötajatele on antud teatavad teavitamis- ja ärakuulamisõigused seoses töökeskkonnaga. 2011. aasta aprilli seisuga esindasid Euroopa tööõukogudes osalevad 18 000 töötajate esindajat u 18 miljoni töötaja huve.
- nõukogu 8. oktoobri 2001. aasta direktiiv 2001/86/EÜ, **millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes**: Euroopa aktsiaseltsi põhikirja, mis võeti vastu nõukogu määrusega (EÜ) nr 2157/2001, täiendatakse direktiiviga, millega kehtestatakse eeskirjad, mis käsitlevad töötajate osalemist äriühingu strateegilist arengut puudutavates otsustes; Lisaks töötajate teavitamisele ja ärakuulamisele Euroopa tööõukoguga sarnanevas organis nähakse ette ka töötajate osalemine ettevõtete juhatuse tasandil, kui sellist osalemise vormi kohaldati riiklike asutamisettevõtete tasandil (mida sageli eksisteerib paljude liikmesriikide riiklikes süsteemides);
- nõukogu 22. juuli 2003. aasta direktiiv 2003/72/EÜ, **millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja** (nõukogu määrus (EÜ) nr 1435/2003) **töötajate kaasamise osas**: direktiivis sätestatakse eeskirjad Euroopa ühistus ette nähtud mehhanismide kohta tagamaks, et töötajate esindajad võivad mõjutada äriühingu tegevust. Ühistutel on konkreetne juhtimismudel, mis põhineb ühisel vastutusel, liikmete demokraatlikul osalemisel ja kontrollil. Kahjuks kasutatakse Euroopa ühistut loodetust vähem ja Euroopa Parlament on kutsunud komisjoni üles muuta Euroopa ühistus kasutatavas õbralikumaks ja kasutama piisavaid vahendeid, et luua teraviklik sotsiaalrajatuse raamistik (13.3.1012, P7_TA(2012)0071).
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta direktiivis 2005/56/EÜ **piiratud vastutusega äriühingute piiriülese ühinemise** kohta sisaldab samuti eeskirju töötajate osalemiskorra kohta, mida kohaldatakse ühinenud ettevõtete suhtes.

Pärast seda, kui komisjon oli oma ettepanekud 2006. aastal tagasi võtnud, esitas ta 2012. aastal ettepaneku Euroopa sihtasutuse põhikirja kohta, ja viib praegu läbi Euroopa vastastikuse ühingu põhikirja teemalise seadusandliku ettepaneku teostatavusuuringut. Sellele avaldavad vastuseisu osad liikmesriigid, kes kõik võivad blokeerida ettepaneku, mis on koostatud praegu eelistatult õiguslikuks aluseks võetava Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 352 alusel (subsidiiaarsuse põhimõte), mis nõuab ühehäälsust ja parlamendi nõusolekut. Märtsis 2013 palusid Euroopa Parlamendi liikmed komisjonil esitada kiiresti kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 352 alusel või Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 114 sätestatud siseturu ühtlustamise raames ühe ettepaneku või mitu ettepanekut, mis võimaldaks vastastikustel ühingutel tegutseda piiriülel Euroopa ulatuses (P7_TA(2013)0094).

C. Muud algatused

Ettevõtted ja töötajad on hakanud sõlmima **piiriülese ettevõtja kollektiivlepinguid**, võttes arvesse ettevõtete organisatsiooni kasvavat rahvusvahelist mõõdet ja järjest suuremat tähelepanu pööramist ettevõtja sotsiaalsele vastutusele, mis hõlmab ka uusi lähenemisi ettevõtte juhtkonna ja töötajate vahelisele dialoogile. Piiriülese ettevõtja kollektiivlepingud on eri kujul koostatud dokumendid, mille koostavad ühiselt ühelt poolt ettevõtte või ettevõtete rühma esindajad ja teiselt poolt töötajate organisatsioonid ning mida kohaldatakse rohkem kui ühes liikmesriigis. Aasta 2011 keskpaigas oli maailmas sõlmitud 138 ettevõttega sellised lepingud, mis hõlmasid rohkem kui 10 miljonit töötajat. Siiski võib selline tava kaasa tuua **õiguslikke ja poliitilisi küsimusi** seoses sotsiaalse dialoogi erinevate vertikaalsete tasandite (rahvusvaheline, Euroopa, riiklik) ja horisontaalse

kohaldamisala (valdkondadevaheline, valdkonnapõhine ja ettevõtte tasand) vaheliste seostega. Lisaks võivad tekkida vastuolud vastuvõetud piiriülese ettevõtja kollektiivlepingute riikidevahelise mõõtme ning riiklike normide ja õigusaktide vahel, ja olemas on vähe vaidluste lahendamise vahendeid.

EL toetab ja jälgib piiriülese ettevõtja kollektiivlepingute väljatöötamist, toetades kogemuste ja teadusuuringute tulemuste vahetamist. Euroopa Komisjon on loonud piiriülese ettevõtja kollektiivlepingute *ad hoc* ekspertrühma, kes kohtus 2011. aasta oktoobris kuuendat korda ja esitas oma aruande jaanuaris 2012.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on võtnud vastu mitmeid resolutsioone, milles nõutakse töötajatele õigust osaleda äriühingu otsustusprotsessis. Euroopa Parlamendi seisukoht on, et töötajatel peab lisaks teavitamis- ja ärakuulamisõigusele olema ka õigus osaleda otsustamisel. Õigus saada teavet, olla ära kuulatud ja osaleda otsustamisel peaks kehtima nii riiklikes kui ka rahvusvahelistes ettevõtetes nende õiguslikust seisundist olenemata. Euroopa Parlament usub, et töötajad tuleb kaasata uue tehnoloogia kasutuselevõttu, töökorraldust ning tootmise ja majandusliku planeerimise muudatusi käsitlevate ettevõtte otsuste vastuvõtmisse. Oma 5. juuni 2003. aasta resolutsioonis komisjoni teatise kohta, mis käsitleb töötajate finantsosaluse edendamise raamistikku (COM(2002)0364), kinnitas Euroopa Parlament taas oma toetust töötajate osalusele kasumis ja ettevõtte tulemustes. Euroopa Parlament kutsus oma 10. mai

2007. aasta resolutsioonis töötajate teavitamist ja nendega konsulteerimist käsitlevate Euroopa õigusaktide tõhustamise kohta komisjoni üles vaatama läbi ja ajakohastama konsulteerimist ja teavitamist käsitlevaid ühenduse õigusakte, eriti neid, mis käsitlevad kollektiivseid koondamisi ja töötajate õiguste kaitsmist ettevõtte ülemineku korral, eelkõige nõudis Euroopa töönoukogu direktiivi kauaoodatud läbivaatamise kiirendamist.

Euroopa Parlament nõuab oma 15. jaanuari 2013. aasta resolutsioonis soovustega komisjonile töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise ning restruktureerimise ettevalmistamise ja juhtimise kohta (P7_TA(2013)0005), et komisjon esitaks võimalikult kiiresti seadusandliku ettepaneku töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise ning restruktureerimise ettevalmistamise ja juhtimise kohta. Eelnimetatud õigusaktiga nähtaks ette, et töötajate esindajaid tuleb piisavalt varakult täielikult teavitada kavandavatest restruktureerimistest, sealhulgas kavandavate meetmete valiku põhjendused, ning andma konsulteerimiseks piisava ajavahemiku. Õigeaegne konsulteerimine peaks võimaldama asjaomastel ettevõtetel ja nende töötajate esindajatel pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle, mis hõlmavad restruktureerimisega seotud küsimusi.

Samuti on Euroopa Parlament palunud komisjonil võtta meetmeid, et tagada töötajate teavitamis- ja ärakuulamisõigust reguleerivate liidu õigusaktide täielik rakendamine liikmesriikides.

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

5.10.7. Sotsiaaldialoog

Sotsiaaldialoog on Euroopa sotsiaal mudeli põhiline koostisosa, mis leidis aluslepingutes täielikult tunnustust tänu Amsterdami lepinguga tehtud muudatustele. Sotsiaalpartnerid (tööturu osapoolte esindajad) saavad seega aktiivselt kaasa aidata Euroopa sotsiaalpoliitika kujundamisele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 151–156.

Eesmärgid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 151 kohaselt tunnustatakse tööturu osapoolte dialoogi arendamist kui ELi ja liikmesriikide ühist eesmärki. Sotsiaaldialoogi eesmärk on parandada Euroopa juhtimist sotsiaalpartnerite kaasamise kaudu otsustamis- ja rakendamisprotsessi.

Saavutused

A. Kahepoolne sotsiaaldialoog

EÜ asutamislepingu artikli 140 algse sõnastuse kohaselt, nagu see on esitatud Rooma lepingus (artikkel 118), on komisjoni üheks ülesandeks sotsiaalvaldkonnas edendada liikmesriikide vahel tihedat koostööd seoses ühinemisõiguse ning tööandjate ja töötajate vaheliste kollektiivlääbirääkimistega. Kõnealust sätet hakati rakendama siiski alles palju aastaid hiljem.

1985. aastal komisjoni presidendi Jacques Delors'i algatatud **Val Duchesse'i sotsiaaldialoogi protsessi** eesmärk oli kaasata siseturu protsessi sotsiaalpartnerid, keda esindasid Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon (ETUC), Euroopa Tööstuse ja Tööstuste Keskkliitide Ühendus (UNICE) ning Euroopa Riigisjalusega Ettevõtete Keskus (CEEP). Sotsiaalpartnerite esindajate kohtumiste tulemusena võeti protsessi käigus vastu hulk ühiseid avaldusi tööohu, hariduse ja koolituse kohta, samuti muudes sotsiaalküsimustes.

1992. aastal loodi **sotsiaaldialoogi komitee** kui peamine kahepoolne sotsiaaldialoogi foorum Euroopa tasandil. Sotsiaaldialoogi komitee kohtub kolm või neli korda aastas ja koosneb 64 liikmest (32 tööandjate esindajat ja 32 töötajate esindajat) kas Euroopa sekretariaatidest või riiklikest organisatsioonidest. Vahepeal lisati ühtse **Euroopa aktiga** EÜ asutamislepingusse artikkel 118b ning loodi õiguslik alus ühendust hõlmava sotsiaaldialoogi väljakujundamiseks: sellise dialoogi edendamiseks sai üks komisjoni ametlike ülesandeid ja võimalikuks osutus kollektiivlepingute sõlmimine ühenduse tasandil. Oktoobris 1991 võtsid UNICE, ETUC ja CEEP vastu ühise kokkuleppe, milles nõuti sotsiaalküsimuste valdkonnas õigusaktide ettevalmistamisel **kohustuslikku konsulteerimist sotsiaalpartneritega**

ning sotsiaalpartneritele võimalust pidada ühenduse tasandil läbirääkimisi raamlepingute üle. Seda nõuet tunnustati **sotsiaalpoliitika kokkuleppes, mis lisati Maastrichti lepingu sotsiaalpoliitika protokollile**, mille allkirjastasid kõik liikmesriigid peale Ühendkuningriigi. Riigi tasandil anti sellega sotsiaalpartneritele võimalus rakendada direktiive kollektiivlepingu abil.

Komisjon peab ELi tasandil konsulteerima sotsiaalpartneritega enne mis tahes meetmete võtmist sotsiaalpoliitika valdkonnas. Sotsiaalpartnerid võivad siis valida, kas pidada omavahel läbirääkimisi kokkuleppe üle konsulteerimise teemal ja komisjoni algatus peatada. Läbirääkimised võivad kesta kuni üheksa kuud ja sotsiaalpartneritel on järgmised võimalused:

- nad võivad sõlmida kokkuleppe ja paluda komisjonilt ühiselt, et nõukogu võtaks vastu rakendamisotsuse, või
- pärast omavahelise kokkuleppe sõlmimist võivad nad eelistada selle rakendamist kooskõlas neile endile või liikmesriikidele omaste menetluste ja tavade (neid kokkuleppeid määratleti vabatahtlike või hiljem sõltumatute kokkulepetena), või
- neil ei õnnestu kokkulepet sõlmida.

Viimasel juhul jätkab komisjon tööd kõnealuse ettepanekuga.

Sotsiaalpoliitika kokkuleppe lisamine EÜ asutamislepingule (artiklid 137–145) pärast **Amsterdami lepingut** võimaldas lõpuks **ainulaadset raamistikku sotsiaaldialoogi kohaldamiseks ELis**. Selle protsessi tööstusharudevahelised tulemused olid raamkokkulepete vastuvõtmine lapsehoolduspuhkuse (1955), osalise tööajaga töötamise (1997) ja tähtajalise töö (1999) kohta, mida rakendati nõukogu direktiividega:

- nõukogu 3. juuni 1996. aasta direktiiv 96/34/EÜ Euroopa Tööstuste Föderatsiooni, Euroopa Riigisjalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta ja nõukogu 8. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/18/EL, millega rakendatakse Euroopa Tööstuse ja Tööstuste Keskkliitide Ühenduse, Euroopa Käsitööga Tegelevate Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Keskkliidu, Euroopa Riigisjalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt vanema-

puhkuse kohta sõlmitud muudetud raamkokkulepet ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/34/EÜ;

- nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigisjalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta;
- nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööstuse ja Tööandjate Konföderatsioonide Liidu (UNICE) ja Euroopa Riigisjalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta.

Sotsiaalpartnerite vahelised läbirääkimised renditööd käsitleva raamkokkuleppe üle jooksid 2001. aasta mais liiva. Niisiis võttis komisjon 2002. aasta märtsis sotsiaalpartnerite vahel saavutatud konsensusel alusel vastu direktiivi ettepaneku. Pärast seda, kui sotsiaalpartnerid olid väljendanud tahtmatust läbirääkimistel osaleda, esitas komisjon samamoodi 2004. aastal ettepaneku läbi vaadata direktiiv 2003/88/EÜ, mis käsitleb **tööaja korralduse** teavaid aspekte, kuid see ei osutunud edukaks; konsulteerimist sotsiaalpartneritega alustati uuesti 2010. aasta märtsis, pidades silmas direktiivi terviklikku läbivaatamist, sealhulgas sellised hiljutised arengud nagu töö valvekorrast ja iganädalane paindlik tööaeg. Komisjon küsib praegu küsib töötajate ja tööandjate esindajatelt nende arvamusi direktiivi võimalike muudatuste kohta konsulteerimise teises etapis. Lisaks on komisjon võtnud vastu aruande liikmesriikides 2003. aasta tööaja eeskirjade rakendamise kohta.

Alates 1998. aastast, pärast komisjoni otsust luua eriorganid (komisjoni 20. mai 1998. aasta otsus 98/500/EÜ), arendati jõuliselt ka valdkonnasisest sotsiaaldialoogi. Loodi mitu komiteed peamistes majandusvaldkondades ja need andsid väärtuslikke tulemusi. **Valdkonnasisese sotsiaaldialoogiga** loodi kolm raamkokkulepet meremeeste tööaja korralduse kohta (1998), tsiviillennunduse lennupersonali tööaja korralduse kohta (2000) ja raudteesektoris piiriüleseid koostalitlusteenuseid osutavate liikuvate töötajate töötingimuste teatavate aspektide kohta (2005). Kõnealuseid kokkuleppeid rakendati nõukogu otsusega. Kokkuleppe töötajate tervise kaitse tagamiseks kristallilise ränidioksiidi ja seda sisaldavate toodete nõuetekohase käitlemise ning kasutamise kaudu, mis sõlmiti 2006. aasta aprillis, oli Euroopa sotsiaalpartnerite läbirääkimiste **esimene mitut sektorit hõlmav tulemus**.

2002. aasta mais sõlmitud kokkulepet kaugtöö kohta rakendati esimest korda vastavalt sotsiaalpartnerite ja liikmesriikide konkreetsetele menetlustele ja tavadele. Samuti sõlmisid sotsiaalpartnerid 2004. aastal **sõltumatu kokkuleppe** tööga seotud

stressi ja piiriüleseid koostalitlusteenuseid osutavate vedurijuhtide Euroopa litsentsi kohta, 2007. aasta aprillis sõltumatu kokkuleppe ahistamise ja vägivalda kohta töökohal ning 2010. aasta märtsis sõltumatu kokkuleppe kaasavate tööturgude kohta.

2008. aasta mais kirjutasid mereveonduse sektori tööandjate ja töötajate esindajad alla kokkuleppele tööstandardite kohta kõnealuses sektoris, mille eesmärk on kohaldada Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2006. aasta meretöö konventsiooni teavaid sätteid, ning taotluse põhjal tegi komisjon 2008. aasta juulis ettepaneku, et nõukogu võtaks vastu direktiivi kõnealuse kokkuleppe rakendamiseks.

Sotsiaalpartnerid, kes olid koos Euroopa Parlamendiga juba aastaid nõudnud, et komisjon teeks ettepaneku vaadata läbi direktiiv 2000/54/EÜ töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl, et kaitsta tervishoiutöötajaid süstlatorkest tekkinud vigastuste tagajärjel saadud vere kaudu levivate nakkuste eest, otsustasid lõpuks alustada läbirääkimisi, mille tulemuseks oli Euroopa haiglate ja tervishoiu valdkonna tööandjate ühenduse (European Hospital and Healthcare Employers' Association, HOSPEEM) ja Euroopa avaliku sektori töötajate ametiühingu (European Federation of Public Services Unions, EPSU) vahelise teravate instrumentide põhjustatud vigastuste ärahoidmist haigla- ja tervishoiusektoris käsitleva raamkokkuleppe allkirjastamine 17. juulil 2009. Nõukogu direktiiv selle rakendamiseks võeti vastu 8. märtsil 2010.

Pärast Amsterdami lepinguga tehtud muudatusi on konsultatsiooniprotsess muutunud veelgi tähtsamaks, sest see hõlmab kõiki praegu ELi toimimise lepingu artikli 151 reguleerimisalasse jäävaid valdkondi.

Lissaboni lepingu jõustumisega lisati endiste EÜ asutamislepingu artikli 137 (ELi toimimise lepingu artikkel 151) ja EÜ asutamislepingu artikli 138 (ELi toimimise lepingu artikkel 153) vahele uus artikkel (ELi toimimise lepingu artikkel 152), milles sätestatakse, et liit „tunnustab ja edendab tööturu osapoolte rolli liidu tasandil, võttes arvesse siseriiklike süsteemide mitmekesisust. Liit aitab kaasa tööturu osapoolte dialoogile, austades nende sõltumatust“. ELi toimimise lepingu artikliga 153 antakse ühtlasi liikmesriikidele võimalus usaldada sotsiaalpartneritele nõukogu sellise otsuse rakendamine, mis on vastu võetud Euroopa tasandil sõlmitud kollektiivlepingu ratifitseerimise kohta.

B. Kolmepoolne sotsiaaldialoog

Euroopa integratsiooniprotsessi algusest saadik on peetud oluliseks kaasata ühenduse õigusaktide koostamisse majanduslikud ja sotsiaalsed sidusrühmad. Sõe ja terase nõuandekomitee ja Majandus- ja Sotsiaalkomitee on selle tunnustajad. Alates 1960. aastatest on olemas hulk nõuandekomiteesid, kelle roll on toetada komisjoni konkreetse poliitika

sõnastamisel. Üldiselt koosnevad need komiteed, näiteks võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse nõuandekomitee, Euroopa Sotsiaalfondi komitee ning meeste ja naiste võrdseid võimalusi käsitlev nõuandekomitee, liikmesriikide tööandjate organisatsioonidest ja ametiühingutest ning liikmesriikide esindajatest. Alates 1970. aastast oli keskne kolmepoolse sotsiaaldialoogi foorum Euroopa tasandil **alaline tööhõivekomitee**, kuhu kuulus 20 sotsiaalpartnerite esindajat, kes jagunesid ametiühingute ja tööandjate organisatsioonide vahel. 1999. aastal reformitud komitee integreeriti täielikult kooskõlastatud Euroopa tööhõivestrategieasse. Võttes aluseks sotsiaalpartnerite ühise panuse 2001. aasta detsembris toimunud Laekeni tippkohtumise tulemustesse, käivitas nõukogu 2003. aasta märtsis majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva kolmepoolse sotsiaalpartnerite tippkohtumise (nõukogu otsus 2003/174/EÜ). **Kolmepoolne sotsiaalpartnerite tippkohtumine** vahetas välja tööhõivekomitee ning hõlbustab nõukogu, komisjoni ja sotsiaalpartnerite pidevat konsulteerimist majanduslikes, sotsiaalsetes ja tööhõiveküsimustes. See tuleb kokku kord aastas ja üks selle koosolekuid tuleb pidada enne kevadist Euroopa Ülemkogu kohtumist.

1997. aastast arenenud protsessi ametlikustamiseks kuuluvad tippkohtumise osaliste hulka nüüd Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigiks olev riik ja kaks järgmist eesistujariiki, komisjon ja sotsiaalpartnerid. Kolme nõukogu eesistujariiki esindavad tavaliselt riigipead või valitsusjuhid ning tööhõive- ja sotsiaalküsimuste eest vastutavad ministrid; komisjonil on samuti kaks esindajat, kelleks on tavaliselt komisjoni president ning tööhõive- ja sotsiaalküsimuste eest vastutav liige. Sotsiaalpartnerite liikmed on jagatud kahte võrdse suurusega delegatsiooni, kuhu kuulub 10 töötajate esindajat ja 10 tööandjate esindajat, kusjuures erilist tähelepanu pööratakse vajadusele tagada meeste ja naiste tasakaalustatud osalus. Igasse rühma kuuluvad Euroopa tööandjate ja töövõtjate majandusharude organisatsioonide esindajad, kes esindavad järelevalvepersonali, juhtkonna ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete üldisi huve või erihuve Euroopa tasandil. Töötajate delegatsiooni tegevuse tehnilise kooskõlastamise eest vastutab ETUC ning tööandjate delegatsiooni tegevuse kooskõlastamise eest UNICE. Pärast Lissaboni

lepingu ratifitseerimist tunnistatakse majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva kolmepoolse sotsiaalpartnerite tippkohtumise rolli nüüd Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 152.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on võtnud seisukoha, et **sotsiaaldialoog** on liikmesriikide traditsioonide **oluline** osa, ja on nõudnud, et kolmepoolsetel kohtumistel oleks Euroopa tasandil tähtsam roll. EP on alati toetanud sotsiaaldialoogi arendamist ning tööhõive- ja sotsiaalkomisjon on laiendanud sotsiaalpartneritele ELi tasandil sageli tehtavaid üleskutseid esitada oma seisukohad asjaomase ettepaneku kohta enne raporti või arvamuse esitamist. Parlament on samuti tuletanud komisjonile sageli meelde, et Euroopa tasandil on vaja sidusat tööstuspoliitikat, milles sotsiaalpartneritel peaks olema keskne roll. Lissaboni lepinguga on selgelt ette nähtud EP õigus sellele, et teda teavitatakse liidu tasandil sõlmitud kollektiivlepingute rakendamisest (ELi toimimise lepingu artikkel 155) ja algatustest, mida komisjon on teinud liikmesriikide koostöö edendamiseks vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 156, sealhulgas küsimustes, mis käsitlevad ühinemisõigust ning tööandjate ja töötajate vahelisi kollektiivläbirääkimisi.

Majanduskriisi ajal **on parlament tuletanud meelde asjaolu, et sotsiaaldialoog on eluliselt oluline strateegias „Euroopa 2020“ seatud tööhõive eesmärkide saavutamiseks** (2009/2220(INI)). Jaanuaris 2012 toonitas parlament, et eelarve konsolideerimisele keskendudes takistavad iga-aastase majanduskasvu analüüsi soovitusel mitte üksnes töökohtade loomist ja sotsiaalset heaolu, vaid ka sotsiaaldialoogi. Komisjon kinnitas oma aruandes töösuhete kohta Euroopas 2010. aastal, et need liikmesriigid, kus sotsiaalne partnerlus on kõige tugevam, on olnud kriisi ületamisel kõige edukamad. Lisaks rõhutas parlament oma resolutsioonis tööhõive- ja sotsiaalsete aspektide kohta 2013. aasta majanduskasvu analüüsis taas kord sotsiaaldialoogi tähtsust ning nõudis, et tööturureformid peaksid põhinema sotsiaalse dialoogi kooskõlastamise tugevdamisel ELi tasandil.

→ Laurence Smajda

5.10.8. Naiste ja meeste võrdõiguslikkus

Naiste ja meeste võrdõiguslikkus on üks Euroopa Liidu eesmärkidest. Aja jooksul on õigusaktid, kohtupraktika ja aluslepingute muudatused aidanud seda põhimõtet tugevdada ja ELis rakendada. Euroopa Parlament on naiste ja meeste võrdõiguslikkuse põhimõtet alati otsusekindlalt kaitsnud.

Õiguslik alus

Põhimõte, et mehed ja naised peaksid saama võrdse töö eest võrdset tasu, on sisaldunud ELi aluslepingutes alates 1957. aastast. Algselt sisaldas see EÜ asutamislepingu artiklis 141, millest on nüüdseks saanud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 157. ELi toimimise lepingu artikliga 153 (endise artikliga 137) võimaldatakse ELil tegutseda laiemas võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise valdkonnas tööhõive ja elukutsega seotud küsimustes. Selles raamistikus lubatakse ELi toimimise lepingu artikli 157 kohaselt naisi soosivat positiivset diskrimineerimist. Lisaks võimaldab ELi toimimise lepingu artikkel 19 (endine artikkel 13) niisuguste õigusaktide vastuvõtmist, mille eesmärk on võidelda mis tahes diskrimineerimise vastu, sealhulgas soo alusel, ning ELi toimimise lepingu rahvatervist käsitlev artikkel 168 (endine artikkel 152) on naiste vastu suunatud vägivalga vastu võitlemise meetmeid (vt allpool) hõlmava Daphne programmi aluseks.

Eesmärgid

Euroopa Liit rajaneb väärtustel, mille hulka kuulub ka võrdsus. Liit edendab ka naiste ja meeste võrdõiguslikkust (Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 ja artikli 3 lõige 3). See eesmärk kehtestati 1997. aasta Amsterdami lepinguga. Lisaks sellele tehakse ELi toimimise lepingu artiklis 8 (endine artikli 3 lõige 2) liidule ülesandeks integreerida naiste ja meeste võrdõiguslikkus kõikidesse oma meetmetesse (seda kontseptsiooni tuntakse ka nn soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisenä).

Saavutused

A. Peamised õigusaktide osas toimunud muudatused

Eespool mainitud artiklite alusel püüab EL edendada naiste ja meeste võrdset võimalusi ja võrdset kohtlemist süvalaiendamise ja positiivsete meetmete abil ELi õigusaktides, näiteks:

- meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärguline rakendamine **sotsiaalkindlustuse** valdkonnas: 19. detsembri 1978. aasta direktiiv 79/7/EMÜ;
- 20. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/97/EÜ, millega muudetakse 24. juuli 1986. aasta direktiivi 86/378/EMÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta **kutsealastes sotsiaalkindlustuskeemides**;
- füüsilisest isikust ettevõtjatena, kaasa arvatud põllumajanduses füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamine, samuti **füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate naiste kaitse seoses raseduse ning sünnitusega**: 11. detsembri 1986. aasta direktiiv 86/613/EMÜ, mida on muudetud direktiiviga 2010/41/EÜ;
- **rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervisehoiu** parandamise meetmete kehtestamine: 19. oktoobri 1992. aasta direktiiv 92/85/EMÜ;
- 23. septembri 2002. aasta direktiiv 2002/73/EÜ, millega muudetakse 9. veebruari 1976. aasta direktiivi 76/207/EMÜ **meeste ja naiste võrdse kohtlemise** põhimõtte rakendamise kohta **seoses töö saamise, kutseõppe ja edutamisega ning töötingimustega**. Kõnealuses direktiivis on sätestatud ühenduse mõisted otsese ja kaudse diskrimineerimise, ahistamise ja seksuaalse ahistamise kohta. Samuti ergutatakse sellega tööandjaid võtma ennetavaid meetmeid seksuaalse ahistamise vastu, karmistatakse diskrimineerimisvastaseid karistusi ja nähakse ette liikmesriikides selliste asutuste loomine, mille ülesanne on edendada naiste ja meeste võrdset kohtlemist;
- 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 806/2004, milles sätestatakse soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine kogu ELi koostöö- ja arengupoliitika ning erimeetmete võtmine naiste olukorra parandamiseks;
- 13. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega;
- 2006. aastal tunnistati kehtetuks mitu seadusandlikku akti ja nende sisu lisati uude 26. juuli 2006. aasta direktiivi 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine).

Euroopa Parlament taotleb praegu kõnealuse direktiivi võrdset tasustamist käsitlevate sätete läbivaatamist^[1].

B. Edusammud Euroopa Kohtu praktikas

Euroopa Kohtul on naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamisel olnud oluline roll. Siin on loetelu kõige tähelepanuväärsematest võrdõiguslikkust käsitlevatest kohtuotsustest:

- **8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas Defrenne II** (kohtuasi 43/75): Euroopa Kohus tunnistas meestele ja naistele võrdse tasu maksmise põhimõtte otsest mõju ning otsustas, et kõnealune põhimõte ei kehti mitte üksnes ametiasutuste tegevuse suhtes, vaid see laieneb ka kõikidele lepingutele, mille eesmärk on palgatöö kollektiivne reguleerimine;
- **13. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas Bilka** (kohtuasi 170/84): Euroopa Kohus otsustas, et osalise tööajaga töötajate kutsealasest pensiooniskeemist väljajätmine on kaudne diskrimineerimine ja seega vastuolus endise artikliga 119, kui see puudutab palju suuremat arvu naisi kui mehi, välja arvatud juhul, kui on võimalik näidata, et väljajätmine põhineb objektiivselt õigustatud teguritel, millel puudub mis tahes seos soolise diskrimineerimisega;
- **17. mai 1990. aasta otsus kohtuasjas Barber** (kohtuasi 262/88): Euroopa Kohus otsustas, et kõik tööandjapensiooni vormid kujutavad endast tasu artiklis 119 osutatud tähenduses ja seega kehtib nende suhtes võrdse kohtlemise põhimõte. Euroopa Kohus otsustas, et meeste suhtes tuleks rakendada pensiooniõigusi või toitjakao-tuspensiooni samas vanuses kui nende naiskolleegide puhul;
- **11. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas Marschall** (kohtuasi C-409/95): Euroopa Kohus teatas, et ühenduse õigusaktid ei välista riiklikke eeskirju, milles nõutakse, juhul kui teatavas sektoris on vähem naisi kui mehi, naissoost kandidaatide edutamise eelistamist (positiivne diskrimineerimine), tingimusel et antud eelis ei ole automaatne, tagatakse meessoost kandidaatidega arvestamine ja neid ei jäeta kandideerimisest a priori kõrvale;
- **1. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas Test-Achats** (kohtuasi C-236/09): Euroopa Kohus kuulutas direktiivi 2004/113/EÜ artikli 5 lõike 2 kehtetuks, sest see on vastuolus meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõttega seoses kaupa-

de ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega. Järelikult tuleb kindlustusmaksete ja -hüvitiste kindlaksmääramisel kohaldada meeste ja naiste suhtes sama aktuaarse meetodi süsteemi.

C. Viimased arengusuunad

Allpool on esitatud ülevaade ELi poolt naiste ja meeste võrdõiguslikkuse valdkonnas võetud hiljutistest meetmetest.

1. Finantsraamistik

a. Programm PROGRESS (2007–2013)

ELi tegevust soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas rahastatakse ELi tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programmist (PROGRESS). Sooline võrdõiguslikkus on üks kõnealuse programmi viiest tegevusvaldkonnast. Vähemalt 12% programmi ligikaudu 658 miljoni euro suurusest eelarvest suunatakse ajavahemikus 2007–2013 selle valdkonna tegevusele.

b. Programm Daphne III (2007–2013)

Programm „Daphne“ on ELi programm, millega püütakse ennetada laste-, noorte- ja naistevastast vägivalda ja selle vastu võidelda ning kaitsta vägivalda ohvreid ja riskirühmi. Ajavahemikus 2007–2013 on selle eelarve 116,85 miljonit eurot.

2. Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut

Euroopa Parlament ja nõukogu asutasid 2006. aasta detsembris **Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi**, mille üldine eesmärk on toetada ja soodustada soolise võrdõiguslikkuse edendamist, sealhulgas soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist kõikides ELi ja riiklikes poliitikalvaldkondades. See võitleb ka seksuaalse diskrimineerimise vastu ja tõstab teadlikkust soolise võrdõiguslikkuse küsimustest, osutades tehnilist abi Euroopa institutsioonidele, tehes seda andmeid ja meetodilisi vahendeid kogudes, analüüsides ja levitades. Instituut asub Leedus Vilniuses.

3. Euroopa Komisjoni loodud poliitiliste ja majanduslike otsuste tegemisel osalevate naiste Euroopa võrgustik

Juunis 2008 käivitatud võrgustik tagab platvormi heade tavade ja edukate strateegiade vahetamiseks ELi tasandil, et parandada soolist tasakaalu otsustus-tasandi ametikohtadel.

4. Naiste harta ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse strateegia (2010–2015)

Komisjoni 2010. aasta oktoobri naiste harta ning selle naiste ja meeste võrdõiguslikkuse strateegiaga (2010–2015), mis võeti vastu 21. septembril 2010. aastal, kehtestatakse ulatuslik raamistik soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks kõikides ELi poliitikalvaldkondades ja sätestatakse viis peamist tegevusvaldkonda:

^[1] Euroopa Parlamendi 24. mai 2012. aasta resolutsioon soovitustega komisjonile meestele ja naistele võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamise kohta, vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0225.

- naiste ja meeste võrdõiguslikkus tööturul ja võrdväärne majanduslik iseseisvus eelkõige strateegia „Euroopa 2020“ kaudu;
- võrdne tasu võrdse ja võrdväärse töö eest, mis tuleb saavutada liikmesriikidega tehtava koostöö abil, mis on suunatud järgmise viie aasta jooksul meeste ja naiste palgaerinevuse märkimisväärsele vähendamisele;
- võrdõiguslikkus otsuste tegemisel ELi stimuleerivate meetmete abil;
- väärikus ja isikupuutumatus ning soolise vägivalda lõpetamine laiaulatusliku poliitilise raamistiku abil;
- sooline võrdõiguslikkus ka ELi väljaspool selle teema tõstatamise kaudu välissuhetes ja rahvusvahelistes organisatsioonides.

Kõnealune strateegia on järelmeede naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhistele (2006–2010), mis võeti tänu oma selgetele strateegiatele ja eesmärkidele sidusrühmade poolt väga hästi vastu.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendil on olnud märkimisväärne roll võrdsete võimaluste poliitika toetamisel, eelkõige naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjoni (FEMM) kaudu. Niisuguste poliitikavaldkondade arvu suurendamine, mille suhtes kohaldatakse kaotsustamismenetlust, tähendab seda, et Euroopa Parlamendil on nüüd võimalik teha rohkem tööd soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas, eelkõige järgmistel aladel:

- õigusaktid meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamiseks seoses nende võimalustega tööturul ja kohtlemisega töö (ELi toimimise lepingu artikkel 153);
- õigusaktid, mille eesmärk on meeste ja naiste võrdne kohtlemine tööhõive ja elukutse küsimustes (ELi toimimise lepingu artikkel 157); oktoobris 2010 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles nõuti 20 nädala pikkust täielikult tasustatud rasedus- ja sünnituspuhkust, kuid direktiivi 92/85/EMÜ läbivaatamine on nõukogu praegu blokeeritud;
- naiste ja lastega kauplemise vastu suunatud meetmed (ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige

1 ja artikli 82 lõige 2), näiteks direktiiv 2011/36/EL.

Lisaks aitab Euroopa Parlament soolise võrdõiguslikkuse poliitika arendamisele kaasa oma algatusraportite abil ning muude institutsioonide tähelepanu juhtimisega konkreetsetele küsimustele, sealhulgas järgmisele:

- naiste osakaalu suurendamine poliitiliste otsuste tegemisel^[1] ja haldusnõukogudes: Euroopa Parlament ei toetanud ühe kandidaadi nimetamist Euroopa Keskpanga juhatusel liikmeks^[2] ning ta on kaasseadusandja ettepaneku suhtes võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse soolise tasakaalu parandamist börsil noteeritud äriühingute tegevjuhtkonda mittekuuluvate juhtorgani liikmete seas ja sellega seotud meetmeid (COM(2012)0614);
- naistevastase vägivalda vastu võitlemine^[3]; parlament tegeleb 2013. aastaks vastavasisulise algatusraporti ettevalmistamisega;
- sooline võrdõiguslikkus kriisi ajal, mida on rõhutatud 2013. aastal rahvusvahelisel naistepäeval toimunud parlamentidevahelisel konverentsil ja sellega seotud resolutsioonis majanduskriisi mõju kohta soolisele võrdõiguslikkusele ning naiste õigustele^[4];
- sooline võrdõiguslikkus rahvusvahelistes suhetes, eelkõige seoses sündmustega, mis on toimunud pärast araabia kevadet Põhja-Aafrikas^[5].

Naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjoni ning oma soolise võrdõiguslikkuse kõrgetasemelise töörühma kaudu on Euroopa Parlament seadnud sisse ka dialoogi ja koostöö riikide parlamentidega. 3. oktoobril 2012. aastal peeti parlamentidevaheline konverents, et arutada küsimust, mida teevad parlamendid ELis soolise võrdõiguslikkuse heaks.

→ Erika Schulze

^[1] Euroopa Parlamendi 13. märtsi 2012. aasta resolutsioon naiste osalemise kohta poliitiliste otsuste tegemisel, kvaliteedi ja võrdõiguslikkuse kohta, vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0070.

^[2] Euroopa Parlamendi 25. oktoobri 2012. aasta otsus nõukogu soovitusel nimetada ametisse Euroopa Keskpanga juhatusel liige, vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0396.

^[3] Euroopa Parlamendi 5. aprilli 2011. aasta resolutsioon naistevastase vägivalda vastu võitlemise ELi uue poliitilise raamistiku prioriteetide ja põhijoonte kohta, vastuvõetud tekstid, P7_TA(2011)0127.

^[4] Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2013. aasta resolutsioon majanduskriisi mõju kohta soolisele võrdõiguslikkusele ning naiste õigustele, vastuvõetud tekstid, P7_TA(2013)0073.

^[5] Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2013. aasta resolutsioon naiste olukorra kohta Põhja-Aafrikas, vastuvõetud tekstid, P7_TA(2013)0075.

5.10.9. Võitlus vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu

Toetades liikmesriike vaesuse, sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastases võitluses, seab Euroopa Liit eesmärgiks tugevdada kaasamist Euroopa ühiskonda ja ühiskonna ühtsust ning tagada kõigi kodanike võrdne juurdepääs olemasolevatele võimalustele ja vahenditele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 19, 145–150 ja 151–161.

Eesmärgid

Võitlus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu on üks konkreetsetest eesmärkidest, mille EL ja liikmesriigid on endale sotsiaalpoliitika valdkonnas seadnud. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 19 võimaldab ühendusel võtta meetmeid diskrimineerimise vastu võitlemiseks nii potentsiaalsetele ohvritele õiguskaitse pakkumise kui ka stimuleerivate meetmete kehtestamise teel.

Saavutused

A. Võitlus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega

Aastatel 1975–1980 korraldas Euroopa Majandusühendus oma esimese vaesusevastase programmi osana vaesuse ja tõrjutuse vastu võitlemiseks mõeldud esialgsed katseprojektid ja -uuringud. Esimesele programmile järgnes veel kaks (1985–1989 ja 1989–1994). Aastal 1992 võttis nõukogu vastu kaks suundanäitavat soovitus: piisavate vahendite ja toetuste ühiste kriteeriumide kohta sotsiaalkindlustussüsteemides (92/441/EMÜ) ning sotsiaalkaitse eesmärkide ja poliitika lähendamise kohta (92/442/EMÜ). Ühenduse tegevus selles valdkonnas põhjustas aga jätkuvalt vaidlusi, sest puudus õiguslik alus. See probleem lahenes Amsterdami lepingu jõustumisega, kuna selles lepingus on sotsiaalse tõrjutuse kõrvaldamine sätestatud ühenduse sotsiaalpoliitika ühe eesmärgina.

Pärast seda, kui Euroopa Ülemkogu kiitis 2000. aasta märtsis toimunud Euroopa Ülemkogul heaks Lissaboni strateegia, otsustas Euroopa Ülemkogu Nice'is toimunud tippkohtumisel, et koostöö sotsiaalse tõrjutuse takistamiseks mõeldud poliitika valdkonnas peaks põhinema avatud koordineerimise meetodil, sidudes koostöö edendamiseks riiklikud tegevuskavad ja komisjoni algatused. Kõnealuse meetodi peamised osad on järgmised: (i) vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise ühised eesmärgid; ii) vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise riiklikud tegevuskavad; iii) ühised aruanded sotsiaalse kaasatuse ja regulaarse järelevalve kohta, ühine hindamine ja vastastikune eksperdi hinnang; iv) ühised näita-

jad edu hindamiseks ja heade tavade võrdlemiseks. Liikmesriigid leppisid kokku, et esitavad alates 2001. aasta juunist korrapäraselt riiklikud tegevuskavad vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemiseks. Tegevuskavad koostatakse nõukogu kindlaks määratud eesmärkide alusel, mis on järgmised: tööturul osalemise edendamine ja kõigi juurdepääs vahenditele, õigustele, kaupadele ja teenustele, tõrjutuse ohu ennetamine, kõige ebasoodsamas olukorras olevate inimeste abistamine ja kõikide asjaosaliste kaasamine. Avatud koordineerimise meetodit kohaldati paralleelselt ka teistes sotsiaalkaitse valdkondades, sh piisavate ja jätkusuutlike pensionide tagamisel ning kättesaadava, kvaliteetse ja kestliku tervishoiu ja pikaajalise hoolduse tagamisel. Komisjon tegi 2005. aastal ettepaneku kaasata käimasolevad protsessid sotsiaalse kaitse ja kaasamispoliitika uude avatud koordineerimise meetodi raamistikku. Sotsiaalvaldkonna avatud koordineerimiseetodi peamised eesmärgid on järgmised: (a) sotsiaalse ühtekuuluvuse, meeste ja naiste võrdõiguslikkuse ja võrdsete võimaluste tagamine kõigile asjakohase, juurdepääsetava, rahaliselt jätkusuutliku, kohandava ja tõhusa sotsiaalkaitsesüsteemi ja sotsiaalse kaasamise poliitika abil; (b) tõhus ja vastastikune tegevus kooskõlas Lissaboni suurema majanduskasvu ning arvukamate ja paremate töökohtade ja suurema sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärkidega ning ELi säästva arengu strateegiaga ja (c) hea valitsemistava, läbipaistvus ja sidusrühmade kaasamine poliitika kujundamisse, rakendamisse ja järelevalvesse.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 160 kohaselt asutati 2000. aastal sotsiaalkaitsekomitee, et edendada koostööd nii liikmesriikide vahel kui ka komisjoni.

Komisjon täiendas nõukogu soovitus 92/441/EMÜ oma 6. mai 2009. aasta soovitusega tööturul tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta (COM(2008)0639) ning teatas, et liikmesriigid peaksid tööturul välja tõrjutud inimeste aktiivseks kaasamiseks välja töötama ja rakendama integreeritud laiahaardelise strateegia, kombineerides piisava sisetulekutoetuse, kaasavad tööturud ja juurdepääsu kvaliteetsetele teenustele.

Strateegia „Euroopa 2020“ üheks peamiseks uuenduseks on vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise uus ühine eesmärk, st allpool riiklikku vaesuspiiri elavate Euroopa kodanike arvu vähendamine

25% võrra ning üle 20 miljoni inimese vaesusest välja aitamine. Komisjoni teatise „Vaesuse ja tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogramm: sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse Euroopa raamistik“ (COM(2010)758) kohaselt on hiljuti algatatud suurprojekti eesmärk kokku leppida liikmesriikide, ELi institutsioonide ja peamiste huvirühmade ühistes kohustustes vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemiseks ning pakkuda võimalust laiendada liikmesriikide kauaaegset koostööd sotsiaalkaitse ja sotsiaalse kaasamisega seotud meetmete koordineerimisel, eelkõige sotsiaalvaldkonna avatud koordineerimise meetodi raames. Liikmesriigid peavad edaspidi teavitama oma edusammudest strateegia „Euroopa 2020“ sotsiaalvaldkonna eesmärkide saavutamisel oma riiklikes reformiprogrammides, komisjonil ja nõukogul on sealjuures võimalik anda riigile individuaalseid soovitusi. Samuti tuleks meelde tuletada, et 2010. aasta oli tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemise Euroopa aasta.

Oktoobris 2011 tegi komisjon ettepaneku võtta vastu sotsiaalsete muutuste ja innovatsiooni programm, millega seotakse kolm juba olemasolevat vahendit: programm Progress (liikmesriikide tegevuse tulemuslik koordineerimine tööhõive- ja sotsiaalpoliitika vallas), EURES (vabade töökohtade piiriline vahendamine ning teabe, abi ja juhtnööride andmine töökoha otsimiseks kogu Euroopa ulatuses) ja Euroopa mikrokrediidirahastu Progress. 2013. aastal saavutasid Euroopa Parlament ja nõukogu poliitilise kokkuleppe uue Euroopa Liidu tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programmi (EaSI) osas, mille kavandatud eelarve ajavahemikuks 2014–2020 on 815 miljonit eurot.

Lisaks on uuel programmitöö perioodil (2014–2020) üheks põhiliseks uuenduseks praeguse kriisi aegse noorte kriitilise olukorra tähelepanu keskmesse seadmine tänu noorte tööhõive algatusele, mille raames ühtekuuluvuspoliitika eriotstarbeliste vahenditega suurendatakse Euroopa Sotsiaalfondi pakutavaid võimalusi, et toetada võitlust noorte töötusega neis piirkondades, kus see probleem on teravam.

B. Diskrimineerimisvastased õigusaktid

Soolise diskrimineerimise juhtumitest saadud kogemused ajendasid Euroopa Ühendust 1990. aastate keskel üksmeelselt mõnna diskrimineerimise probleemiga tegelemise vajadust ka mitmel muul põhjusel. Selle protsessi tulemusena lisati pärast 1997. aastal vastu võetud Amsterdami lepingu jõustumist EÜ asutamislepingule artikkel 13 (praegu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 19). Artikli 13 kohaselt sai nõukogu õiguse ühehäälselt kinnitada meetmed võitluseks diskrimineerimise vastu uutal alustel, mille hulgas olid rassiline või etniline päritolu, usutunnistus või veendumused, vanus, puue ja

seksuaalne sättumus. Seda artiklit muudeti hiljem Nice'i lepinguga, et nõukogu saaks kaasotsustamismenetluse abil ning kvalifitseeritud häälteenamusega vastu võtta stimuleerivaid meetmeid.

Euroopa Komisjon astus 1999. aastal vajalikud samumud artikli 13 rakendamiseks ja esitas ettepanekute paketi. See viis kahe direktiivi vastuvõtmiseni 2000. aastal. Nõukogu direktiiviga 2000/43/EÜ (rassilise võrdse kohtlemise direktiiv) keelatakse otsene ja kaudne diskrimineerimine, samuti ahistamine ja diskrimineerimise korralduste andmine rassilise või etnilise päritolu alusel. Direktiiv hõlmab tööhõivet, väljaõpet, haridust, sotsiaalkindlustust, tervishoidu, eluaset ning kaupadele ja teenustele juurdepääsu. Nõukogu direktiivis 2000/78/EÜ (töölase võrdse kohtlemise direktiiv), keskendutakse diskrimineerimisele seoses töö saamise ja kutsealale pääsemise, samuti ametialase väljaõppega. Direktiivis käsitletakse otsest ja kaudset diskrimineerimist, samuti ahistamist ja korralduste andmist diskrimineerimiseks usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Direktiiv sisaldab mõistlikke abinõusid käsitlevaid olulisi sätteid, et soodustada puuetega inimeste juurdepääsu tööle ja koolitusele.

Euroopa Komisjon võttis 2008. aasta juulis vastu ettepaneku nõukogu direktiivi kohta, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet väljaspool tööhõive valdkonda, sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest. Veel menetlemisel olev ettepanek hõlmab juurdepääsu kaupadele ja teenustele, sotsiaalkaitsele, tervishoiule ja haridusele. Euroopa Parlament võttis 2. aprillil 2009. aastal vastu algatust pooldava seadusandliku resolutsiooni^[1].

C. Stimuleerivad meetmed

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2002. aasta detsembris vastu otsuse 50/2002/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse tegevusprogramm liikmesriikidevahelise koostöö ergutamiseks sotsiaalse tõrjutuse tõkestamise alal. Asutamislepingu artikli 13 lõike 2 (praegu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 19 lõige 2) alusel algatati ühenduse tegevuskava diskrimineerimise vastu võitlemiseks; see hõlmas kõiki artiklis 13 loetletud aluseid, välja arvatud sooline diskrimineerimine, millega tegeldi eraldi Euroopa Ühenduse soolise võrdõiguslikkuse programmi raames. Aastal 2007 koondati kõik tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonnas loodud EÜ rahastamisprogrammid ühte raamistikku ning võeti vastu programm Progress. See seitsme aasta pikkust ajavahemikku hõlmav programm on ette nähtud kulutuste ratsionaliseerimiseks ja Euroopa Ühenduse (nüüd Euroopa Liit) toetatavate meetmete mõju tõhustamiseks. Programmi Progress üldeelarve on 743,25 miljonit eurot, millest 30% on eraldatud sot-

[1] ELT C 137 E, 27.5.2010, lk 68.

siaalsele kaasamisele ja sotsiaalkaitsele ning ja 23% diskrimineerimise vastu võitlemisele. Euroopa Sotsiaalfond (ESF) võimaldab ELi rahastamisvahenditest kaasrahastada ka meetmeid, mille eesmärk on võitlus diskrimineerimise vastu ja kõige ebasoodsamas olukorras olevate inimeste tööturule aitamise.

D. Konkreetsetele rühmadele suunatud ELi strateegiad

Lisaks kavandab ja rakendab EL sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastases võitluses strateegiaid, mis on suunatud konkreetsetele kaitsetutele elanikerühmadele.

Puuetega inimeste Euroopa aasta 2003 jätkutegevusena kiideti heaks puuetega inimestele suunatud tegevuskava, kus on ette nähtud ühenduse/ELi tasandi meetmete raamistik aastateks 2004–2010. Komisjoni teatis „Euroopa puuetega inimeste strateegia 2010–2020: Uued sammud tõketeta Euroopa suunas“ (COM(2010)0636) avaldati 2010. aasta novembris.

Sõltuvalt piirkonnast on 65-aastaste ja vanemate inimeste osakaal Euroopa piirkondades 2030. aastaks eeldatavasti 10,4% ja 37,3% vahemikus. Andmed näitavad ühtlasi, et liiga sageli tabab eakaid inimesi vaesus ja ühiskonnaelust kõrvalejäämine. EL on viimastel aastatel teinud mitmeid algatusi demograafiliste muutuste majanduslikku, sotsiaalset ja tööhõivealast mõju käsitleva arutelu edendamiseks ning liikmesriikide koostöö ergutamiseks, et leida võimalusi vananeva rahvastiku heaolu kindlustamiseks.

Seoses töötute noorte hulga pideva suurenemisega nõudis komisjon 2011. aasta detsembri lõpul viivitamatuid meetmeid, võttes vastu teatise „Noortele pakutavate võimaluste algatus“ (COM(2011)0933). 2012. aasta detsembris tegi komisjon ettepaneku ka noorte tööhõivepaketi vastuvõtmiseks, mille eesmärk on aidata liikmesriikidel võtta konkreetseid meetmeid noorte töötuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemiseks, pakkudes noortele töökohti, haridust ja koolitust. Pakett sisaldas ettepanekut võtta vastu nõukogu soovitus noortegarantii kasutuselevõtmise kohta, mille nõukogu 2013. aasta veebruaris vastu võttis. Samal kuul tegi Euroopa Ülemkogu ettepaneku eraldada sihtotstarbelised rahalised vahendid, et koondada noorte tööhõive algatuse raames jõupingutusi võitluseks noorte töötusega nendes ELi piirkondades, kus see probleem on teravam. Parlament toetas seda ettepanekut.

Euroopa Parlamendi roll

Lissaboni lepingu artikli 19 lõike 1 kohaselt on Euroopa Parlamendil õigus anda nõusolek diskrimineerimisevastaste õigusaktide vastuvõtmiseks ja sellega on parlamendil võrdseid võimalusi tagavas õigusloomes tähtsam osa. Euroopa Parlament osales aktiivselt arutelus, mille tulemusel võeti Euroopa Liidu toimimise lepingusse artikkel 19 (varasem asu-

tamislepingu artikkel 13), ning on sageli kutsunud komisjoni ja liikmesriike üles tagama 2000. aasta direktiivide nõuetekohase, täieliku ja õigeaegse rakendamise.

Euroopa Parlament on sageli võtnud vastu resolutsioone, mille eesmärk on tugevdada ELi tegevust sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevate inimeste tingimuste ja väljavaadete parandamiseks. Arvukates hiljutistes Euroopa Parlamendi raportites rõhutatakse kvaliteetsete töökohtade rolli vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ennetamisel, kuid ühtlasi tõstetakse neis esile, et töötavate inimeste vaesus ei ole Euroopa ühiskondades sugugi tundmatu nähtus ning see on viimastel aastatel tunduvalt suurenenud. Euroopa Parlament on seisukohal, et miinimumsissetulek (mis oleks vähemalt 60 % konkreetse liikmesriigi mediaansissetulekust) ja piisav (st vaesuspiiri ületav) miinimumpalk on tõhusad vahendid inimeste kaitsmiseks puuduse ja ühiskonnaelust kõrvalejäämise eest, ning kutsub liikmesriike komisjoni toel sellel teemal kogemusi vahetama (Euroopa Parlamendi 20. oktoobri 2010. aasta resolutsioon miinimumsissetuleku rolli kohta vaesuse vastu võitlemisel ja kaasa ühiskonna edendamisel Euroopas⁽¹⁾). Euroopa Parlament on seisukohal, et liikmesriigid peaksid tagama kõigi inimeste juurdepääsu tööturule ja võrdsed võimalused seal osalemiseks kogu nende elu jooksul, kõrvaldades tööturul osalemise takistused eelkõige ebasoodsas olukorras olevate rühmade puhul nagu vanemad töötajad, puuetega inimesed ja vähemused ning eriti romid, vähendades sel viisil vaesust ja sotsiaalset tõrjutust. Euroopa Parlament on nõudnud avatud koordineerimise meetodi toimimise parandamist sotsiaalvaldkonnas ning Lissaboni strateegia ja strateegia „Euroopa 2020“ sotsiaalse komponendi tähtsustamist nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. Parlament on kutsunud nõukogu ja komisjoni üles alustama läbirääkimisi institutsioonidevahelise kokkuleppe sõlmimiseks, millega Euroopa Parlamendil võimaldataks selles protsessis osaleda (6. mai 2009. aasta resolutsioon tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta⁽²⁾).

Euroopa Parlamendi 15. novembril 2011 vastu võetud resolutsioonis vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogrammi kohta nõutakse tungivalt, et liikmesriigid seaksid oma järgnevate aastate tegevuses esikohale võitluse vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu, kuna vaesuse vähendamine on peamine viis tulevase majanduskasvu tagamiseks ning sotsiaalse ebavõrdsuse ja rahutuste vältimiseks. Euroopa Parlament peab taunitavaks, et tegevusprogrammis eiratakse vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse soolist aspekti, kordab oma nõudmist, et igas liikmesriigis tagataks piisava palgataseme ja miinimumsissetuleku korraldus, ning kutsub liikmesriike üles laiendama toiduabi jaotamise kava enim

⁽¹⁾ ELT C 70 E, 8.3.2012, lk 8.

⁽²⁾ ELT C 212 E, 5.8.2010, lk 23.

puudustkannatavatele inimestele ELis ja säilitama selle senist rahastamistaset ning kiiresti vastu võtma direktiivi võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta väljaspool töökeskkonda (COM(2008)0426). Peale selle kutsub Euroopa Parlament komisjoni üles tagama, et liikmesriikidega kokku lepitud kokuhoiumeetmed ei ohustaks strateegias „Euroopa 2020“ seatud eesmärgi täitmist – aidata 20 miljonit inimest vaesusest välja. Praegu toimub arutelu enim puudustkannatavate isikute Euroopa abifondi asuta-

mise üle, mis tegeleks kõige rängemate vaesuse ja toidupuuduse vormidega, samuti kodutuse ja laste materiaalse puudusega ning toetaks kaasnevaid meetmeid enim puudustkannatavate inimeste ühiskonnaga taasliitmiseks. Nõukogu on heaks kiitnud parlamendi taotluse suurendada abifondi eelarvet 2,5 miljardilt eurolt 3,5 miljardi euroni.

→ [Laurence Smajda](#)
11/2013

5.11. Maksupoliitika

5.11.1. Üldine maksupoliitika

Maksustamise alane pädevus on üks peamisi liikmesriikide suveräänseid õigusi ja liidule on selles valdkonnas antud vaid piiratud pädevus. ELi tasandil on maksupoliitika suunatud ühtse turu tõrgeteta toimimisele ning ELi selle valdkonna ühtlustamispuudlused keskenduvad seega peamiselt kaudsele maksustamisele. Ühtlasi tõhustab EL võitlust maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise vastu, mis ohustavad ausat konkurentsi ja on maksutulude laekumise ulatusliku vähenemise põhjus. Aluslepingu kohaselt peavad liikmesriigid võtma maksupoliitilised meetmed vastu ühehäälselt. Maksupoliitikale avaldab suurt mõju Euroopa Kohtu kohtupraktika ning Euroopa Parlamendil on ainult õigus olla konsulteeritud, välja arvatud eelarveküsimustes, kus tal on eelarvepädeva institutsioonina koos nõukoguga otsustamisõigus.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 110–115.

Eesmärgid

Maksupoliitika alast ELi strateegiat selgitatakse komisjoni teatises „Euroopa Liidu maksupoliitika – tulevaste aastate prioriteetidid“ (COM(2001)0260). Iga liikmesriik võib valida maksusüsteemi, mida ta peab kõige asjakohasemaks, eeldusel et ta järgib ELi eeskirju. Selles raamistikus on ELi maksupoliitika peamised prioriteetidid piiriülese majandustegevuse tökete kaotamine, võitlus kahjuliku maksukonkurentsi vastu^[1] ja maksuametite tihedama koostöö edendamine kontrolli tagamisel ja võitluses maksupettusega. Ulatuslikum maksupoliitika kooskõlastamine tagab liikmesriikide maksupoliitika toetuse ELi laiematele poliitilistele eesmärkidele, mis viimati esitati aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegias „Euroopa 2020“.

Saavutused

A. Maksumäärad, maksustruktuur ja majanduskasv

EL on suhteliselt kõrgesti maksustatud piirkond, kus maksukoormus moodustab ligikaudu 40% SKPst (aastal 2011, viimased kättesaadavad andmed). Ajavahemikus 2000–2011 laekunud üldise maksutulul alusel võib liikmesriigid jagada üldjoontes kolme rühma: ida- ja lõunapoolsetes riikides kaldub maksukoormus olema alla ELi keskmise; suuremate riikide rühmas, mille liikmed on kõik euroala tuumik-

liikmed, on riikide maksukoormus 38%–44% SKPst; kõige kõrgem maksukoormus on Põhjamaade riikide rühmas, kus see läheneb mõnel juhul 50%-le SKPst. Mis maksustamise struktuuri puutub, siis koguvad ida- ja lõunapoolsed liikmesriigid suhteliselt suure osa kogutuludest tarbimismaksudest. Põhjamaade rühmas, aga ka euroala tuumikriikides, laekuvad tulud peamiselt tööjõu suhteliselt suurest maksustamisest.

Seos **maksustamismäär** ja **majanduskasvu** vahel on ebamäärane. Põhjuslikku seost hägustab vähemalt kolm tegurit. Esiteks on maksumäärad ja majanduskasv omavahel seotud, kuna maksumäärad mõjutavad majanduskasvu ja vastupidi. Teiseks paistab maksusüsteemi progresseeruvus^[2] mõjutavat majanduskasvu rohkem kui maksustamise tase. Kolmandaks tasakaalustab valitsemis sektori kulutuste kasvu positiivne mõju maksustamise negatiivset mõju majanduskasvule.

Kuigi maksustamise mahu ja majanduskasvu vaheline suhe on ebamäärane, on arusaamine **konkreetsete maksude mõjust majanduskasvule** üldiselt parem. Selles valdkonnas liigitatakse maksud vastavalt nende peamisele majanduslikule funktsioonile tööjõu-, kapitali- ja tarbimismaksudeks.

Tööjõu maksustamine. Peamised selle kategooria maksud on **üksikisiku tulumaks** ja **sotsiaalkindlustusmaksed**. Tööjõu suurem maksustamine avaldab olulisimat mõju kolmes valdkonnas: tööjõu pakkumine ja nõudlus vähenevad, kuna suurenev vahe

^[1] Vt nõukogu käitumisjuhendi töörühma 23.novembri 1999. aasta aruannet majandus- ja rahandusküsimuste nõukogule käitumisjuhendi (äriühingute maksustamine) kohta (SN 4901/99).

^[2] Maksusüsteem on progresseeruv, kui keskmine maksumäär suureneb koos maksubaasiga. Sellest tulenevalt on ülemise tulugrupi suhtes kohaldatav maksumäär (maksu ülemäär) suurem kui keskmine maksumäär. Maksusüsteem on proportsionaalne, kui keskmine maksumäär ei muutu koos maksubaasiga. Maksusüsteem on regresseeruv, kui keskmine maksumäär väheneb, kui maksubaas suureneb.

bruto- ja netopalga vahel vähendab töötajate huvi pakkuda oma tööjõudu ja ettevõtjatel on vähem huvi tööd pakkuda; progressiivne tulumaksumäär vähendab investeeringute tasuvust hariduse alal, mis on tavaliselt seotud kõrgema sissetulekuga; progressiivne tulumaks aeglustab ka tehnoloogia arengut, kuna ettevõtlustulu maksustatakse tavaliselt rohkem kui palgatulu.

Kapitali maksustamine. Selle kategooria maksud on peamiselt **ettevõtte tulumaks ja investeerimistulu maksustamine ning omandimaks ja pärandimaks**. Arvatakse, et kapitalimaksud, eriti ettevõtte tulumaks, on majanduskasvu kõige enam pärssivad maksud, kuna need mõjutavad investeeringute mahtu ja kohta ning ka kohta, kuhu kasum viiakse. Suur ettevõtte tulumaks võib tuua kaasa märkimisväärse kapitali väljavoolu. Kapitalitulu maksustamine moonutab ka leibkondade tarbimis- ja säästusotsuseid. Kinnisvaramaks ja pärandimaks pärssivad majanduskasvu vähem, kuna need loetakse akumuleerunud varaks, mis kujutab endast mitteelastset maksubaasi.

Tarbimise maksustamine. Peamised selle kategooria maksud on **käibemaks ja aktsiis**. Tarbimismaksudel on vähem moonutav mõju tööd, vaba aega ja säästmist puudutavatele otsustele kui tööjõumaksudel või ettevõtte tulumaksudel. Ka ei ole nad enamusel juhtudest progresseeruva struktuuriga. Käibemaksu kohaldatakse sisemaiseks tarbimiseks ostetavate ja müüdavate kaupade ja teenuste väärtusele. Välismaal müüdavaid (eksportitavad) kaupu ja teenuseid käibemaksuga ei maksustata. Samas maksustatakse impordi, et hoida süsteem importiva riigi tootjate suhtes õiglasena. Aktsiis kehtestatakse sageli inimese eluviisi parandamiseks (nt tubakaaktsiis) või keskkonnasäästliku tootmise toetamiseks (nt kahjulike heitmete maksustamine). Kui suuremad tarbimismaksud on tasakaalustatud tööjõu ja kapitali väiksema maksustamisega, siis maksustruktuur soodustab majanduskasvu. Soovimatu kõrvalmõju väljendub selles, et tarbija- või tootjahinnad võivad tõusta, mis vähendab tegelikku leibkondade kasutada olevat tulu või äriühingute äritegevusest saadud kogukasumit suurelt jaolt samuti kui tööjõu- ja kapitalimaksud.

Käesolev põgus ülevaade näitab, et mõned maksud on rohkem majanduskasvu soodustavad kui teised. Sageli leitakse, et omandimaksud on majanduskasvule kõige vähem pärssiv mõju. Aktsiiside mõju on sarnaselt vähene. Tööjõu maksustamine leitakse aga olevat vähem majanduskasvu edendav, kusjuures tulumaksu määrade väga suurt astmelisust peetakse iseäranis kahjulikuks. Ettevõtte tulumaks ja kapitalimaks pärssivad majanduskasvu kõige tugevamalt, peamiselt seetõttu, et nende maksude tõttu tehakse vähem uuendusi ning need maksud kogutakse eriti liikuvalt maksubaasilt.

B. Maksud ja ümberjagamine

Maksusüsteemi **ümberjaotav mõju** võib olla niisama oluline kui selle mõju majanduskasvule. Sageli on tegemist tõhususe ja võrdsuse vahelise tasakaalu otsimisega: sotsiaalne heaolu on suurem, kui tarbimisvõimalused on ühtlasemalt jagatud, samas võib ümberjagamine vähendada stiimuleid üldse töötada ja tulu saada. Eri liiki maksudel oli erinev ümberjagav mõju. Üksikisiku tulumaks on enamasti progresseeruv, kuid astmelisuse määr ja sellest tulenev ümberjagamise maht on liikmesriigiti erinev. Sotsiaalkindlustusmaksed on sageli proportsionaalsed ja koguni regressiivsed, kui neile on kehtestatud ülemäärad. Käibemaksu peetakse tulenevalt suuremast tarbimiskalduvusest madalamal tulutasandil sageli regresseeruvaks. Aktsiis on üldjoontes regresseeruv, kuna see kehtestatakse mahu pealt kindlasummalisena.

Kõige mõjusam maksupoliitiline vahend tulu ümberjagamiseks on **töötasu progressiivne maksustamine** koos sissetulekut arvestavate toetustega. Ka üksikisiku kapitalitulu progressiivse maksumääraga maksustamise poolt räägib selle tugevamale moonutavale mõjule vaatamata asjaolu, et kapitalitulu on ebaühtlasemalt jaotatud kui töötasust saadav tulu. Tarbimismaksude puhul kohaldab enamik liikmesriike erinevat käibemaksu määrat (nt põhiliste toidukaupade ja ravimite maksumäärad on väiksemad) ilmselt ümberjaotamise eesmärgil. Otsesed makseülekanded madala sissetulekuga leibkondade olukorra leevendamiseks oleksid kulutõhusamad, kuna tarbekaupade alandatud maksumääradest saavad kasu ka suure sissetulekuga leibkonnad.

C. Olulisemad poliitikaalgatused

Komisjoni teatises piiriüleste maksutõkete kõrvaldamise kohta ELi kodanike hüvanguks (COM(2010)0769) tuuakse välja **kõige tõsisemad maksuprobleemid**, millega ELi kodanikud piiriülestes olukordades kokku puutuvad (nt diskrimineerimine, topeltnmaksustamine, raskused maksutagastuse nõudmisel ja raskused teabe saamisel välismaiste maksueeskirjade kohta). Muud **olulisemad poliitikaalgatused** on roheline raamat käibemaksu tuleviku kohta (COM(2010)0695), sellele järgnenud teatis käibemaksusüsteemi uuendamise kohta (COM(2011)0851), ettepanek võtta vastu direktiiv (COM(2011)169) koos teatisega (COM(2011)0168) direktiivi 2003/96/EÜ muutmise kohta eesmärgiga muuta energia maksustamine ELis arukamaks, ELis tegutsevate äriühingute ühtse maksustamisbaasi arvutamissüsteemi ettepanek (COM(2011)0121), millega kehtestatakse ettevõtte tulumaksu ühtne konsolideeritud maksustamisbaas (CCCTB) ühtsete eeskirjadega, mis võimaldaksid ELis tegutsevatel äriühingutel arvutada oma maksustatavat kasumit, ning ettepanek finantstehingute maksu kohta (COM(2011) 594).

Märkimist väärivad konkreetseid ühtlustamismeetmed **kaudse maksustamise** valdkonnas on direktiiv kapitali suurendamise kohta (2008/7/EÜ), direktiiv 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest, komisjoni ettepanek võtta vastu direktiiv sõiduautodega seotud maksude kohta (COM(2005) 261)), direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi, ja arvukad üksikud aktsiisi puudutavad õigusaktid (nt alkoholi-, tubaka- ja energiaaktsiis) ja erandid (muu hulgas eri direktiivid maksuerandite kohta reisijatele, väikesaadetistele, isiklike asjade sisesele ning teatavatele liiklusvahenditele).

Kuigi Euroopa Kohus on teinud palju otsuseid ELi kodanike **otseste maksustamise** kohta, on otseste maksude ühtlustamise ELi meetmed keskenud peamiselt äriühingute maksustamisele. Senised ühtlustamismeetmed on olnud olemuselt üldised, nt asutuste vastastikuse abi direktiiv (77/799/EMÜ) ja sissenõudmise direktiiv (76/308/EMÜ), mille mõlema kohta on esitatud uued komisjoni ettepanekud (vastavalt COM(2009)0028 ja COM(2009)0029), ning komisjoni eri teatised. Üksikisikute maksustamisele keskenduvad meetmed on intresside maksustamise direktiiv (2003/48/EÜ) ja selle muutmise ettepanek COM(2008)0727, teatis dividendide maksustamise kohta (COM(2003)0810) ja teatis maksutökete kõrvaldamise kohta ametipensioni piirülel tagamisel (COM(2001)0214). Äriühingute maksustamist käsitletakse ühinemise direktiivis (90/434/EMÜ), emaettevõtjate ja tütarettevõtjate direktiivis (90/435/EMÜ), vahekohtkonventsioonis topeltmaksustamise vältimise kohta (90/436/EMÜ) ning direktiivis 2003/49/EÜ eri liikmesriikide sidusühingute vaheliste intressimaksete ja litsentsitasude suhtes kohaldatava ühise maksustamissüsteemi kohta.

ELis kaotatakse igal aastal **maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise** tõttu triljon eurot, mis ohustab ausat konkurentsi ja mille tõttu lähevad kaduma väga suured maksutulud. Komisjon on võtnud maksupettuse vastu võitlemiseks vastu tegevuskava (COM(2012)0722) ja kaks soovitud, millest üks käsitleb agressiivset maksuplaneerimist (C(2012)8806) ja teine hea maksuhaldustava kohaldamise julgustamist (C(2012)8805). Sellele järgnes 2012. aasta juuni teatis konkreetsete viiside kohta, kuidas tugevdada võitlust maksupettuse ja maksudest kõrvalehoidumise vastu (COM(2012)0351).

Euroopa Ülemkogu 2012. aasta juuni kohtumisel vastu võetud majanduskasvu ja töökohtade loomise kokkuleppes viidatakse maksustamisele kui elemendile, mis peaks aitama kaasa eelarve konsolideerimisele ja jätkusuutlikule majanduskasvule, mis

eeldab seetõttu arutelude pidamist nõukogu tasandil. Nõukogu võttis 2013. aasta mais järelmeetmena vastu **järeldused maksudest kõrvalehoidumise ja maksupettuste kohta** (COUNCIL(9405/13)), rõhutada vajadust teha ühiseid jõupingutusi riiklikul, ELi ja ülemaailmsel tasandil ning kinnitades toetust G8s, G20s ja OECDs toimuva tööle automaatse teabevahetuse alal. Samaaegselt arutas nõukogu ka **hoiuste intresside maksustamise direktiivi** läbivaatamist, et laiendada selle kohaldamisala kõigile hoiuseliikidele ning intressi teenivatele toodetele.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on **maksustamist käsitlevad komisjoni programmid** üldiselt heaks kiitnud. Euroopa Parlament rõhutas 2002. aastal ELi üldise maksupoliitika raportis, et maksukonkurents võiks olla tõhus vahend kõrgete maksumäärade vähendamiseks ning võiks aidata halduskoormust vähendada, konkurentsivõimet tõsta ning Euroopa sotsiaalset mudelit ajakohastada. Paljudes valdkondades tehti kindlaks, et tuleb kehtestada meetmed ELi tasandil, nt diskrimineerimise, topeltmaksustamise ja bürookraatlike takistuste kõrvaldamine; üleminek lõpliku le käibemaksusüsteemile, mille puhul kohaldatakse täielikult päritoluriigi põhimõtet; energia maksustamisel saastaja vastutuse põhimõtte toetamine, kvalifitseeritud hälteenamuse piiratud laiendamine maksuametite koostöö valdkonnas; Euroopa Parlamendile kaasotsustamis pädevuse andmine ka maksunduse valdkonnas.

Euroopa Parlament võttis 2. veebruaril 2010. aastal vastu **raporti heade maksuhaldustavade edendamise kohta**^[1], milles ta toetas vastutustundlikku maksupoliitikat, läbipaistvust ning teabevahetust kõigil tasanditel (riiklikul, Euroopa ja ülemaailmsel tasandil) ja õiglast maksukonkurentsi. Selles toetatakse ka iga-aastaste raportite vastuvõtmist maksunduse valdkonnas.

Parlament võttis 30. aprillil 2013. aastal vastu raporti **iga-aastase maksuraporti kohta**^[2]. Raportis kinnitatakse, et maksupoliitika jääb riikide pädevusse ja seetõttu tuleb liikmesriikide eri maksustamissüsteeme austada, kuid toonitatakse, et tähtsustada tuleb majanduskasvule suunatud maksuametmeid ning edendada tarbimismakse, kuna need simuleerivad tööjõu maksustamisest enam majanduskasvu ja tööhõivet pikas perspektiivis. Raportis juhitakse ka tähelepanu vajadusele lahendada kiiresti topeltmaksustamise ja maksude kõrvalehoidumise küsimused.

→ Dario Paternoster

[1] ELT C 341, 16.12.2010, lk 29.

[2] Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2013)0206.

5.11.2. Otsemaksustamine: füüsiliste isikute ja äriühingute maksustamine

Otsest maksustamist Euroopa Liidu õigusaktidega selgesõnaliselt ei reguleerita. Samas on mitmete direktiivide ja Euroopa Kohtu lahendite abil siiski võimalik luua ühtlustatud norme äriühingute ja füüsiliste isikute maksustamiseks. Peale selle on vastu võetud teatisi, milles rõhutatakse vajadust vältida maksudest kõrvalehoidumist ja topeltnmaksustamist.

Õiguslik alus

ELi lepingus ei sätestata selgesõnaliselt õigusloomealast pädevust otseste maksude valdkonnas. Äriühingute maksustamist käsitlevad õigusaktid põhinevad tavaliselt **ELi toimimise lepingu artiklil 115**, milles lubatakse kehtestada direktiive liikmesriikide niisuguste õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks, mis otseselt mõjutavad **siseturu** rajamist või **toimimist**, ning nähakse ette ühehäälsus ja nõuandemenetlus.

ELi toimimise lepingu artikkel 65 puudutab **kapitali vaba liikumist** ja selles lubatakse liikmesriikidel eristada maksukohustuslasi nende elukoha või nende kapitali investeerimise koha põhjal. Aastal 1995 otsustas Euroopa Kohus (kohtuasi C-279/93) aga, et maksude ja sotsiaalkindlustuse puhul tuleb vahetult kohaldada **ELi toimimise lepingu artiklit 45**, milles on sätestatud, et **töötajate liikumisvabadus** „nõuab igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töөлövõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul“. ELi toimimise lepingu artikliga 110–113 kohustatakse liikmesriike ühenduse piires **topeltnmaksustamise kaotamiseks** alustama üksteisega läbirääkimisi ning artikliga 55 keelatakse **diskrimineerimine** äriühingute kapitalis osalemisel. Enamik otsest maksustamist puudutavaid kokkuleppeid sõlmitakse siiski väljaspool ühenduse õigust. Nii liikmesriike kui ka kolmandaid riike katab ulatuslik **kahepoolsete maksulepingute** võrk, mis tagab piiriülese tulu maksustamise.

Eesmärgid

Kaks konkreetset eesmärki on tõkestada maksudest kõrvalehoidumist ja kaotada topeltnmaksustamine. Üldiselt võib äriühingute maksustamise teatav ühtlustamine olla õigustatud, kuna see aitab vältida konkurentsi moonutamist (eelkõige investeerimisotsuste puhul) ja ka maksukonkurentsi tagajärjel toimuvat tulude vähenemist ning vähendada raamatupidamises manipuleerimise võimalusi.

Saavutused

A. Äriühingute maksustamine

Ettevõtte tulumaksu ühtlustamise ettepanekuid on arutatud juba üle 30 aasta (1962. aasta Neumarki aruanne, 1970. aasta van den Tempeli aruanne, 1975. aasta direktiivi ettepanek maksumäärade ühtlustamise kohta 45% ja 55% vahel; 1980. aastal märkis komisjon teatises, et see ühtlustamiskatse on tõenäoliselt lootusetu (COM(80) 139)). Selle asemel keskendus komisjon piiratud meetmetele, mis olid olulised siseturu väljakujundamiseks. Äriühingute maksustamise suunistes (SEC(90) 601) peeti prioriteetseks kolme juba avaldatud ettepanekut ja võeti need vastu: **ühinemisdirektiiv** (90/434/EMÜ), millega reguleeritakse kasumijaotuse käsitlemist äriühingute ühinemisel, **ema- ja tütarettevõtjate direktiiv** (90/435/EMÜ) ühes liikmesriigis asuval emaettevõtjale teises liikmesriigis asuva tütarettevõtja makstud dividendide topeltnmaksustamise kaotamise kohta ning **vahekohtukonventsioon** (90/436/EMÜ), millega kehtestati eri liikmesriikides asuvate sidusettevõtete kasumi alaste vaidluste lahendamise menetlused. Liikmesriikidega toimunud visa võitluse näiteks võib tuua 1991. aastal esitatud direktiivi intressimaksete ja litsentsitasude kohta ema- ja tütarettevõtjate vahel: vaatamata kaks aastat hiljem tehtud muudatustele ja Euroopa Parlamendilt heakskiitva hinnangu saamisele võttis komisjon ettepaneku hiljem tagasi, kuna nõukogus ei suudetud saavutada üksmeelt. Monti paketi osana esitati 1998. aastal uus versioon, mis võeti vastu direktiivina 2003/49/EÜ.

Aastal 1991 loodi ka **sõltumatute ekspertide Rudingi komisjon**, mille aruandes soovitati tegevusprogrammi topeltnmaksustamise kaotamiseks, ettevõtte tulumaksu määrade ühtlustamist 30–40% vahemikus ja liikmesriikide poolt investeringute toetamiseks tehtavate eri maksusoodustuste täieliku läbipaistvuse tagamist. Komisjon esitas seepeale **muudatusettepanekud ühinemis- ning ema- ja tütarettevõtjate direktiividele** (COM(93) 293) ning viitas kahele juba ammu esitatud direktiivi ettepanekule **ettevõtjate kahjumi ülekanndmise** (COM(84) 404) ja **teistes liikmesriikides asuvate tegevuskohtade ja tütarettevõtjate kahjumi** (COM(90) 595) kohta.

Aastal 1996 võttis komisjon maksustamise valdkonnas vastu uue käsituse. Äriühingute maksustamise

valdkonnas oli peamine tulemus **äriühingute maksustamise tegevusjuhend**, mis võeti nõukogu resolutsioonina vastu 1998. aastal. Nõukogu asutas ka tegevusjuhendi tööruhma (**Primarolo rühm**), kelle ülesanne oli uurida ebaõiglase äriühingute maksustamise juhtumeid. Rühm esitas oma aruande 1999. aastal. Aruandes juhiti tähelepanu 66 maksutavale, mis tuli viie aasta jooksul kaotada.

Aastal 1998 palusid liikmesriigid, et komisjon viiks Euroopa Ühenduses äriühingute maksustamise alal läbi analüütilise uuringu. Kahe eksperdirühma poolt läbi viidud uuring (SEC(1001)1681) avaldati 2001. aastal. Komisjoni täiendavas teatises (COM(2001) 582) märgiti, et äriühingute probleemid tulenevad peamiselt sellest, et nad peavad siseturul arvestama erinevate liikmesriikide eeskirjadega. Komisjon pakkus äriühingutele ELis toimuva äritegevuse konsolideeritud tulumaksubaasi loomiseks välja mitu lahendust: koduriigipõhine maksustamine, vabatahtlik ühtne konsolideeritud tulumaksubaas, Euroopa ettevõtte tulumaks ning kohustuslik ja täielikult ühtlustatud maksustamisbaas. Ettepanekuid arutati 2002. aastal toimunud konverentsil. Lisaks moodustati 2004. aastal tööruhm, kelle töö tulemused lisati komisjoni direktiivi ettepanekusse (COM(2011) 121). Kavandatud ettevõtte tulumaksu ühtne konsolideeritud maksustamisbaas tähendaks seda, et ettevõtjad saaksid muu hulgas maksutagastustaotluste esitamiseks kasutada üht keskselt kohta. Samuti on ettevõtjatel võimalik ELis teenitud kasumit ja tekkinud kahjumit konsolideerida. Liikmesriikidele jääks aga ettevõtte tulumaksu kehtestamise pädevus täielikult alles. Euroopa Parlamendi seadusandlik resolutsioon võeti selle kohta vastu 2012. aasta aprillis (P7_TA(2012)0135) (esimene lugemine).

B. VKEdes maksustamine

Väikesi ja keskmise suurusega ettevõtjaid käsitleti eraldi: aastal 1994 komisjoni teatises (COM(94) 206) ja omafinantseerimise soovitusel kujul esitatud esimeses algatuses (hiljem 94/390/EÜ). Alates 2001. aastast tegeleb komisjon VKEdes koduriigipõhise maksustamise projektiga (COM(2005) 702), milles nähakse ette, et VKEd võivad arvutada oma kasumit (ka teistes liikmesriikides teenitud kasumit) vastavalt koduriigi tuttavatele siseriiklikele eeskirjadele.

C. Füüsiliste isikute maksustamine

1. Tulumaks

Juba ammu on probleeme tekitanud nende töötajate või pensionäride maksustamine, kes elavad ja/või kellel on ülalpeetavaid perekonnaliikmeid teises liikmesriigis. Kahepoolsete kokkulepetega oli küll üldjuhul võimalik topeltmaksustamist vältida, kuid need ei reguleeri selliseid küsimusi nagu elukohariigis kehtivate eri maksusoodustuste kohaldamine töökohariigis saadud sissetuleku suhtes. Residentide ja mitteresidentide võrdse kohtlemise tagamiseks tegi komisjon ettepaneku võtta vastu **direktiiv tulu-**

maksusätete ühtlustamise kohta seoses töötajate ühendusesisesega liikumisvabadusega (COM(79) 737), mille kohaselt oleks kehtinud maksustamine elukohariigis. Pärast tagasilükkamist nõukogus võeti komisjon selle ettepaneku 1993. aastal tagasi ja andis välja ainult soovitus, mis sisaldas **mitteresidentide sissetuleku maksustamise** põhimõtteid. Peale selle algatati liikmesriikide vastu mittekodanikest töötajate diskrimineerimise pärast rikkumismenetlust. Euroopa Kohus otsustas 1993. aastal (kohtuasi C-112/91), et liikmesriik ei tohi teise liikmesriigi kodanikku, kes nimetatud liikmesriigi territooriumil liikumisvabadust kasutades töölepingu alusel töötab, otseste maksude kohaldamisel halvemini kohelda kui samas olukorras olevaid oma riigi kodanikke (vt kohtuasja C-279/93). Nii toimus integratsioon füüsiliste isikute otsese maksustamise valdkonnas pigem Euroopa Kohtu otsuste kui tavapärase õigusloome kaudu.

2. Piiriülesest makstavate panga- ja muude intresside maksustamine

Põhimõtteliselt peab maksukohustuslane intressid tuludeklaratsioonis ära näitama. Praktikas pakkusid kapitali vaba liikumine ja pangasaladus võimalusi maksudest kõrvalehoidumiseks. Mõned liikmesriigid peavad intressitulul maksu kinni, kuid kui Saksamaa 1989. aastal sellise mööduka 10%-lise määraga maksu kehtestas, hakati kapitali massiliselt Luksemburgi üle kandma, nii et Saksamaa kehtestatud maks tuli ajutiselt kaotada. Samal aastal võttis komisjon vastu direktiivi ettepaneku **intressitulul kinnipeetava maksu ühtse süsteemi** kohta, milles soovitati 15% maksumäära ja mis võeti tagasi ning mille asemel esitati uus ettepanek, mille eesmärk oli **tagada hoiuste intresside tegeliku maksustamise miinimumtase ühenduses** (20% maksumäär). Ette nähti ka alternatiivne teabesüsteem. Pärast pikaleveninud läbirääkimisi jõuti 2000. aastal kompromissile ja 2003. aastal võeti vastu direktiiv 2003/48/EÜ hoiuste intresside maksustamise kohta. Direktiiv jõustus 1. juulil 2005 ja selles nähakse põhimõtteliselt ette makstud intresside kohta teabe vahetamine. Alates 2008. aastast arutab nõukogu direktiivi muutmise ettepanekut (COM(2008) 727). Viimane arutelu toimus 17. mail 2011

Euroopa Parlamendi roll

Maksustamist käsitlevate ettepanekute puhul piirdub Euroopa Parlamendi roll üldjuhul nõuandemenetlusega. Euroopa Parlamendi resolutsioonide ja muudatusettepanekutega on kõiki komisjoni ettepanekuid nii äriühingute kui üksikisikute otsese maksustamise valdkonnas (kaasa arvatud kõiki Monti paketi osi) üldiselt toetatud, kuid parlament on soovitanud nende reguleerimisala laiendada. Parlament avaldas 1994. aastal arvamust Rudingi aruande kohta. Ta kiitis ka põhimõtteliselt heaks komisjoni lähenemise VKEdes teemale ja nõudis tegevuskava,

mille saaks lisada VKEdele suunatud integreeritud programmi.

Euroopa Parlament esitas 2002. aasta märtsi resolutsioonis oma seisukoha komisjoni ettepaneku kohta äriühingute maksustamise valdkonnas. Kaalumisel olevate alternatiivide seast pooldas parlament koduriigipõhist maksustamist, mis võiks olla vaheastmeks üleminekul ühtsele maksustamisbaasile; selle all mõeldakse paralleelselt liikmesriikide eeskirjadega eksisteerivaid uusi ühtlustatud ELi eeskirju, mille Euroopa äriühingud võivad üle võtta. Euroopa Parlament võttis 13. detsembril 2005 vastu resolutsiooni äriühingute maksustamise kohta, milles ta avaldas

veel kord toetust komisjoni ettepanekutele, mis puudutavad ühtset konsolideeritud tulumaksubaasi ja VKEde koduriigipõhist maksustamist. Euroopa Parlament koostab ka igal aastal maksuraporti. Esimese iga-aastase maksuraporti valmistas ette tööühm (8. detsembril 2011, dokument PE 464.460) ja see võeti vastu 2012. aasta veebruaril (2011/2271(INI)). Raportis käsitletakse eelkõige topeltmaksustamise küsimusi. 2013. aasta raportis käsitletakse makse ja majanduskasvu poliitikat ning maksustamise kordineerimist (2013/2025(INI)).

→ [Doris Kolassa](#)

5.11.3. Kaudne maksustamine: alkoholi-, tubaka- ja energiaaktsiis

Selleks et tagada siseturu nõuetekohane toimimine ja konkurents, sätestatakse Euroopa õigusaktidega tubaka- ja alkoholiaktsiiside ühtlustamine. Maksumäärade puhul on valdavalt tegemist alammäärade või piirmääradega, mis peaksid pikas perspektiivis üksteisele lähenema. Lisaks on energia valdkonnas kehtestatud mitmeid makse keskkonna ja rahvatervise kaitsmiseks ning loodusvarade kaalutletud ja mõistlikuks kasutamiseks. Siia hulka kuuluvad mineraalõlidele, diislikütusele, kütustele ja biokütustele kehtestatud mitmesugused eeskirjad ning aktsiisi alammäärad.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikkel 113 ning energia maksustamist silmas pidades ELi toimimise lepingu artikkel 192, mis võimaldab võtta meetmeid (ka maksumeetmeid), et saavutada ELi toimimise lepingu artiklis 191 seatud eesmärgid: keskkonna ja tervise ning loodusressursside kaitse.

Eesmärgid

Aktsiisimaksu **määrad** ja **struktuur** erinevad liikmesriigi ja mõjutavad konkurentsi. Teiste liikmesriikide toodetele kodumaiste toodetega võrreldes kõrgemate maksude kehtestamine on diskrimineeriv ja ELi toimimise lepingu artikli 110 kohaselt keelatud. Väga suured erinevused konkreetsele tootele kehtestatud maksude vahel võivad kaasa tuua maksudest tingitud kaupade liikumise, tulude vähenemise ja pettuse. Seetõttu on alates 1970ndate aastate algusest püütud ühtlustada nii aktsiisi struktuuri kui ka määrasid, kuid seda on saanud vähene edu osaliselt kaalutluste tõttu, mis ei ole olnud üksnes mäsunduslikku laadi. Näiteks on mõnes liikmesriigis kehtestatud kõrgeid maksud osa üldisest poliitikast, mille eesmärk on **vähendada alkoholi tarbimist ja suitsetamist**. Teisest küljest on vein ja tubakas mõnes liikmesriigis olulised **põllumajandustooted**.

Kuid energia maksustamise puhul oli muudel teguritel mineraalõlimaksude struktuuri ja suuruse kindlaksmääramisel sama oluline roll kui ELi toimimise lepingu artikli 113 sätetel. Olulised on **transpordipoliitika** (eri transpordiliikide vaheline konkurents või infrastruktuurikulude läbipaistev jaotumine), **keskkonnapoliitika** (väiksem keskkonna saastamine, nt pliibensiooni ja pliivaba bensiooni erinevate maksu alammäärade kehtestamise abil), üldine **energia- poliitika** (erinevate energiaallikate: söe, nafta, maa- gaasi, tuumaenergia jms vaheline ning omamaiste ja imporditud energiaallikate vaheline tasakaal), **põllumajanduspoliitika** (näiteks 1999. aastal tagasi võetud ettepanek biokütuste vähendatud aktsiisimäära kohta) ning lõpetuseks ühine **tööhõivepoliitika** (maksustamisstrateegia üleminekuks töö maksustamiselt muudele sissetulekuallikatele, sealhulgas toorainete ja energia kasutamise maksustamisele).

Tulemused

A. Üldnõuded

Direktiiviga 2008/118/EÜ, mis käsitleb aktsiisi üldist korda, kehtestatakse aktsiisikauba maksustamise üldine kord, et tagada nende kaupade vaba liikumine ja seega siseturu nõuetekohane toimimine Euroopa Liidus. Aktsiisiga maksustatakse energiatoodete ja elektri, alkoholi ja alkoholsete jookide ning tubakatoodete tarbimine ning maksutulud kuuluvad liikmesriikidele. Need kaubad maksustatakse aktsiisiga nende tootmisel või importimisel.

B. Alkohoolsed joogid

Alkoholi maksustamise põhimõtteline küsimus seisnes selles, **mil määral erinevad tooted üksteisega konkureerivad**. Komisjon (COM(79) 261) ja Euroopa Kohus (kohtuasi 170/78, EKL 1985) on seisukohal, et kõik alkohoolsed joogid on asendatavad ja üksteisega konkureerivad tooted. Siiski osutas üks komisjoni jaoks 2001. aastal läbiviidud uuring sellele, et konkurents on erinevate toodete vahel erineva tugevusega. Komisjoni 1972. ja 1985. aasta ettepanekud õlle, veini ja kangete alkoholsete jookide aktsiisi ühtlustamiseks blokeeriti. Alles 1992. aastal võeti vastu direktiiv 92/83/EMÜ, milles on määratud kindlaks see, milliste toodete suhtes ja millise meetodi alusel aktsiisi kohaldatakse. Esmalt tehti ettepanek ühise maksumäära kohta (riiklike määrade keskmine: veini ja õlle puhul 0,17 eküüd liitri kohta ning kangete alkoholsete jookide puhul 3,81 eküüd 0,75-liitriise pudeli kohta). Kuid ainult vähesed riiklikud alkoholiaktsiisi määrad on keskmise määra lähedal. Seetõttu esitas komisjon hiljem paindlikuma ettepaneku **alammäärade** ja **piirmääradega**, mis pidanuksid pikas perspektiivis üksteisele lähenema. Vastu võeti direktiivid 92/84/EMÜ ja 92/83/EMÜ; hilisemad ettepanekud ebaõnnestusid.

C. Tubakatooted

Tubakaaktsiisi **põhistruktuur** on alates 1972. aastast olnud kindlaks määratud direktiividega, mis praegu on koondatud ühte konsolideeritud direktiivi (direktiiv 2011/64/EÜ). Komisjoni algsetes ettepanekutes pooldati määrade täielikku ühtlustamist.

Lõpuks kehtestati ainult **alammäärad**. Maksustatavad tubakatooted on jaotatud erinevatesse rühmadesse (sigarid ja sigarillod, lahtine peeneks lõigatud tubakas, muu suitsetamistubakas). Sigarettide puhul moodustuvad maksud **proportsionaalsest** („ad valorem“) määra (kaalutud keskmise jaemüügihinna alusel) ja **eriaktsiisist** (tooteühiku kohta). Muude tubakatoodete suhtes kehtestatakse kas väärtuseline („ad-valorem“) aktsiis, eriaktsiis või nn kombineeritud aktsiis. **Selgete kriteeriumide** kehtestamine on siiski osutunud raskesti lahendatavaks probleemiks. **Raskused teatava suhte kehtestamisel** peegelduvad ühenduse tubakatööstuse struktuuris. Erimaks – teatav summa eurodes tuhande sigareti kohta – on kasulik eraettevõtete kallimatele toodetele, sest see vähendab hinnaerinevusi. Proportsionaalsel maksul on eriti koosmõjus käibemaksuga vastupidine mõju ning see mitmekordistab hinnaerinevusi. Praeguseks kehtestatud ulatuslik mänguruum (suurem kui 5% ja väiksem kui 75% proportsionaalse aktsiisi ja eriaktsiisi kogusummast ning maksimaalselt 55% maksude kogusummast, st pärast käibemaksu lisamist) lubab mõnel liikmesriigil valida minimaalse ja teistel maksimaalse eriaktsiisi osa, mis soodustab omakorda erinevate jaehindade tekkimist.

D. Energiatooted (mineraalõlid, gaas, elekter, alternatiivenergia, lennukikütus)

Mineraalõlide aktsiiside **põhistruktuur** ühenduses kehtestati 1992. aastal. Aktsiisimaksud on **koguseli-sed**, st arvutatud 1000 liitri või 1000 kg toote kohta. Aktsiisi tähenduses on mineraalõli pliibensiin, pliivaba bensiin, gaasiõli, raske kütteõli, veeldatud naftagaas (LPG), metaan ja petrooleum. Algselt pakuti 1987. aastal välja täielik ühtlustamine keskmiste maksumäärade alusel. Sellele vaatamata määrati, nagu ka alkoholi ja tubaka puhul, kindlaks ainult **alammäärad**. 1992. aastal esitas komisjon (tulutul) ettepaneku kehtestada kogu ühendust hõlmav süsinikdioksiidi heite ja energia maks, mille eesmärk oli hoida **CO₂-heide** 2000. aastani 1990. aasta tasemel, et vähendada kasvuhoonegaase ja peatada globaalne soojenemine. 1997. aastal avaldas komisjon uued ettepanekud, millega laiendati olemasolevat mineraalõlide maksustamise süsteemi kõikidele energiatoodetele, eriti toodetele, mis võivad mineraalõlisis otseselt või kaudselt asendada (kivisüsi, koks, ligniit, bituumen ja nendest saadud tooted; maagaas ning elektrienergia). Ettepanek võeti vastu ulatuslike muudatustega (**direktiiv 2003/96/EÜ**, erandid direktiivides 2004/74/EÜ ja 2004/75/EÜ).

2000. aastal avaldatud komisjoni teatisest **õhusõidukikütuse** maksustamise kohta (COM(2000) 110) tulenes üksnes see, et direktiiviga 2003/96/EÜ on tehtud kohustuslikuks vabastada maksust energia- tooted, mida tarnitakse kasutamiseks **õhusõiduki kütusena**, välja arvatud eraviisilisteks lõbulendudeks. Siiski toodi siin esimest korda sisse sätteid, mis lubavad liikmesriikidel maksustada riigisisesteks lendudeks mõeldud lennukikütust ja kahepoolse-

te kokkulepete teel ühendusesisesteks lendudeks kasutatavat kütust. **Diislikütuse maksustamist** käsitleva 2002. aasta ettepaneku osas jõudis nõukogu 2003. aastal küll üldise kokkuleppeni, kuid Euroopa Parlament lükkas ettepaneku tagasi ja komisjon võttis selle 2006. aastal tagasi.

Biokütused on kütused, mis saadakse orgaanilistest ja taastuvatest ressurssidest, nt **bioetanool**, **biodiislikütus**, **biogaas**. 2001. aastal esildati meetmed biokütuste kasutamise edendamiseks, sealhulgas võimalus kohaldada vähendatud aktsiisimäära, mis võeti 2003. aastal (kaasotsustamismenetluse raames) vastu direktiivina 2003/30/EÜ. Direktiivi 2003/96/EÜ artikliga 16 võimaldatakse vähendatud maksumäära kohaldamist biokütuste puhul, mida kasutatakse kütteaine või mootorikütusena.

E. Muude kütuste käibemaks

2002. aastal esitati ettepanek **maagaasi ja elektrienergia suhtes kohaldatava käibemaksu** kohta, mille kohaselt on ettevõtete maksustamiskoht see koht, kus on ostja asukoht. Lõpptarbijate puhul oleks see tarbimiskoht. Ka see ettepanek on praeguseks vastu võetud (direktiiv 2003/92/EÜ).

F. Uuemad algatused

Komisjoni uusim algatus on ettepanek (COM(2011) 196), mille eesmärk on ajakohastada energiatoodete maksustamise eeskirju. Energiatoodete maksustamine tuleb ümber korraldada, et kõrvaldada praegune tasakaalustamatus ning võtta arvesse nii kõnealuste toodete süsinikdioksiidi heidet kui ka energiasisaldust. Selles tehakse ettepanek jagada energiamaksud kaheks komponendiks, mis üheskoos moodustaksid toote maksustamise kogumäära. Selle eesmärk on suurendada energiatõhusust ja keskkonnasõbralikumate toodete kasutamist, vältides samas konkurentsimoonusi siseturul. Liikmesriigid saavad seeläbi kõik oma maksustruktuurid niimoodi ümber korralda, et maksukoorma ülekandmisega töölt tarbimisele aidatakse kaasa majanduskasvule ja tööhõivele. Direktiiv peaks küll jõustuma 2013. aastal, kuid ette on nähtud pikad üleminekuajad energiasisalduse maksustamise täielikuks ühtlustamiseks aastaks 2023, et anda majandusele aega uue maksustruktuuriga kohanemiseks.

Euroopa Parlamendi roll

A. Alkoholi ja tubaka maksustamine

Euroopa Parlament on alates 1987. aastast olnud tihedalt seotud iga esitatud ettepanekuga, võttes seejuures arvesse erinevaid huviseid. Ettepanekuid on tehtud nii aktsiisi alammäärade kohta kui ka ühtsete piirmäärade järkjärgulise ühtlustamise kohta. 1997. aastal kinnitas parlament taas, et erinevate **alkohoolsete jookide** vahel ei tohiks olla konkurentsimoonusi, ning esitas suunised edaspidisteks

meetmeteks. **Sigarettide ja tubakatoodete** puhul nõudis parlament põhimõtteliselt maksumäärade nn alt-üles ühtlustamist, aga enne muudatuste tegemist ka täiendavaid uuringuid. 2002. aastal lükkas Euroopa Parlament tagasi komisjoni ettepanekud tubaka aktsiisimäärade muutmise kohta, eelkõige prognoositud mõju tõttu Euroopa Liiduga ühinevatele riikidele, kus määrad olid oluliselt madalamad ühenduse alammääradest, mis sellel ajal kehtisid. 2002. aasta raportis Euroopa Liidu maksupoliitika kohta laitis parlament komisjoni tubaka- ja alkoholiaktsiisi käsitlevat poliitikat ega nõustunud eriti alt-üles ühtlustamisega, mis näeb ette madalaimate maksustamistasemetega pideva tõstmise. 2009. aastal toetas parlament küll järkjärgulist maksude tõstmist sigarettide ja muude tubakatoodete puhul, kuid mitte komisjoni esildatud ulatuses. Lisaks oleks pidanud tõstmine algama alles 2012. aastal ja (esildatu kohaselt) lõppema 2014. aastal.

B. Mineraalõlide ja energia maksustamine

Euroopa Parlamendi arvamus mineraalõlide aktsiisimäärade kohta võeti vastu 1991. aastal. Selles nõuti sihtmäärade kehtestamist bensiinile ja palju

kõrgemat alammäära raskele kütteõlile (diislikütusele). EP võttis oma arvamus komisjoni 1997. aasta ettepanekute kohta vastu 1999. aastal. Peamiste muudatusettepanekutega püüdis EP kaotada süstemaatiliste maksuvabastuste loetelu, aga laiendada vabatahtlike maksuvabastuste loetelu, siduda maksu alammäärad indeksi abil inflatsiooniga ning võtta kasutusele menetluse, mis võimaldab liikmesriikidel maksta maks täielikult või osaliselt tagasi, kui äriühingud suudavad tõendada, et see tõi kaasa konkurentsihalvemuse. Oma 2002. aasta ELi maksupoliitikat üldiselt käsitlevas resolutsioonis väitis EP, et põhimõtet, et saastaja maksab, tuleb kohaldada laialdasemalt, eelkõige energiatoodete sektoris, ning seda ei tuleks viia ellu mitte ainult maksustamise, vaid ka reguleerimise teel. EP esitas positiivse arvamus biokütuseid käsitlevate ettepanekute kohta 2002. aasta oktoobris ja võttis vastu muudatusettepanekud, mille eesmärk on neid ettepanekuid tugevdada. Lisaks korraldas EP 2011. aasta oktoobris seminari ettepaneku kohta võtta vastu energiadirektiiv (COM(2011) 169).

→ Doris Kolassa

5.11.4. Kaudsed maksud: käibemaks

Käibemaksu kohaldatakse liikmesriikides alates 1970. aastast. ELi seadusandlik tegevus on suunatud käibemaksualaste õigusaktide kooskõlastamisele ja ühtlustamisele, et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Direktiivi 2006/112/EÜ eesmärk on ühtlustada käibemaksu reguleerivad sätted kahes maksimumäära vahemikus. Siseturu toimimiseks vajalik süsteemi muutmine üleminekuvariandina ette nähtud sihtkohariigis maksustamiselt päritoluriigis maksustamisele nähti ette 1997. aastaks, kuid seda ei ole ellu viidud. Ühist käibemaksusüsteemi kohaldatakse Euroopa Liidu piires tarbimiseks ostetavate ja müüdavate kaupade tootmise ja turustamise ning teenuste osutamise suhtes. Et tagada maksustamise neutraalsus, võivad käibemaksukohustuslased arvata oma käibemaksukontolt maha käibemaksu summa, mille nad on tasunud teistele maksukohustuslastele. Kokkuvõttes maksab käibemaksu lõpptarbija lõpphinnale lisatava protsendi näol.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 113

Areng

Käibemaksu ühtlustamine toimus mitmes järgus, et saavutada EÜ siseses kaubanduses läbipaistvus ekspordimaksudest vabastamisel ja impordi maksustamisel. Aastast 1967 pärineva **esimese käibemaksudirektiivi** alusel asendasid liikmesriigid oma üldised kaudsed maksud sisendkäibemaksu mahaarvamist sisaldava ühise käibemaksusüsteemiga. **Teise käibemaksudirektiiviga** määrati kindlaks struktuur ja kohaldamise kord, võimaldades siiski märkimisväärset paindlikkust. Aastal 1970 tehti otsus rahastada EMÜ eelarvet ühenduste **omavahenditest**. Need pidid hõlmama makseid, mis põhinevad käibemaksuosas ja mis saadakse ühtlustatud viisil kindlaksmääratava maksubaasi alusel ühise maksimumäära kohaldamisel. **Kuuenda käibemaksudirektiivi** peamine eesmärk oli seetõttu viia sisse üldjoontes sarnane käibemaksubaas. Aastal 2007 vastu võetud **käibemaksudirektiiviga** 2006/112/EÜ kodifitseeriti tehtud muudatused ühte õigusakti.

Aastal 1985 avaldas komisjon siseturgu käsitleva valge raamatu, mille III osas käsitleti **maksutõkete kaotamist**. Tegutsemisvajaduse käibemaksu valdkonnas tingis **sihtkoha põhimõte**, mida kohaldati liikmesriikide vaheliste tehingute suhtes. Kohaldati neid käibemaksu- ja aktsiisimäärasid, mis kehtivad riigis, kus toimub lõpptarbimine, ning kogu tulu laeas selle riigi riigikassasse. Meetod nõudis **füüsilist piirikontrolli**. Ühest riigist välja vedamisel vabastati kaubad maksust (kohaldati nullprotsendilist määra) ja sissevedamisel maksustati need uuesti. Riike transiidina läbivate kaupade jaoks oli vaja arvukalt dokumente. Cecchini raporti kohaselt läksid piirikontrollid ettevõtjatele maksma umbes 8 miljardit eurot ehk 2% nende käibest.

Tulemused

A. Käibemaksusüsteem

1. Algsed ettepanekud

Aastal 1987 tegi komisjon ettepaneku minna üle nn **päritolukoha põhimõttele**, mille kohaselt oleks liikmesriikide vahelised tehingud maksustatud nullprotsendilise käibemaksumäära asemel juba päritoluriigis vastavalt selle riigi määrale ja ettevõtjad saanuks selle sisendkäibemaksuna tavalisel viisil maha arvata. Teoreetiliselt oleks see tähendanud seda, et kaupade liikumist liikmesriikide vahel oleks käsitletud täpselt samamoodi nagu kaupade liikumist liikmesriigi piires. Alles oleks siiski jäänud üks suur erinevus: liikmesriigis makstud käibemaks läheb samasse riigikassasse, kuid liikmesriikide vahelistesse tehingutesse on kaasatud kaks eri riigikassat. Hinnangud osutasid sellele, et toimunud oleks oluline maksutulu ümberpaigutamine, eelkõige muudest riikidest Saksamaale ja Beneluxi riikidesse. Seetõttu tegi komisjon ettepaneku kehtestada **tasaarvestussüsteem** (mis põhineks käibemaksutulul, statistilistel andmetel või valimil), et tagastada päritoluriikides kogutud käibemaks ümber riikidele, kus toimub tarbimine.

2. Üleminekusüsteem

Komisjoni ettepanekud osutasid liikmesriikide jaoks siiski vastuvõetamatuteks ning 1989. aastal moodustasid liikmesriigid kõrgetasemelise töörühma. Töörühma alternatiivne lahendus hõlmas **sihtkoha põhimõtte säilitamist tehingute puhul, mis hõlmavad käibemaksukohustuslaseks registreeritud ettevõtjaid**, ja see sai aluseks üleminekusüsteemile, mis jõustus 1993. aastal (direktiivid 91/680/EMÜ ja 92/111/EMÜ). Ehkki maksukontroll piiridel on kaotatud, nõutakse ettevõtjatelt üksikasjalike andmete säilitamist teistest riikidest ostetud ja teistesse riikidesse müüdud kaupade kohta, ning kogu süsteemi jälgimine toimub liikmesriikide maksuametite halduskoostöö kaudu. **Päritolukoha põhimõtet** kohaldatakse siiski **kõikide lõpptarbija tehtud**

müügitehingute suhtes, st kui kauba käibemaks on makstud, võib kaup liikuda liidus ilma täiendava kontrolli ja maksukohustuseta. Seetõttu kaotati 1993. aastal reisijate jaoks maksuvabad summad. On aga kolm erijuhtu, mil seda põhimõtet ei kohaldata: kaugmüük, maksudest vabastatud juriidilised isikud ja uued sõidukid.

Algselt pidi see üleminekusüsteem kehtima kuni 1996. aastani. Sellest ei suudetud aga kinni pidada, sest direktiivi ettepanek esitati alles 1997. aastal ning sellel järgnesid 1998. aastal uued ettepanekud sisendkäibemaksu mahaarvamise süsteemi sisseviimise kohta registreerimiskohaks olevas riigis. Kõik ettepanekud võeti tagasi, sest puudusid väljavaated nende vastuvõtmiseks.

3. Toimiv strateegia praeguse süsteemi parandamiseks

Alates 2000. aastast hakkas komisjon tookordse „üleminekuksüsteemi“ parandamiseks meetmeid võtma, nt võeti vastu teatis siseturul käibemaksusüsteemi toimimise parandamiseks ette nähtud strateegia kohta, milles esitati uus prioriteetide loetelu ja ajakava. Sellele järgnes teatis, milles antakse aru 2003. aastaks tehtud edusammudest. ELi keskne käibemaksualane õigusakt on praegu **käibemaksudirektiiv 2006/112/EÜ**. Sellele järgnesid 2008. aastal **direktiiv 2008/8/EÜ teenuste osutamise kohta** ja **direktiiv 2008/9/EÜ käibemaksu tagastamise kohta**. Nende kohaselt tuleb käibemaks ettevõtetevahelistel teenustel tasuda teenuse osutamise riigis. Peale selle tagatakse käibemaksu kiirem tagastamine ja ühtse käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrisseviimine.

Aastal 2005 loodi alus ELi eeskirjade ühtlasemaks kohaldamiseks (nüüd rakendusmäärus (EL) nr 282/2011). Kuna erisused ühenduse eeskirjade praktilisel kohaldamisel olid muutumas tõeliseks takistuseks, anti määrusega õiguslik jõud mitmetele teatavade käibemaksuõiguse aspekte puudutavatele kokkulepitud lähenemisviisidele, tagades läbipaistvuse ja õiguskindluse nii ettevõtjatele kui ka haldusametitele. Varem said liikmesriigid selliseid eeskirju kohaldada ainult üksiktaotluste alusel, mille esitamise õigus jääb alles. Praegu on kõikidel liikmesriikidel võimalik kohaldada käibemaksustamise lihtsustamiseks erieeskirju, kuna paljud neist on osutunud edukaks. Käibemaksu haldamise süsteem nõuab laialdast ametiasutuste vahelist koostööd, sest kehtivas süsteemis leidub arvukalt õiguslikke lünki, mis võimaldavad maksudest kõrvalehoidumist. Pettusevastane võitlus on seetõttu üks ühenduse peamisi eesmärke ja see on reguleeritud direktiivis.

Programm Fiscalis, mille teine etapp kestab kuni aastani 2013, samuti arvutipõhine käibemaksuteabe vahetamise süsteem (VIES) käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kehtivuse kontrolliks peavad tugevdama kaudse maksustamise süsteemide toimimist ELis üldiselt. Määruse (EÜ) nr 37/2009

(halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas, et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega) vastuvõtmine parandas süsteemi; töö selles valdkonnas aga jätkub.

B. Käibemaksumäärad

Praegune käibemaksumäärade struktuur kujutab endast põhimõtteliselt 1993. aastal, kui käibemaksude ühtlustamist alustati, liikmesriikides kehtinud käibemaksumäärade seisu fikseerimist. Komisjoni algses ettepanekus pooldati ühtlustamist kahe maksumäära vahemiku piires: harilik maksumäär 14–20% ja vähendatud maksumäär 5–9%. Direktiiviga 92/77/EMÜ nähti aga ette **hariliku maksumäära miinimumtas**e 15%, mis vaadatakse läbi iga kahe aasta tagant. Leiti aga, et piiriülestes ostu- ja müügiühendustes ei ole toimunud olulisi muutusi ning täheldatud ei ole ka maksumäärade erinevustest tingitud konkurentsimoonutusi ega kaubavoogude ümbersuunamisi. Seetõttu tegi komisjon 1995. aastal ja 1998. aastal (edutult) ettepaneku mitte muuta 15%-list alammäära, kuid soovitas kehtestada **uue, 25%-lise ülemmäära**. Nõukogu pikendas 2005. aasta detsembris hariliku käibemaksumäära 15%-lise miinimumtaseme kehtivust 2010. aastani ning praeguseks ka kaugemale (direktiiv 2010/88/EL, millega pikendatakse määra kehtivust 2015. aasta lõpuni). Ette on aga nähtud teatavad erandid (nt töömahukad teenused). **Vähendatud käibemaksumäärad** on aga korduvalt põhjustanud lahkkelisid liikmesriikide vahel, kellel on nende kohaldamise osas erinevad eelistused (sellele vaatamata võeti vastu **direktiiv 2009/47/EÜ vähendatud käibemaksumäärade kohta**, mida kohaldatakse kohapeal osutatavate töömahukate teenuste suhtes). Lahkkelid tekitas ka **nullprotsendilise käibemaksumäära** kohaldamine teatavate kaupade ja teenuste suhtes. Siiski võib juba 1975. aastal jõustunud nullprotsendilisi käibemaksumäärasid teatavatel tingimustel endiselt kohaldada.

C. Praegune areng

Aastal 2010 avaldas komisjon rohelise raamatu käibemaksu tuleviku kohta (COM(2010)695), millele järgnes teatis (COM(2011)851). Eesmärk on algatada arutelu praeguse käibemaksusüsteemi üle ning võimalike meetmete üle, millega parandada selle ühilduvust siseturuga ja selle produktiivsust tululikkana, vähendades samas nõuete täitmise seotud kulusid. Peale selle avaldab komisjon pidevalt uuringuid käibemaksu eri aspektide kohta, nt käibemaksusüsteemi elementide retrospektiivne hinnang (2011), koondaruannete esitamise tähtsaja lühendamise tagajärjed (2012) ja ühtse standardiseeritud ELi käibemaksudeklaratsiooni teostatavus ja mõju (2013).

Euroopa Parlamendi roll

Vastavalt käibemaksu käsitlevatele liidu õigusaktidele (mis tuginevad peamiselt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 113 ja 115) piirdub Euroopa Parlamendi roll konsulteerimisega. Aastal 1991 nõustus Euroopa Parlament üleminekusüsteemiga tingimisel, et nii komisjon kui nõukogu kohustuvad töötama võimalikult kiire maksupiiride täieliku kaotamise nimel. Sealpeale on Euroopa Parlament toetanud üleminekut päritoluriigis maksustamise süsteemile (2002. aasta resolutsioon). Viimastel aastatel on parlament olnud väga pühendunud ka üleminekukorra toimimise parandamisele ning lihtsustamisele ja ajakohastamisele ning võtnud käibemaksu kohta vastu mitmeid resolutsioone.

Aastal 1991 toetas Euroopa Parlament hariliku maksumäära 15%-list miinimumtasest; aastal 1997 hääletas ta soovitatud 25%-lise ülempiiri vastu, kuid kiitis 1998. aastal teatavatel kindlatel tingimustel heaks hariliku maksumäära vahemiku 15–25%. Aastal 1998 nõudis parlament lisaks meetmeid vähendatud käibemaksumäärade ühtse kohaldamise tagamiseks.

Aastal 2005 hääletas parlament 25%-lise käibemaksu ülemmäära poolt. Samuti kinnitas parlament oma toetust vähendatud maksumääradele teatavate töömahukate teenuste suhtes. Aastal 2007 toetas parlament ajutiste erandite kehtivuse pikendamist mõne uue liikmesriigi puhul, nõudes siiski tungivalt, et nõukogu leiaks 2010. aasta lõpuks maksumäärade struktuuri osas pikaajalise lahenduse. Parlament rõhutas samuti, et kohalikud teenused ei mõjuta siseturgu ja liikmesriikidel tuleks seepärast lubada selles valdkonnas vähendatud maksumäärade või isegi nullmäärade kohaldamist. Viimasena võttis Euroopa Parlament kaaluka enamusega vastu resolutsiooni, mis käsitleb ettepanekut (COM(2012)428) võtta vastu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses käibemaksupettuste vastase kiirreageerimismehhanismiga. Konsultatsioonid, mis puudutavad muutmissettepanekut COM(2012)206 vautšerite käsitlemise osas, lõpetab Euroopa Parlament eeldatavasti 2013. aasta esimeses pooles.

→ Doris Kolassa

5.12. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala

5.12.1. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldaspektid

Lissaboni leping seab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise varasemast prioriteetsemale kohale. Lepingus sätestatakse mitu olulist uut aspekti: tõhusam ja demokraatlikum otsustamismenetlus, mis tuleneb endise sammaste süsteemi kaotamisest ja millega viiakse otsustamismenetlus kooskõlla ELi õigusega, samuti Euroopa Liidu Kohtu pädevuse laienemine ja liikmesriikide parlamentide uus roll. Põhiõiguste kaitset tugevdatakse õiguslikult siduvaks muudetud põhiõiguste hartaga ning ELi kohustusega ühineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud järgmist: „Liit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega“. Tuleb märkida, et kõnealuse artikliga, milles sõnastatakse ELi põhi-eesmärgid, antakse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisele suurem prioriteetsus kui eelnevas Nice'i lepingus, kuna nüüd on seda eesmärki mainitud koguni enne siseturu väljakujundamise ülesannet.

ELi toimimise lepingu V jaotis – artiklid 67–89 – on pühendatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale. Lisaks üldsätetele sisaldab see jaotis peatükke, mis on spetsiaalselt pühendatud järgmistele valdkondadele:

- piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika
- õiguslane koostöö tsiviilasjades
- õiguslane koostöö kriminaalasjades
- politseikoostöö^[1].

Lisaks nimetatud sätetele tuleb viidata teistele artiklitele, mis on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisega lahutamatult seotud. Eelkõige ELi lepingu artiklile 6, mis käsitleb põhiõiguste hartat ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, ELi toimimise lepingu artiklile 8, mis käsitleb ebavõrdsuse vastu võitlemist, ELi toimimise lepingu artikli 15 lõikele 3, mis käsitleb juurdepääsuõigust institutsioonide dokumentidele, ELi toimimise lepingu artiklile 16, mis käsitleb isikuandmete

kaitset ning ELi toimimise lepingu artiklitele 18–25, mis käsitlevad diskrimineerimise keeldu ja liidu kodakondsust.

Eesmärgid

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevale alale seatud eesmärgid on sõnastatud ELi toimimise lepingu artiklis 67:

- „Liit moodustab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi ning liikmesriikide erinevaid õigustraditsioone ja -süsteeme.
- Liit tagab isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel ning kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika, mis on õiglane kolmandate riikide kodanike suhtes. Käesoleva jaotise kohaldamisel koheldakse kodakondsuseta isikuid kolmandate riikide kodanikena.
- Liit püüab tagada turvalisuse kõrge taseme kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia vältimise ja nende vastu võitlemise meetmetega, politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamise meetmetega, samuti kriminaalasjades tehtud kohtuotsuste vastastikuse tunnustamisega ning vajaduse korral kriminaalõiguse alaste õigusaktide lähendamisega.
- Liit hõlbustab õiguskaitse kättesaadavust eelkõige tsiviilasjades tehtud kohtuotsuste ja kohutuvliste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kaudu.“

[1] Vt infolehti 5.12.2, 5.12.3, 5.12.4, 5.12.6, 5.12.7.

Saavutused

A. Lissaboni lepinguga kehtestatud peamised uued aspektid

1. Tõhusam ja demokraatlikum otsustamismenetlus

Lissaboni lepinguga kaotatakse kolmas samm ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala võetakse üle ELi õigusesse. Õigusaktide vastuvõtmine toimub edaspidi üldjuhul Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 293 kirjeldatud seadusandliku tavamenetluse kohaselt. Nõukogu võtab otsuseid vastu kvalifitseeritud hääleteenamusega ning Euroopa Parlament kaasseadusandjana toimib vastavalt kaasotsustamismenetlusele.

2. Liikmesriikide parlamentide uus roll

ELi lepingu artiklis 12 ning protokollides nr 1 ja 2 täpsustatakse liikmesriikide parlamentide rolli ELis. Liikmesriikide parlamentidel on nüüdsest kaheksa nädalat aega uurida, kas seadusandliku akti eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, enne eelnõu kohta mis tahes otsuse langetamist ELi tasandil. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevad eelnõud kuuluvad uuesti läbivaatamisele juhul, kui üks neljandik liikmesriikide parlamentidest teeb sellekohase ettepaneku (protokoll nr 2 artikli 7 lõige 2).

Euroopa Kohtule võib esitada tühistamishagi, kui seadusandliku aktiga rikutakse subsidiaarsuse põhimõtet.

Liikmesriikide parlamendid osalevad Eurojusti ja Europoli tegevuse hindamises (ELi toimimise lepingu artiklid 85 ja 88).

3. Euroopa Kohtu pädevuse laienemine

Euroopa Kohtul on nüüdsest piiramatult õigus teha eelotsuseid vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kõikide aspektide kohta. Sellele vaatamata ei saa viie aasta jooksul pärast Lissaboni lepingu jõustumist esitada hagiid eelmise lepingu raames vastu võetud aktide kohta, mis käsitlevad politseikoostööd ja kriminaalasjades tehtavat õiguslast koostööd. Sama süsteem kehtib ka Euroopa Kohtule esitatud kohustuste rikkumise hagiid kohta (protokoll nr 36).

4. Komisjoni suurem roll

Komisjoni õigus esitada kohustuste rikkumise korral hagiid liikmesriikide vastu, kui need ei järgi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevaid sätteid, kujutab endast olulist uuendust, millega komisjonile antakse uus volitus kontrollida, kas seadusandlikke akte rakendatakse nõuetekohaselt.

5. Liikmesriikide võimalik osalemine vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala poliitika rakendamise hindamises

ELi toimimise lepingu artiklis 70 nähakse ette, et nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal võtta vastu meetmeid, mille alusel liikmesriigid hindavad koostöös komisjoniga objektiivselt ja erapooletult, kuidas liikmesriikide asutused on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala poliitikat rakendanud.

B. Euroopa Ülemkogu kavandav roll

Järjestikustest lepingutest tulenevate muudatuste kõrval tuleb eriliselt rõhutada Euroopa Ülemkogu rolli vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eri valdkondades täheldatavates muutustes ja edusammudes.

Tampere 1999. aasta oktoobris kokku tulnud Euroopa Ülemkogu kohtumisel peeti erikoosolek, mis keskendus Amsterdamil lepinguga antud võimaluste täies ulatuses kasutamisele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisel.

2004. aasta novembris võttis Euroopa Ülemkogu vastu uue viieaastase tegevuskava – Haagi programmi.

10. ja 11. detsembril 2009. aastal võttis Euroopa Ülemkogu vastu Stockholmi programmi. Selles uues mitmeaastases programmis aastateks 2010–2014 seatakse huvikeskmesse kodanike ning teiste isikute, kelle ees EL vastutust kannab, huvid ja vajadused.

Lissaboni lepingus tunnustatakse Euroopa Ülemkogu kaalukat rolli: „Euroopa Ülemkogu määratleb seadusandliku ja operatiivtegevuse kavandamise strateegilised suunised vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala piires“ (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 68).

C. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala spetsiaalsete juhtimisorganite – ametite loomine

Poliitika rakendamise toetamiseks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala teatavates olulistest valdkondades on asutatud eri ametid: Europol politseikoostöö küsimustes, Eurojust kriminaalasjades tehtava õiguslaste koostöö küsimustes, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet põhiõigusi ja diskrimineerimisvastast võitlust puudutavatel teemadel, Frontex ELi välispiiri kontrolli alal ning alles hiljuti loodi Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet.

Euroopa Parlamendi roll

Oma ülesannete täielikuks täitmiseks on Euroopa Parlamendil palju vahendeid ja pädevusi:

- pädevus õigusloome valdkonnas, kus Euroopa Parlament tegutses juba enne Lissaboni lepingut kaasseadusandjana kaasotsustamismenetluses,

- kuid kolmanda samba valdkonnas piirdus tema tegevus nõuandvate arvamuste esitamisega;
- eelarvapädevus, mille kohaselt Euroopa Parlament võtab koos nõukoguga vastu ELi eelarve;
 - Euroopa Kohtule tühistamishagi esitamise õigus, mida Euroopa Parlament kasutas näiteks direktiivi 2005/85/EÜ (liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta) teatavate artiklite tühistamise taotlemiseks ja selle saavutamiseks^[1];
 - poliitiline algatusõigus algatusraportite ja resolutsioonide vastuvõtmise teel teemadel, mille käsitlemist Euroopa Parlament peab vajalikuks^[2];
 - õigus saata delegatsioon liikmesriikidesse, et tutvuda sealsete probleemidega ja kontrollida, kuidas rakendatakse ELi tasandil vastuvõetud õigusakte. Seda õigust kasutati mõnes liikmesriigis varjupaigataotlejate vastuvõtukorra puhul^[3].

Peamised prioriteedid, mida Euroopa Parlament on viimaste aastate jooksul pidevalt esile tõstnud, võib kokku võtta järgmiselt:

- vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järjest olulisemaks muutumise teadvustamine ning sellega arvestamine ELi arengu raames;
- kolmanda samba kaotamine ning politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö integreerimine ELi menetlustesse ja õigusesse, et Euroopa Parlamendil oleks võimalik täiel määral täita tema demokraatlikku rolli õigusloome protsessis;
- nõukogus ühehäälsuse nõude tühistamine, et otsustamisprotsessi lihtsustada;
- tasakaalu säilitamine kodanike põhiõiguste kaitse ning turvalisuse ja terrorismivastase võitlusega seotud kohustuste vahel;
- põhiõiguste kaitse tugevdamine ja edendamine ELi põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks muutmisega ning põhiõiguste küsimustes abi ja oskusteavet pakkuva Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti loomisega.

→ Jean-Louis Antoine-Grégoire

^[1] Euroopa Kohtu 6. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-133/06.

^[2] Nt 18. jaanuari 2006. aasta resolutsioon homofobia kohta Euroopas.

^[3] 5. veebruari 2009. aasta resolutsioon.

5.12.2. Varjupaigapoliitika

Varjupaigapoliitika eesmärk on ühtlustada liikmesriikide varjupaigamenetlusi ühise varjupaigasüsteemi kehtestamisega. Lissaboni leping toob kaasa olulisi muudatusi. Nende rakendamine on täpsustatud Stockholmi programmis.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 67 lõige 2 ning artikkel 78.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 18.

Eesmärgid

Eesmärk on töötada välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühine poliitika, et tagada asjakohane seisund kõigile rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Poliitika peab olema kooskõlas 1951. aasta Genfi konventsiooni ja 1967. aasta protokolliga. Aluslepingu ega hartas ei määratleta termineid „varjupaik“ ega „pagulane“. Mõlemas dokumendis viidatakse selgesõnaliselt 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta protokollile.

Saavutused

A. Amsterdami ja Nice'i lepingu panus

Amsterdami lepingu jõustumine 1999. aastal andis ELi institutsioonidele uued volitused töötada välja varjupaiga küsimusi käsitlevaid õigusakte vastavalt eriomasele institutsioonilisele mehhanismile.

2001. aasta Nice'i lepingu kohaselt võtab nõukogu viie aasta jooksul alates selle jõustumisest teatud valdkondades vastu meetmed, eelkõige kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, samuti teatav hulk miinimumnõudeid (varjupaigataotlejate vastuvõtt, pagulasseisund, menetlused).

Lepingu kohaselt peab nõukogu tegema ühehäälese otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga, et määrata kindlaks ühised eeskirjad ja peamised põhimõtted, mis reguleerivad kõnealust valdkonda. Lepinguga on ette nähtud, et nõukogu võib edaspidi otsustada kohaldada kaasotsustamismenetlust ja võtta otsused vastu kvalifitseeritud hääleteenamusega. Nõukogu tegi sellise otsuse 2004. aasta lõpus ja kaasotsustamismenetlust kohaldatakse alates 2005. aastast.

B. Lissaboni leping

Lepinguga muudetakse varjupaigapoliitika meetmed osaks ühisest poliitikast. Selle eesmärk ei ole enam üksnes kehtestada miinimumnõuded, vaid

luua ühine süsteem, mis hõlmab ühetaolist seisundit ja ühetaolisi menetlusi.

Euroopa ühine varjupaigasüsteem peab hõlmama järgmist:

- ühetaoline varjupaigaseisund;
- ühetaoline täiendava kaitse seisund;
- ühine ajutise kaitse süsteem;
- ühine menetlus varjupaiga või täiendava kaitse seisundi andmiseks ja äravõtmiseks;
- kriteeriumid ja mehhanismid, millega määratakse kindlaks, milline liikmesriik vastutab taotluse läbivaatamise eest;
- taotlejate vastuvõtmise tingimusi käsitlevad normid;
- partnerlus ja koostöö kolmandate riikidega.

Otsuste tegemine ELis ei muutu.

Siiski paraneb Euroopa Liidu Kohtu teostatav kohtulik kontroll märkimisväärselt. Nüüdsest võib eelotsusetaotluse esitada iga liikmesriigi kohus ning mitte üksnes need siseriiklikud kohtud, kelle otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse alusel edasi kaevata, nagu see oli varem. See peaks võimaldama oluliselt kujundada Euroopa Kohtu kohtupraktikat varjupaigapoliitika osas.

C. Euroopa Ülemkogu programmid

Euroopa Ülemkogul vastu võetud järjestikused programmid on olulisel määral mõjutanud Euroopa varjupaigapoliitika rakendamist.

Tampere programmi vastuvõtmisega 1999. aasta oktoobris otsustas Euroopa Ülemkogu, et ühise Euroopa süsteemi rakendamine peaks toimuma kahes järjestikuses etapis. 2004. aasta Haagi programmis nõutakse, et teise etapi vahendid ja meetmed oleksid vastu võetud 2010. aasta lõpuks.

16. oktoobril 2008. aastal vastu võetud Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis korraldi „pühalikult, et igal tagakiusatud välismaalasel on õigus abile ja kaitsele Euroopa Liidu territooriumil vastavalt Genfi pagulasseisundi konventsioonile“. Samuti nõutakse „võimaluse korral 2010. aastal või hiljemalt 2012. aastal ühiseid tagatise sisaldava ühtse varjupaigamenetluse [kehtestamist] ning pagulaste ja täiendava kaitse saajate ühtse staatuse [vastuvõtmist]“.

Euroopa Ülemkogul 10. detsembril 2009. aastal vastu võetud Stockholmi programmis aastateks 2010–2014 ollakse „jätkuvalt pühendunud eesmärkidele luua kaitse ja solidaarsuse ühine ala, mis põhi-

neb ühisel varjupaigamenetlusel ja rahvusvahelist kaitset saavate isikute ühtsel staatusel”.

Programmis rõhutatakse eelkõige vajadust edendada kindlat solidaarsust nende liikmesriikidega, kes on erilise surve all, ja uue Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti tähtsust varjupaigapoliitikas.

D. Peamised kehtivad õigusaktid ja arutlusel olevad ettepanekud

- Nõukogu 20. septembri 2000. aasta otsus 2000/596/EÜ, millega asutatakse Euroopa Pagulaste Fond, EÜT L 252, 6.10.2000, lk 12.
- Nõukogu 11. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil, EÜT L 316, 15.12.2000.
- Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel, EÜT L 212, 7.8.2001, lk 12.
- Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, ELT L 31, 6.2.2003, lk 18; uuesti sõnastamise ettepanek: COM(2008)0815 lõplik; muudetud ettepanek: COM(2011)0320 lõplik.
- Nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 50, 25.2.2003, lk 1); uuesti sõnastamise ettepanek: COM(2008)0820 lõplik.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT L 337, 20.12.2011).
- Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta; uuesti sõnastamise ettepanek: COM(2009)0554 lõplik; muudetud ettepanek: COM(2011)0319 lõplik.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta otsus nr 573/2007/EÜ, millega luuakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Pagulasfond aastateks

2008–2013 ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2004/904/EÜ, ELT L 144, 6.6.2007.

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta otsus nr 575/2007/EÜ, millega asutatakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Tagasispõrdumisfond aastateks 2008–2013, ELT L 144, 6.6.2007.
- Nõukogu 25. juuni 2007. aasta otsus 2007/435/EÜ, millega asutatakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” raames Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond aastateks 2007–2013, ELT L 168, 28.6.2007.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta määrus (EL) nr 439/2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, ELT L 132, 29.5.2010, lk 11.

Euroopa Parlamendi roll

21. juuni 2007. aasta resolutsioonis varjupaigapoliitika, praktilise koostöö ja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi otsustusprotsessi kvaliteedi kohta, 2. septembri 2008. aasta resolutsioonis Dublini süsteemi hindamisaruande kohta ning 10. märtsi 2009. aasta resolutsioonis ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta annab Euroopa Parlament ülevaate peamistest suundadest ja probleemidest.

Parlament nõuab usaldusväärset ja erapooletut menetlust, selle tõhusat rakendamist ja rajanemist välja ja tagasisaatmise lubamatuse põhimõttel. Rõhutab vajadust vältida kaitsetaseme ja vastuvõtu kvaliteedi langemist ning ELi välispiiridel asuvate liikmesriikide koormuse õiglasemat jaotamist.

Parlament rõhutab, et kinnipidamine peaks olema võimalik ainult selgelt kindlaks määratud erandolukorras, millega peab kaasnema õigus pöörduda kohtu poole. Toetab Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti loomist.

Lisaks sellele on Euroopa Parlamendil õigus esitada Euroopa Kohtule tühistamishagi. Seda vahendit on ta edukalt kasutanud, et muuta kehtetuks sätted nende kolmandate riikide ühise nimekirja vastuvõtmise tingimuste kohta, mida liikmesriigid käsitlevad turvaliste päritoluriikidena ja turvaliste Euroopa kolmandate riikidena direktiivi 2005/85/EÜ kohaselt (Euroopa Kohtu 6. mai 2008. aasta otsus, kohtuasi C-133/06).

Samuti on Euroopa Parlament korraldanud külastusi liikmesriikide majutuskeskustesse ja kinnipidamiskohtadesse. 5. veebruari 2009. aasta resolutsioonis direktiivi 2003/9/EÜ (millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded) rakenda-

mise kohta Euroopa Liidus ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni külastuste kohta ajavahemikul 2005–2008 viidatakse liikmesriikides esinevatele puudustele kehtivate õigusaktide rakendamisel.

Uue varjupaigapaketi esitamise eesmärk aastaks Euroopa ühine varjupaigasüsteem ning Euroopa Parlament andis kaasseadusandjana oma arvamuse esimesel lugemisel 7. mail 2009. aastal komisjoni esitatud nelja ettepaneku kohta: vastuvõtu miinimumnõuded, Eurodac, taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramine ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet. Üldiselt – ja võttes arvesse mitut esitatud muudatusettepanekut – olid Euroopa Parlamendi raportöörid komisjoni ettepa-

neketega ja üldise lähenemisviisiga rahul^[1]. Pärast rohkem kui kaheaastaseid läbirääkimisi ja 2010. aastal määruse vastuvõtmist Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti loomise kohta ja 2011. aasta lõpus kvalifikatsioonide direktiivi vastuvõtmist (vt eespool „Saavutused”, punkt D), saavutati nõukogus poliitiline kokkulepe 2012. aasta oktoobris parlamendiga vastuvõtudirektiivi üle peetud läbirääkimiste alusel. Kõnealune õigusakt on kavas lähitulevikus ametlikult heaks kiita. Lõpetada tuleb veel läbirääkimised Dublini ja Eurodaci määruste üle, et võtta täielikult kasutusele uus Euroopa ühine varjupaigasüsteem.

→ Jean-Louis Antoine-Grégoire

[1] Vastuvõtu miinimumnõuded, A. Masip Hidalgo, 2008/0244; Eurodac, N. Vlad Popa, 2008/0242; Euroopa tugiamet, J. Lambert, 2009/0027; liikmesriik, kes vastutab taotluse läbivaatamise eest, J. Hennis-Plasschaert, 2008/0243; Euroopa Pagulasfond, B. Dührkop Dührkop, 2009/0026.

5.12.3. Sisserändepoliitika

Tulevikku suunatud ja laiahaardelise, solidaarsusel põhineva Euroopa rändepoliitika väljatöötamine on Euroopa Liidu üks olulisi eesmärgi. Rändepoliitika eesmärk on luua tasakaalustatud alus nii seadusliku kui ka ebaseadusliku sisserände küsimuste lahendamiseks.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklid 79 ja 80.

Pädevus

Seaduslik ränne: Euroopa Liidul on pädevus määrata kindlaks kolmandate riikide kodanike töö, õppimise või perekonna taasühinemise eesmärgil liikmesriiki seaduslikult sisenemise ja seal elamise tingimused. Liikmesriikidele jääb siiski õigus otsustada, kui palju nad lubavad oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saavad riiki töö otsingutega seoses.

Integratsioon: EL võib liikmesriike ergutada võtma meetmeid ja neid toetada, et soodustada liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni. Ükski säte ei kohusta aga liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama.

Võitlus ebaseadusliku rände vastu: Euroopa Liidult oodatakse ebaseadusliku sisserände tõkestamist ja piiramist, eelkõige tõhusa ja põhiõigusi austava tagasivõtupoliitika rakendamise teel. **Ebaseaduslik rändaja** on isik, kes siseneb ELi ilma nõuetekohase viisa või loata või jääb liitu pärast viisa kehtivusaja lõppemist.

Tagasivõtuleping: EL võib sõlmida kolmandate riikidega tagasivõtulepinguid selliste riigis loata elavate kolmandate riikide kodanike tagasivõtmiseks nende päritolu- või transiidiriiki, kes ei täida või enam ei täida liikmesriigi territooriumile sisenemise, seal viibimise või elamise nõudeid.

Eesmärgid

Tasakaalustatud aluse loomine sisserände reguleerimiseks: ELi eesmärk on luua tasakaalustatud alus seadusliku rände küsimustega tegelemiseks ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks. Nõuetekohane rändevõrgude juhtimine eeldab liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglast kohtlemist, ebaseadusliku sisserände võitlemise meetmete tõhustamist ja tihedamat koostööd kolmandate riikidega kõikides valdkondades. ELi eesmärk on töötada seaduslike sisserändajate jaoks välja ühtsed õigused ja kohustused, mis oleksid võrreldavad ELi kodanike õiguste ja kohustustega.

Solidaarsuse põhimõte: Lissaboni lepingu kohaselt juhitudakse sisserändepoliitika kavandamisel ja elluviimisel „solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõtetest“ (ELTL artikkel 80).

Saavutused

A. Lissaboni lepingust tulenevad institutsioonilised muutused

Lissaboni lepinguga, mis jõustus 2009. aasta detsembris (1.1.5), võeti seadusliku rände valdkonnas kasutusele kaasotsustamismenetlus ja hääletamine kvalifitseeritud hääleteenamusega ning loodi uus seaduslik alus integratsioonimeetmete võtmiseks. Praegu rakendatakse nii ebaseadusliku kui ka seadusliku sisserände poliitika vallas seadusandlikku tavamenetlust ning parlament on seadusandlusprotsessi kaasatud nõukoguga samadel alustel.

Lissaboni lepingus toodi ka selgelt välja, et EL jagab selles valdkonnas pädevusi liikmesriikidega, eelkõige seoses sellega, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes sisenevad seaduslikult riiki töö otsimise eesmärgil (ELTL artikli 79 lõige 5). Peale selle sätestatakse, et kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu korral liikmesriiki võib võtta meetmeid asjaomase liikmesriigi toetamiseks (ELTL artikli 78 lõige 3).

Ka on Euroopa Kohtul nüüd sisserände- ja varjupaigapoliitika valdkonnas täielik pädevus.

B. Viimased poliitilised muutused

1. Euroopa sisserände- ja varjupaigapakt

Euroopa Ülemkogu võttis Euroopa sisserände- ja varjupaigapakti vastu 15. oktoobril 2008 (eesistujariigi järeldused 14368/08). Pakt väljendab täielikku valmidust luua ühine sisserände- ja varjupaigapoliitika, mis põhineb viiel sambal, millest kolm on seotud sisserändega: seadusliku sisserände korraldamine nii, et võetakse arvesse iga liikmesriigi kindlaksmääratud prioriteete, vajadusi ja vastuvõtuvõimet ning soodustatakse integratsiooni; ebaseadusliku sisserände ohjamine, tagades eelkõige ebaseaduslike sisserändajate tagasipöördumise päritolu- või transiidiriiki; ning partnerlussuhete loomine päritolu- ja transiidiriikidega, et soodustada rände ja arengu valdkonna vahelist koostööd. Varjupaigaküsimuste kohta vt lähemalt 5.12.2.

2. Stockholmi programm

Euroopa Ülemkogu võttis 2009. aasta detsembri kohtumisel vastu dokumendi „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel“. Olles jätkuks Tampere ja Haagi programmidele, kujutab Stockholmi programm endast vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas uut mitmeaastast kava meetmete võtmiseks ajavahemikus 2010–2014. Selles määratletakse ELi rändepoliitika prioriteedid.

C. Viimased muutused õigusaktide valdkonnas

Alates 2008. aastast on vastu võetud mitu olulist sisserände- ja varjupaigaküsimusi reguleerivat direktiivi ning lähitulevikus vaadatakse läbi veel mitu asjakohast direktiivi.

1. Seaduslik ränne

Kuna ELi tööjõu sisserände kõiki aspekte hõlmava üldise õigusakti vastuvõtmine tekitas raskusi, on praegu võetud suund valdkondlike õigusaktide vastuvõtmisele rändajate kategooriate kaupa, et panna sel moel alus seadusliku rände poliitikale ELi tasandil.

Direktiivi 2009/50/EÜ (kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta) alusel võeti kasutusele „ELi sinine kaart“, mille sisuks on kiirmenetlus teatava elamis- ja tööloa väljastamiseks, et muuta liikmesriikides kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö saamine kolmandate riikide kodanikele ligiõmbavamaks. Liikmesriigid pidid hakkama direktiivi rakendama alates 19. juunist 2011 ning esimese rakendamist kajastava aruande koostamise tähtaeg on 2014. aasta juuni.

Ühtse loa direktiiviga (2011/98/EL) viiakse kolmandate riikide kodanike jaoks sisse ühtne lihtsustatud taotlemismenetlus elamis- ja tööloa saamiseks liikmesriigis ning sätestatakse ühtsed õigused, mis tuleb seaduslikult riigis viibivatele sisserändajatele tagada. Direktiivi tuleb rakendada alates 25. detsembrist 2013 ning esimese rakendamist kajastava aruande koostamise tähtaeg on 2016. aasta detsember.

Komisjon esitas 13. juulil 2010 veel kaks õigusakti eelnõu: ettepanek võtta vastu direktiiv kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral (COM(2010)0378) ning ettepanek võtta vastu direktiiv kolmandate riikide kodanike hooaj töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (COM(2010)0379). Nende kahe ettepaneku üle otsustamine on lisatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu tegevuskavva.

25. märtsil 2013 esitas komisjon uue ettepaneku (COM(2013)0151) võtta vastu direktiiv, et tõhustada kehtivaid õigusakte, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes soovivad ELi sise-

neda õpingute või teadustöö eesmärgil (direktiivid 2004/114/EÜ ja 2005/71/EÜ).

Nende kolmandate riikide kodanike staatust, kes on Euroopa Liidus pikaajalised elanikud, reguleerib endiselt nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ.

2. Integratsioon

Komisjon kavatab läbi vaadata direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. 2011. aastal avaldati roheline raamat, millega algatati avaliku arutelu protsess. 2012. aastal avaldas Euroopa rändevõrgustik uuringu perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise kohta.

Komisjon avaldas 2010. aasta aprillis poliitikakujundajatele ja selle valdkonna töötajatele mõeldud integratsiooni käsiraamatu kolmanda väljaande ja võttis 2011. aasta juulis vastu kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava. Lisaks loodi 2009. aastal veel kaks vahendit integratsiooniküsimuse käsitlemiseks: Euroopa integratsioonifoorum (komisjoni ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee eestvedamisel) ja Euroopa integratsioonialane veebileht (<http://ec.europa.eu/ewsi/en/>).

3. Ebaseaduslik ränne

Euroopa Liit on võtnud vastu kaks olulist õigusakti ebaseadusliku rände vastu võitlemiseks:

- tagasisaatmisdirektiiviga (2008/115/EÜ) kehtestatakse ELi ühtsed normid ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks. Liikmesriigid pidid jõustama direktiivi 24. detsembriks 2010 ja esimese rakendamist kajastava aruande koostamise tähtaeg on 2013. aasta detsember.
- direktiiviga 2009/52/EÜ määratakse kindlaks karistused ja meetmed, mida liikmesriigid peavad kohaldama tööandjate suhtes, kes rikuvad keeldu võtta tööle ebaseaduslikult riigis viibivaid kolmandate riikide kodanikke. Liikmesriigid pidid jõustama direktiivi 20. juuliks 2011 ja esimese rakendamist kajastava aruande koostamise tähtaeg on 2014. aasta juuli.

Samal ajal peab EL läbirääkimisi ja sõlmib tagasivõtulepinguid rändajate päritolu- ja transiidiriikidega, et saata ebaseaduslikud rändajad tagasi ja teha koostööd võitluses inimkaubanduse vastu. Nimetatud lepingud sisaldavad ELi ja tema kolmandatest riikidest partnerite vastastikuse koostöö alaseid kohustusi. Läbirääkimised on lõpetatud ja lepingud on jõustunud Hongkongi, Macau, Sri Lanka, Albaania, Venemaa, Ukraina, Bosnia ja Hertsegoviina, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi, Montenegro, Pakistani, Serbia, Moldova ja Gruusiaga. Tagasivõtulepingud Armeenia, Cabo Verde ja Türgiga on praegu arutlusel Euroopa Parlamendis.

4. Üldine lähenemisviisi rändele

Euroopa Ülemkogu toetas 2008. aasta juunis üldist lähenemisviisi rändele, et koondada ja ühtlustada kõik rändega seotud poliitikameetmed. Nende hulka kuuluvad arengupoliitika, seaduslikku rännet soodustavad ja ebaseadusliku rände vastu suunatud meetmed, oskustööjõu vajaduse reguleerimine dialoogi raames ning koostöö ja partnerlus päritolu- ja transiidiriikidega. Kuigi viisa saamise lihtsustamise ja seaduslike rändekanalite juurdepääsetavuse eest vastutavad peamiselt liikmesriigid, on komisjoni ülesanne pidada läbirääkimisi viisarežiimide lihtsustamise üle ja toetada kõnealuste riikide piirivalve ja sisserändega tegelevate ametnike väljaõpet. Teisest küljest peaks aga komisjon püüdma arenguabi kaudu leevendada vaesust, et vähendada rände tõuke- tegureid.

Üldise lähenemisviisi põhivahend on nn liikuvus-partnerluse sõlmimise võimalus kolmandate riikidega. See partnerlus ei hõlma mitte üksnes tagasisivõtulepingut, vaid kogu meetmete kogumit arenguabist kuni ajutise sissesõiduviisa saamise lihtsustamiseni, korduvrändega seotud meetmeid ja ebaseadusliku rände vastu suunatud võitlust.

Euroopa Parlamendi roll

Parlament toetab aktiivselt Euroopa sisserändepoliitika kasutuselevõtmist. Kolmandate riikide kodanike vastuvõtmise osas on Euroopa Parlament nõudnud õiguslike vahendite, eelkõige ebaseadusliku sisserände ajendeid vähendavate meetmete väljatöötamist.

Oma 25. novembri 2009. aasta resolutsioonis Stockholm programmi kohta nõudis Euroopa Parlament tungivalt, et integratsiooni-, sisserände- ja varjupaigapoliitika põhineks põhiõiguste täielikul austamisel. Parlament mõistis veel kord hukka tagasisaamise ja kollektiivsed väljasaatmised riikidesse, kus inimõigusi ei austata. Parlament on alati rõhutanud, et arvesse peaks võtma ka kõige kaitsetumas olukorras olevate rühmade, nagu pagulased ja alaealised, vajadusi.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on parlament olnud aktiivselt kaasatud sisserände küsimusi käsitlevate uute õigusaktide vastuvõtmise protsessi. Nii oli tal näiteks määrava tähtsusega roll tagasisaatusdirektiivi ja ühtse loa direktiivi kavandamisel ja vastuvõtmisel.

→ Rosa Raffaelli

5.12.4. Välispiiride haldamine

Pärast kiire arenguga ajajärku, mida iseloomustas selliste vahendite ja ametite nagu SIS (Schengeni infosüsteem), VIS (viisainfosüsteem) ja Frontex loomine, on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala nüüd sisenemas konsolideerimisperioodi, et parandada välispiiride hea haldamise kõige tähtsamat tegurit ehk suurendada usaldust liikmesriikide ning riikide ja ELi institutsioonide vahel.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikkel 77 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 62).

Eesmärgid

Euroopa Liidus lubatakse isikutel sisepiire ületada ilma kontrollita, kuid kehtestatakse ühised standardid seoses kontrolliga välispiiridel ja luuakse nende piiride haldamiseks integreeritud süsteem.

Saavutused

Esimene samm liidu välispiiride ühise haldamise suunas astuti 14. juunil 1985, kui Euroopa Ühenduse kümnest liikmesriigist viis kirjutas alla **Schengeni lepingule**, mida viis aastat hiljem täiendati **Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga**. Leping ja konventsioon koos nende alusel vastu võetud eeskirjade ja seotud lepingutega moodustavad **Schengeni acquis**. Nende lepingute ja kokkulepetega loodud piirikontrollivaba ala ehk **Schengeni ala** koosneb praegu 26 Euroopa riigist (lisateavet Schengeni ala kohta saab infolehelt „Isikute vaba liikumine“, 2.1.3).

A. Schengeni välispiiride acquis' loomine

Eeskirjad, mis moodustavad tänase Schengeni välispiiride **acquis**, mille aluseks on algupärane **acquis**, mis võeti ELi õiguskorda üle Amsterdami lepinguga, hõlmavad suurt hulka meetmeid. Need võib laias laastus jagada viide kategooriasse.

Esmalt on võimalik kindlaks teha Schengeni piiri **acquis**' kitsamas tähenduses, need on meetmed, millega kehtestatakse piiriületuskord Schengeni välispiiridel. ELi piirihalduse põhieesmärk on tagada nendest meetmetest kinnipidamine ja nende nõuetekohane rakendamine. Selles kategoorias on kõige olulisem õigusakt **Schengeni piirieskirjad**, millega reguleeritakse isikute liikumist üle Schengeni piiride. Seadusandlike meetmete teine kategooria koosneb meetmetest, mille eesmärk on kehtestada rahaliste kohustuste jagamise määr Schengeni välispiiride haldamisel. Siinkohal on kõige olulisem vahend **Välispiirifond**. Kolmas meetmete kategooria on seotud rände ja piirihalduse tsentraliseeritud andmebaaside kasutuselevõetuga: **Schengeni infosüsteem (SIS)**, **viisainfosüsteem (VIS)** ja **Eurodac**, Euroopa sõrmejälgede andmebaas varjupaigataotlejate ja ebaseaduslike sisserändajate tuvastamiseks

(lisateavet selle andmebaasi kohta saab infolehelt „Varjupaigapoliitika“, 5.12.2). Neljas kategooria koosneb meetmetest, mis takistavad ilma loata sisenemist, transiiti ja riigis viibimist ning karistavad nende eest. Viies ja viimane kategooria, institutsioonilised meetmed operatiivkoostöö koordineerimiseks, on tihedalt seotud operatiivkoostöö sisseseadmisega välispiiride haldamise eesmärgil. Selle koostöö nurgakivi on **Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (Frontex)**.

1. Schengeni infosüsteem (SIS)

Schengeni infosüsteem (SIS) on Schengeni ala tugisammas. Operatiivtasandil on SIS suurim ühine andmebaas, mille eesmärk on avaliku julgeoleku tagamine, politsei ja õigusosalase koostöö toetamine ning välispiirikontrolli haldamine. Osalevad riigid edastavad hoiatusteateid tagaotsitavate või teadmata kadunud isikute, kadunud või varastatud esemete ja sisenemiskeelu kohta. SISile on otsene juurdepääs kõigil politseinikel ja teistel õiguskaitsetöötajatel ja õiguskaitseasutustel, kes vajavad oma töös Schengeni infosüsteemis töödeldavat teavet. Täiendavat või lisateavet hoiatusteade kohta Schengeni infosüsteemis vahetatakse riikliku tasandi alalise struktuuri kaudu, mis kannab nime **SIRENE** (täiendava teabe taotlemine riiklikest kannetest). SIRENE bürood on loodud kõigis Schengeni riikides. Nende ülesanne on kooskõlastada SISI hoiatusteadeid seotud meetmeid ja tagada asjakohaste meetmete võtmine, kui vahi alla võetakse tagaotsitav isik, kui Schengeni alasse püüab uuesti siseneda inimene, kellele loa andmisest on keeldutud, kui leitakse teadmata kadunud isik või kui konfiskeeritakse varastatud auto või isikut tõendav dokument jne. Teise põlvkonna Schengeni infosüsteemil (**SIS II**) on uued funktsioonid ja omadused, nagu biomeetrilised andmed ja hoiatusteade omavaheline sidumine. SIS II kasutuselevõttu, mis esialgu oli kavandatud 2007. aastal, lükati süsteem tehnilise keerukuse tõttu mitu aastat edasi. Süsteem käivitati lõpuks 9. aprillil 2013. SIS II, nagu ka süsteemi VIS ja Eurodac, juhib uus ELi amet, **suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa amet**.

2. Viisainfosüsteem (VIS)

Endiselt katsetamis- ja loomisfaasis oleva viisainfosüsteemi eesmärk on parandada ühise viisapoliitika rakendamist, konsulaarkoostööd ning viisasad väljastavate keskasutuste vahelist konsulteerimist. Kui vii-

sainfosüsteem lõpuks täielikult kasutusele võetakse, on see ühendatud kõigi viisasad väljastavate konsulaatidega Schengeni ala riikides ning nende välispiiripunktidega. Nendes piiripunktides võimaldab VIS piirivalveametnik kontrollida, kas biomeetrilise viisa omanik on sama isik, kes viisat taotles. Esimese kontrolli puhul tehakse kindlaks, kas piiripunkti skaneeritud sõrmejäljed vastavad viisaga kaasasolevatele biomeetrilistele andmetele. Teine identifitseerimise eesmärgil tehtav kontroll seisneb piiripunkti võetud sõrmejälgede võrdlemises kogu VIS-andmebaasiga, millest eeldatavasti saab täisvõimsuse saavutamisel maailma kõige suurem biomeetriline andmebaas. Süsteem on väga turvaline tagamaks, et see on vastupidav ja ligipääsetav igal ajal ning et andmed on kättesaadavad üksnes volitatud töötajatele seaduslikult lubatud eesmärkidel. Viisainfosüsteem ei käivitunud kõigis Schengeni ala konsulaatides üle maailma ühekorraga, vaid võetakse kasutusele järkjärgult piirkondade kaupa. 2011. aasta oktoobris alustas VIS tööd kõigis Schengeni riikide viisasad väljastavates konsulaatides Põhja-Aafrikas, 2012. aasta mais Lähis-Idas ja 2012. aasta oktoobris Pärsia lahe piirkonnas. Süsteemi ülemaailmne kasutuselevõtt võtab aega veel vähemalt kaks aastat.

3. Frontex

Sarnaselt Euroopa sisejulgeoleku struktuuriga, mida on järkjärgult kujundatud igapäevase Schengeni koostööga, selliste õigusaktidega nagu Amsterdami leping ning poliitiliste suunistega lähtuvalt Tampere, Laekeni, Sevilla ja Thessaloniki Euroopa Ülemkogu järeldustest, on ka piirijulgeoleku valdkonnas toimunud areng, kus riiklikele huvidele keskendatud ja iga riigi suveräänsuse aluseks olevatelt süsteemidelt on edasi liigutud välispiiridel tehtava operatiivkoostöö suunas. Ehkki vastutus välispiiride kontrolli ja valve eest lasub endiselt liikmesriikidel, täiendavad riiklike piirijulgeoleku süsteeme üha enam ühtsed tõhusad üleuroopalised mehhanismid võimalike riskide juhtimiseks välispiiridel.

Selle protsessi üks põhielemente on Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (Frontex). Agentuur hakkas tööle 3. oktoobril 2005 vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 2007/2004. Agentuuris töötab 160 eksperti ja selle peakorter asub Varssavis.

Frontex endab üleuroopalist tervikliku piirijulgeoleku mudelit, mis parandab piirijulgeolekut, tagades liikmesriikide operatiivkoostöö kooskõlastamise. Agentuur vastutab mitme valdkonna eest, mis on kindlaks määratud Frontexi määruses, pöörates erilist tähelepanu riskianalüüsi tegemisele, operatiivkoostöö kooskõlastamisele liikmesriikide vahel piirihalduse valdkonnas ja vajaliku toe pakkumisele liikmesriikidele, kes korraldavad tagasisaatmisoperatsioone. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrusega (EL) nr 1168/2011, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004, uuendati Frontexi volitusi, nimelt tugevdati tema te-

gevusvõimet mitmes valdkonnas ning tagati agentuuri ülesannete täitmine täielikus kooskõlas vastavate ELi õigusaktidega, sh põhiõiguste hartaga.

B. ELi välispiiride haldamine tulevikus

Vaatamata esimestele sammudele välispiiride integreeritud haldamise valdkonnas, millega viimasel aastatel on kaasnenud vägagi nähtavad sekumvormid, näiteks tehnilise infrastruktuuri taseme uuendamine, eriti ida- ja lõunapiiril, 60+ ühisoperatsioonid ebaseadusliku sisserände vastu (sealhulgas praegune operatsioon „Poseidon“ Kreeka ja Türgi piiril) ning piirivalve kiirreageerimisrühmade (RABIT) ja varustuse (CREATE) loomine, et aidata liikmesriike erandlikes ja kiireloomulistes olukordades, on valdavaks siiski riikliku tasandi meetmed, mis omavahel on nõrgalt seotud. Pole märkigi sellest, et olukord võiks lähiajal muutuda. Lissaboni leping ja sellega suuresti ümber kujundatud õiguslik alus välispiiride halduse meetmete vastuvõtmiseks jätavad ELi seadusandjatele olulise mänguruumi, et võtta vastu seadusandlikke meetmeid välispiiride halduse tõeliselt tervikliku süsteemi jaoks. Praktika peab siiski näitama, kas sellised meetmed võetakse tõepoolest vastu välispiiride halduse õiguslikule alusele tuginedes või hoopis politseikoostöö peatüki alusel (lisateavet sellist liiki koostöö ja selle õigusliku aluse kohta vt infolehel „Politseikoostöö“ 5.12.7). Lisaks ei ole üldse selge, kui kaugele võib see uus õiguspädevus praeguses poliitilises olukorras ulatuda, seda mitte ainult koordineerimisvolituste, vaid ka täidesaatva võimu üleandmisel, millega kaasneks näiteks Euroopa Piirivalvekorpusel loomine või hiljuti loodud sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alalise komitee (COSI) muutmine millekski ELi siseministeriumi laadseks. Ent aeg ei ole veel küps selliseks vapustavaks läbimurdeks. See, mida selle asemel näeme, on pikk ja väga vajalik periood vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala konsolideerimiseks, mis võimaldab parandada välispiiride hea haldamise kõige tähtsamat tegurit, nimelt suurendada vastastikust usaldust liikmesriikide ning riikide ja ELi institutsioonide vahel. See ei tähenda seda, et välispiiride haldus on sisenemas stagnatsiooniperioodi. Antud valdkonnas on näha juba uusi suundumusi. Komisjoni 2008. aasta veebruari kolm teatist ühispealkirjaga „**ELi piiripakett**“ tähistavad siin selget pöördepunkti. Paketis tutvustati mitmeid elektroonilisi ja muid tehnoloogilisi lahendusi, mida nimetatakse e-piirideks, sh täisautomaatne piirikontroll, terviklikud kontrollisüsteemid riiki sisenemisel ja riigist väljumisel, lennureisijate kontroll ja elektroonilised reisiload, kõrgtehnoloogilised piirirajatised ja virtuaalsed tarad. Täpsemalt keskendutakse kolmikpaketi alljärgnevale:

- täiustatud piirihaldusmeetmed, st kontrolli- ja lihtsustatud meetmete kombineerimine, mis hõlmab järgmist: heausksetele reisijatele lihtsustusi tänu biomeetrilistele identifikaatoritele ja automaatväravatele, hästi väljaarendatud

riiki saabumise ja riigist lahkumise süsteemi, mis võimaldab piirivalveasutustel teha kindlaks, kes on nende territooriumil ja kes mitte, reisiloo elektroonilist süsteemi **ESTA**, mille puhul reisijad peavad saama eelnevalt loa, enne kui nad võivad minna Euroopasse suunduva lennuki või mõne muu transpordivahendi pardale;

- Frontexi edasiarendamine, et agentuur saaks endale ise varustust soetades suurema autonoomia **RABIT/CRATE**-sekkumiste läbiviimisel ning saaks koostööd teha kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- tulevane Euroopa piiride valvamise süsteem (**EUROSUR**), et täiustada sujuvat kontrolli piiripunktides võrdväärselt range järelevalve- ja teabevahetussüsteemiga ELi rohelisel ja sinisel piiril.

Mõned kuud hiljem, reageeringuna komisjoni paketi ja eriti komisjoni piirihaldusmeetmeid käsitlevatele ettepanekutele moodustati 2008. aasta tulevikurühm, kellele tehti ülesandeks mõelda vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajaneva ala edasiarendamisele pärast Haagi programmi lõppemist; Haagi programmile järgnes **Stockholmi programm**, mille Euroopa Ülemkogu kiitis heaks 2009. aasta detsembris, ning lõpuks komisjoni 20. aprilli 2010. aasta **Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava**, milles rõhutatakse, et „olemasolevaid vahendeid täiendava moodsa tehnoloogia asjakohane kasutamine piirihalduses osana riskiohjamismeetmetest võib samuti aidata parandada heausksete reisijate Euroopasse pääsu ja soodustada innovatsiooni ELi tööstuses. Seega suurendatakse niiviisi Euroopa rikkust ja kiirendatakse majanduskasvu ning tagatakse liidu kodanike turvatunne“ (Stockholmi programmi kohta leiab rohkem andmeid infolehest „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldaspektid“, 5.12.1.). Komisjon esitas 25. oktoobril 2011 teatise **arukate piiride** kohta, milles kirjeldatakse põhivalikuid uute tehnoloogiate kasutamiseks, et lihtsustada välisriikide kodanike jaoks ELi reismist ja paremini jälgida kolmandate riikide kodanike piiriületust. Need valikuvõimalused sisaldavad järgmist:

- **riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem**, mis registreeriks riiki sisenemise aja ja koha ning lubatud lühiajalise viibimise kestuse elektroonilises andmebaasis, mis asendaks praeguse passide tembeldamise süsteemi. Need andmed tehakse kättesaadavaks piirikontrolli ja migratsiooni asutustele;

- **registreeritud reisijate programm**, mis võimaldaks kolmandatest riikidest pärit teatavate sagedaste reisijate (nt ärireisijad, pereliikmed jt) sisenemisel ELi kohaldada asjakohast eelkontrolli ja kasutada automaatväravatega lihtsustatud piirikontrolli. See kiirendaks igal aastal 4–5 miljoni reisija piiriületamist ja ergutaks investeerimist moodsasse automaatsesse piirikontrolli (nt e-passide alusel) suuremates piiriületuspunkti-des.

Komisjon esitas EUROSURI seadusandliku ettepaneku 12. detsembril 2011 ning ettepanekud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi ning registreeritud reisijate programmi kohta 28. veebruaril 2013.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on nendele algatustele reageerinud erinevalt. Kui Frontexi tõhusam korralduslik roll leidis Euroopa Parlamendis laialdast toetust, väljendati suuri kõhklusid seoses tohtute tehniliste täiendustega ja välispiiridel kavandatava isikuandmete masstöötlmisega. Euroopa Parlamendi seisukohast on selline andmete kogumine ja töötlemine iseenesest ulatuslik sekkumine eraellu, pealegi veel sellises mahus. Mida rohkem andmeid kasutatakse edastusstruktuurides ja profiilide loomise süsteemides, seda suurem on andmete lekkimise, ekslike tulemuste ja ebameeldivate tagajärgede oht asjaomastele isikutele. Samuti on Ameerika Ühendriikide kui maailma suurima piirijulgeoleku katselabori pikaajaliste kogemuste põhjal teada, et isegi tohtud investeringud kõrgtehnoloogiasse ei ole suutnud muuta USA piire hermeetiliseks. Seetõttu rõhutas Euroopa Parlament oma 25. novembri 2009. aasta **resolutsioonis Stockholmi programmi kohta**, et „uued piirihaldusvahendid või mahukad andmesalvestussüsteemid tuleks kasutusele võtta alles siis, kui olemasolevad vahendid on täiesti töökindlad, ohutud ja usaldusväärsed“, ning nõudis „uute vahendite vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhjalikku hindamist seoses selliste küsimustega nagu riiki sisenemine / riigist lahkumine, registreeritud reisija programm, broneeringuinfo ja elektrooniline reisiluba“. Lõpuks nõudis Euroopa Parlament, et „võetaks vastu terviklik kavand, milles nähakse ette liidu integreeritud piirikontrollistrateegia üldised eesmärgid ja struktuur, et rakendada tõeliselt ellu ühist poliitikat varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas“.

→ Andreas-Renatus Hartmann

5.12.5. Õiguslane koostöö tsiviilasjades

Piiriülese toimega tsiviilasjades arendab Euroopa Liit õiguslast koostööd, mille nurgakivi on kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikune tunnustamine. Tsiviilasjades tehtava õiguslaste koostöö peamised eesmärgid on õiguskindlus ning lihtne ja tõhus juurdepääs õiguskaitsele, mis tähendab pädeva jurisdiktsiooni hõlpsat tuvastamist, kohaldatava õiguse selget väljatoomist ning kiireid ja tõhusaid tunnustamis- ja rakendusmenetlusi.

Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikli 81 lõige 1.

Eesmärgid

ELi tsiviilasjades tehtava õiguslaste koostöö meetmed keskenduvad järgmiste eesmärkide saavutamisele:

- tagada kodanikele kõrgel tasemel õiguskindlus nende piiriülestes suhetes kohaldatavas tsiviilõiguses;
- tagada kodanikele piiriüleste vaidluste lahendamiseks lihtne ja tõhus juurdepääs õigusemõistmisele;
- lihtsustada tsiviilõigusega tegelevate riiklike õigusasutuste piiriülese koostöö vahendeid;
- toetada kohtunike, prokuröride ning kohtute ja prokuratuuride töötajate koolitust.

Saavutused

A. Esmase õiguse areng tsiviilasju käsitlevas õiguslaste koostöös

Asutamislepingu vastuvõtmisel ei kuulunud õiguslaste koostöö tsiviilasjades Euroopa Ühenduse eesmärkide hulka. EÜ asutamislepingu artiklis 220 nähti siiski ette, et liikmesriikidel tuleb tagada „kohtu- ja vahekohtuotsuste vastastikuse tunnustamise ja täitmise formaalsuste lihtsustamine“. Maastrichti lepinguga lisati tsiviilasjades tehtav õiguslaste koostöö ametlikult ELi tegevussfääri koostööna justiits- ja siseküsimustes valitsustevahelises raamistikus. Amsterdami lepinguga viidi õiguslaste koostöö tsiviilasjades ühenduse tasandile, tuues selle ELi lepingust Euroopa Ühenduse asutamislepingusse, kuid selle suhtes ei kohaldata ühenduse meetodit: Nice'i leping võimaldas võtta vastu olulisi meetmeid tsiviilasjades tehtava õiguslaste koostöö valdkonnas (välja arvatud perekonnaõiguse puhul) vastavalt kaasotsustamismenetlusele.

Õiguslaste rajaneva Euroopa ala ülesehitamiseks pandi alus **Euroopa Ülemkogu kohtumisel Tampere** (oktoober 1999). Olles tunnistanud, et Tampere programmi rakendamine on olnud ebapiisav, algatai Euroopa Ülemkogu kohtumisel Haagis (november 2004) uus tegevuskava aastateks 2005–2010. **Haagi**

programmis rõhutati vajadust jätkata vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamist ja laiendada seda uutele valdkondadele, nagu perekonna- ja pärimisõigus ning testamendid. Haagi programmile järgnes **Stockholmi programm**, mis on tegevuskava vabadusel, turvalisusel ja õiguslaste rajaneva ala edasise arengu kohta viieks aastaks ajavahemikus 2010–2014.

Lissaboni lepinguga kohaldatakse kõikide tsiviilasjades tehtava õiguslaste koostöö meetmete puhul seadusandlikku tavamenetlust. Samas perekonnaõiguse jaoks kasutatakse endiselt seadusandlikku erimenetlust, mille puhul nõukogu teeb ühehäälsel otsusel pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

B. Peamised vastuvõetud õigusaktid

1. Kohtualluvuse määramine, kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste tunnustamine ja täitmine

Põhivahendiks selles valdkonnas on nõukogu 22. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubanduslastes (**Brüsseli I määrus**). Selle määruse eesmärk on ühtlustada kohtualluvuse konfliktide eeskirjad liikmesriikides ning lihtsustada ja kiirendada kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist tsiviil- ja kaubanduslastes. Brüsseli I määrust on täiendatud nõukogu määrusega (EÜ) nr 2201/2003 (**Brüsseli IIa määrus**) kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta kohtuasjades, mis on seotud abieluasjade ja vanemliku vastutusega.

Et hõlbustada elatisnõuete rahvusvahelist sissenõudmist, võttis nõukogu 2008. aasta detsembris vastu **määruse (EÜ) nr 4/2009**. See määrus koondas ühte õigusakti kõik ühised eeskirjad kohtualluvuse, kohaldatava õiguse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise, samuti siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta. Piiriüleste maksejõuetusmenetluste parandamiseks ja kiirendamiseks võttis nõukogu 29. mail 2000 vastu **määruse (EÜ) nr 1346/2000**, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad kohtualluvuse, tunnustamise ja kohaldatava õiguse kohta selles valdkonnas (määrus on praegu läbivaatamisel). Tunnustamismenetluse kaotamiseks vaidlustamata nõuete kohta tehtud kohtuotsuste puhul võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu **määruse (EÜ) nr 805/2004**, millega luuakse Euroopa täitekorraldus vaidlustamata nõuete kohta. Selleks et kaotada kõik takistused, millega kodanikud oma õiguste rakenda-

misel seoses rahvusvaheliste pärimisasjadega kokku puutuvad, võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 2012. aasta juulis vastu **määruse (EL) nr 650/2012**, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, ametlike dokumentide vastuvõtmist ja täitmist pärimisasjades ning Euroopa pärimistunnistuse loomist.

Võttes arvesse abielu ja registreeritud kooselu eripärasid ja nendest kooseluvormidest tulenevaid erinevaid õiguslikke tagajärgi, esitas komisjon kaks eraldiseisvat määruse ettepanekut **eri riikidest pärit abielupaaride omandiõiguste** kohta. Mõlemas ettepanekus käsitletakse kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, kuid ühes neist seoses abieluasjade ja teises registreeritud kooselust tulenevate aspektidega.

2. Kollisiooninormide ühtlustamine

Euroopa Parlament ja nõukogu on võtnud vastu **määruse (EÜ) nr 593/2008** lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (**Rooma I määrus**), juulil 2007. aastal vastu võetud määrus (EÜ) nr 864/2007 lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (**Rooma II määrus**) võimaldas kehtestada ühtsed normid seaduste konflikti korral lepinguvälistes võlasuhetes tsiviil- ja kaubandus- asjades. Määruse eesmärk on samuti suurendada õiguskindlust ja muuta kohtuvaidluste tulemused prognoositavamaks. Ülalpidamiskohustust käsitlevad kollisiooninormid on kehtestatud nõukogu 18. detsembril 2008. aasta **määruses (EÜ) nr 4/2009** kohtualluvuse, kohaldatava õiguse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise ning koostöö kohta ülalpidamiskohustuste küsimustes. Abielulahutuse ja lahuse lu valdkonnas kohaldatava õiguse suhtes võttis nõukogu 2010. aasta detsembris vastu **määruse (EÜ) nr 1259/2010**. Sellega luuakse selge ja terviklik õiguslik raamistik abielulahutuse ja lahuse lu suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas 15 osalevas liikmesriigis. **Määrusega (EL) nr 650/2012** määratakse muu hulgas kindlaks rahvusvahelistes pärimisasjades kohaldatav õigus.

3. Õiguskaitse kättesaadavuse parandamine

Õiguskaitse kättesaadavuse parandamiseks piiriülestes vaidlustes on nõukogu vastu võtnud **direktiivi 2003/8/EÜ**, millega sätestatakse ühised õigusabi käsitlevad miinimumeeskirjad. Direktiivi eesmärk on tagada piiriüleste vaidluste korral nõuetekohane õigusabi kõigile isikutele, kellel puuduvad selleks piisavad vahendid. Et lihtsustada ja tõhustada õiguskaitse kättesaadavust Euroopa ettevõtjatele ja kodanikele, on Euroopa Liit kehtestanud ühised menetluseeskirjad, mis aitavad lihtsustada ja kiirendada piiriüleste vaidluste lahendamist väikeste nõuete ja ka vaidlustamata rahaliste nõuete piiriülese sisenõudmise osas kogu ELi territooriumil. Selleks sätestatakse **määruses (EÜ) nr 861/2007** Euroopa väikeste nõuete menetlus ja (muudetud) **määruses**

(EÜ) nr 1896/2006 kehtestatakse Euroopa maksekorraldusmenetlus. Need menetlused täiendavad siseriikliku õigusega kehtestatud menetlusi ja on valikulised. **Direktiivis 2008/52/EÜ** sätestatakse ühised eeskirjad vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandus- asjades, et suurendada õiguskindlust ja ergutada sel viisil vaidlusi lahendama.

4. Tsiviilõigusega tegelevate riiklike asutuste piiriülese koostöö vahendid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembril 2007. aasta **määrusega (EÜ) nr 1393/2007** aidatakse lihtsustada ning kiirendada tsiviil- ja kaubandus- asjade kohtu- ja kohtuvälise dokumentide edastamist ja kättetoimetamist liikmesriikide vahel ning parandada sellega kohtumenetluse tõhusust ja kiirust. Liikmeriikide koostöö hõlbustamiseks ja kiirendamiseks võttis nõukogu vastu **määruse (EÜ) nr 1206/2001**. Liikmesriikide vahel tehtava õigusalase koostöö parandamiseks, lihtsustamiseks ja kiirendamiseks ning selleks, et soodustada õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste kohtuprotsessidega seotud kodanike jaoks, loodi nõukogu 28. mai 2001. aasta **otsusega nr 2001/470/EÜ** tsiviil- ja kaubandus- asju käsitlev Euroopa kohtute võrk. Võrgu moodustavad liikmesriikide määratud kontaktpunktid, teatavate liidu dokumentidega ettenähtud keskasutused, sidadekohtunikud ja kõik muud asutused, kellel on riikide osalejate (kohtunikud, keskasutused) õigusalase koostööga seotud kohustus. Otsust 2001/470/EÜ on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu **otsusega 568/2009/EÜ**, mille eesmärk on laiendada ja tugevdada tsiviil- ja kaubandus- asju käsitlevale Euroopa õigusalasele võrgustikule määratud ülesandeid. Oluline uuendus, mis uue otsusega sisse toodi, seisneb võrgustiku avamises juriidiliste kutsealade esindajatele, sealhulgas juristidele, advokaatidele, notaritele ja kohtutäituritele.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ulatuslikum rakendamine õigusemõistmises on teine vahend, mis aitab lihtsustada õigusalast koostööd tsiviilasjades. See projekt käivitati 2007. aasta juunis ning see väljendub Euroopa e-õiguskeskonna strateegias. E-õiguskeskonna hulka kuuluvad järgmised vahendid: Euroopa e-õiguskeskonna portaal, mille eesmärk on hõlbustada kodanike ja ettevõtjate juurdepääsu õiguskaitsele kogu ELis; karistusregistrite võrgu sidumine Euroopa tasandil; videokonferentside ning uuenduslike tõlkevahendite, näiteks masintõlke, elektrooniliste vormide ning Euroopa tõlkijate ja tõlkide andmebaasi tõhusam kasutamine kohtumenetlustes. Euroopa Komisjon avaldas hiljuti uue tulemustabeli õiguskaitse kohta ELis (COM(2013)0160), milles võrreldakse liikmesriikide tsiviil- ja halduskohtusüsteeme ning esitatakse soovitusid nende tõhustamiseks.

Euroopa Parlamendi roll

Kuna seadusliku tavamenetluse kasutamine on laienenud tsiviilasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnale, jättes ainsaks erandiks perekonnaõiguse, on Euroopa Parlament aktiivselt osalenud eespool nimetatud õigusaktide sisulises koostamises. Euroopa Parlament on varem rõhutanud, et vajalik on tõeline Euroopa õiguskultuur, et kodanikud saaksid igati kasutada neile aluslepingutega antud õigusi. Üks olulisemaid valdkondi sellega seoses on koolitus, eriti õigusvaldkonnas. Euroopa Komisjon

ja parlament on käivitanud katseprojekti õiguslase koolituse parimate tavade vahetamiseks. Euroopa Parlament võttis 2013. aasta juunis (algatusraporti alusel) vastu resolutsiooni õiguskaitse kättesaadavuse parandamise kohta ja õigusabi kohta piiriülestes tsiviil- ja kaubandusvaidlustes. Hääletus eri riikidest pärit abielupaaride omandiõigusi käsitleva kahe õigusakti ettepaneku üle toimub kavakohaselt 2013. aasta sügisel.

→ Vesna Naglič

5.12.6. Õiguslane koostöö kriminaalasjades

Tänapäeval reisib, töötab, õpib ja elab välismaal üha rohkem inimesi. Nende hulgas on paraku ka kurjategijaid. Kuritegevusest on saanud keerukas ja rahvusvaheline nähtus. Meil tuleb välja arendada ühine Euroopa kriminaalõiguse ala, kus riiklike õiguskaitseasutuste vahel valitseks vastastikune usaldus ja toetus. Alustada tuleb ühe kõige tähtsama põhimõtte järgimisest – kohtuotsuste vastastikusest tunnustamisest kõigis ELi liikmesriikides. Lissaboni lepingus on sätestatud varasemast tugevam õiguslik alus kriminaalõiguse ala väljaarendamiseks, kuna lepingus on ette nähtud Euroopa Parlamendi uued pädevusvaldkonnad. Olulisi muutusi toimub kõnealuses valdkonnas ka seoses Stockholmi programmi rakendamisega.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 82 ja 86.

Eesmärgid

Piirikontrolli järkjärguline kaotamine ELis on märkimisväärselt hõlbustanud Euroopa kodanike vaba liikumist, kuid see on lihtsustanud ka kurjategijate tegevust üle riigipiiride. Võitluses rahvusvahelise kuritegevusega liigub EL kriminaalõiguse ühtse ala loomise suunas. Me vajame piiriüleseid lahendusi, et kurjategijaid kohtu alla anda sõltumata sellest, kus nad ELi piires ka ei viibiks. Lähtekohaks on vastastikuse tunnustamise põhimõtte järgmine. See tähendab, et kohtud saavad usaldada üksteise õiglus- ja õigusemõistmise standardeid. Vastastikune usaldus ei teki käsu korras, selleni jõutakse üksnes ranga tööga. Ohvrite, kahtluseluste ja vangide õiguste kaitse tuleb tagada ELis ka siis, kui nad ületavad riikide piire. Selline õiguste kaitse on osa tõelisest kodakondsusest. Lühidalt öeldes tähendab see piiriülese õigusemõistmise tagamist.

Saavutused

A. Uus institutsiooniline raamistik: Lissaboni leping ja Stockholmi programm

1. Lissaboni leping

Euroopa Parlament, kellega varem nn kolmanda samba (politsei- ja õiguskooostöö kriminaalasjades) raames üksnes konsulteeriti, on Lissaboni lepinguga saanud suurema rolli. Lissaboni leping suurendab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala efektiivsust, vastutust ja legitiimsust. Lissaboni lepinguga on (väheste eranditega) üldiseks muudetud ühenduse meetod, mis hõlmab kaasotsustamist Euroopa Parlamendiga (kaasotsustamisest on sellega saanud seadusandlik tavamenetlus) ja enamus-hääletust nõukogus. Endine sammaste struktuur on kaotatud. Rahvusvaheliste lepingute puhul on kasutusele võetud nõusolekumenetlus. Kolmanda samba kaotamine on kaasa toonud õigusaktide ühtlustamise. Raamotsuste, otsuste ja konventsioonide asemel

võtab EL nüüd vastu üksnes tavapäraseid ühenduse õigusakte (määrused, direktiivid ja otsused).

Lissaboni lepinguga on tugevdatud Euroopa Kohtu rolli: rakendatakse eelotsusetaotluste tavamenetlusi ja komisjoni algatatud rikkumismenetlusi (üleminekukord on ette nähtud õigusaktide puhul, mis on politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguskooostöö valdkonnas juba jõustunud).

Liikmesriigid saavad endiselt teha ettepanekuid seadusandlike meetmete võtmiseks, kuid nüüd peab algatust toetama neljandik liikmesriike. Tõhustatud koostööga seoses on ette nähtud erimeetmed, kohaldamisest loobumine (**opt-out**) ja õigusaktide vastuvõtmise blokeerimine (nn hädapidur). ELi põhiõiguste harta on osa Lissaboni lepingust ning ELi õiguse kohaldamisel Euroopa Liidu (ja tema institutsioonide ja asutuste) ja ELi liikmesriikide jaoks õiguslikult siduv.

2. Stockholmi programm ja selle tegevuskava

Pärast Tampere programmi (oktoober 1999) ja Haagi programmi (november 2004) kiitis Euroopa Ülemkogu 2009. aasta detsembris heaks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala uue mitmeaastase programmi aastateks 2010–2014 ehk Stockholmi programmi. Euroopa Parlament võttis 25. novembril 2009 vastu resolutsiooni Stockholmi programmi kohta. 2010. aasta aprillis võttis Euroopa Komisjon vastu teatise Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava kohta, milles nähakse ette konkreetseid meetmeid ja selge ajakava praeguste ja tulevaste ülesannete lahendamiseks. 2010. aasta juunis märkis justiits- ja siseküsimuste nõukogu oma järeldustes ära ka komisjoni tegevuskava. Stockholmi programmi rakendamise vahekokkuvõtet, mis algusest oli kavas teostada 2012. aasta juuniks, lõpuks ei tehtudki. Euroopa Parlament valmistab praegu ette algatusraportit Stockholmi programmi vahekokkuvõtte teemal.

B. Vastastikune õigusabi kriminaalasjades

Euroopa Liidu nõukogu võttis 29. mail 2000. aastal vastu konventsiooni vastastikuse õigusabi kohta kriminaalasjades. Selle konventsiooni eesmärk on soodustada ja ajakohastada koostööd õigus-, politsei- ja

tolliasutuste vahel Euroopa Liidus, täiendades juba kehtivate õigusaktide sätteid ning järgides seejuures 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni. Rahvusvahelised organisatsioonid on vastu võtnud veel mitmeid kokkulepeid, nagu Euroopa Nõukogu 1959. aasta konventsioon vastastikuse õigusabi kohta kriminaal-asjades ja 1962. aasta Beneluxi leping.

C. Kriminaal-asjades tehtud kohtuotsuste vastastikune tunnustamine

Tampere toimunud Euroopa Ülemkogul märgiti, et vastastikune tunnustamine peaks saama kriminaal-asjades tehtava õiguskoostöö nurgakiviks. Vastastikuse tunnustamise põhimõtet on kinnitatud nii Haagi programmis kui ka Stockholmi programmis. See on ka Euroopa õigusruumi jaoks oluline põhimõte, sest ainult vastastikuse tunnustamise abil on võimalik üle saada neist raskustest, mis on tingitud riikide kohtusüsteemide erinevusest. Euroopa õigusruum saab areneda ainult siis, kui liikmesriikide vahel valitseb suur vastastikune usaldus. Vastastikune tunnustamine on oluline nii kohtueelses etapis kui ka lõpliku kohtuotsuse langetamisel; see hõlmab tõendite tunnustamist, mittevabaduskaotuslikke kohtueelseid ja kohtujärgseid järelevalvemeetmeid, õiguste äravõtmist, kriminaalkaristuste täideviimist ning otsuseid võtta uute kriminaalmenetluste puhul arvesse varasemaid süüdimõistmisi teistes liikmesriikides.

D. Euroopa vahistamismäärus

Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsusega Euroopa vahistamismääruse kohta muudeti põhjalikult tavapäraselt väljaandmissüsteemi – võeti vastu sellised uuenduslikud eeskirjad nagu vahistamismääruse täitmisest keeldumise põhjuste piiramine, otsuste tegemise üleminek poliitilistelt organitelt õigus-asutustele, võimalus üle anda vahistamismäärust täitva riigi kodanikke ning selged tähtajad Euroopa vahistamismääruse täitmiseks. Euroopa vahistamismääruse rakendamisel on ilmnenuid mõningaid raskusi nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. Vastastikuse õigusabi valdkonnas ja Euroopa vahistamismääruse täitmise taotluste puhul saavad palju ära teha Euro-pol, Eurojust ja Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik.

E. Õigusaktide ühtlustamine

ELi õigusruumi toimimist võivad häirida erinevused riikide kriminaalõiguses. Ei tohi unustada, et kriminaalõiguse ühtlustamine ELis tähendab kohandamist ühiste miinimumnõuetega, mitte täielikku ühtlustamist. Organiseeritud kuritegevus, inimkaubandus, laste ärakasutamine ja lastepornograafia, terrorism, finantskuritegevus (pettus, rahapesu, korruptsioon), küberkuritegevus, keskkonnakuriteod, toodete võltsimine ja piraatkoopiate valmistamine, rassism ja ksenofoobia – need kõik on valdkonnad,

kus õigusaktid on vastu võetud või peetakse läbirääkimisi, et vastu võtta ühised määratlused ja ühtlustada sanktsioonide taset. Lissaboni lepingus on ette nähtud, et Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt „kehtestada miinimumeeskirjad kuriteokoosseisude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike, piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel“.

F. Eurojust, Euroopa õigusosalase koostöö võrgustik ja ühised uurimiserühmad

Euroopa Õigusosalase Koostöö Üksus (Eurojust) on Euroopa Liidu asutus, mis on loodud 2002. aastal nõukogu otsusega, mida muudeti 2008. aasta detsembris. Eurojusti ülesanne on ergutada ja parandada eeluurimise ja süüdistuste esitamise koordineerimist liikmesriikide pädevate asutuste vahel, eelkõige hõlbustada vastastikuse õigusabi andmist piiriülelset ning väljaandmistootluste ja Euroopa vahistamismääruse rakendamist. Lissaboni lepingus on sätestatud, et „liidu finantshuve kahjustavate kuritegude vastu võitlemiseks võib nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt määruste abil asutada Eurojusti põhjal Euroopa Prokuratuuri“, nähes ühtlasi ette võimaluse laiendada selle volitusi piiriülese mõõtmega raskete kuritegude vastu võitlemisele.

Euroopa Liidu Nõukogu moodustas 1998. aasta juunis Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku kriminaal-asjades, et parandada õigusosalast koostööd ELi liikmesriikide vahel. Euroopa õigusosalase koostöö võrgustiku eesmärk on aidata riikide kohtunikel ja prokuröridel läbi viia piiriüleseid eeluurimisi ja esitada süüdistusi.

Euroopa Ülemkogu kohtumisel Tampere nõuti ühiste uurimiserühmade loomist, et võidelda narko- ja inimkaubanduse ning terrorismi vastu. Ühiste uurimiserühmade moodustamine on sätestatud ka 2000. aasta mais vastu võetud konventsioonis, mis käsitleb vastastikuse õigusabi andmist kriminaal-asjades. Nõukogu võttis 2002. aasta juunis vastu raamotsuse ühiste uurimiserühmade kohta. Kaks või enam liikmesriiki võivad moodustada ühise uurimiserühma, kuhu võivad kuuluda ka Europoli ja Eurojusti esindajad. Kuid seni ei ole seda vahendit täielikult välja arendatud ja selle rakendamisel on juba ilmnenuid raskusi.

G. Menetlusõigused

Kahtlustatavate või süüdistatavate õigust õiglasele kohtulikule arutamisele loetakse üheks põhiõiguseks. Komisjon esitas 2004. aastal ettepaneku võtta vastu nõukogu raamotsus menetluslike tagatiste kohta kriminaalmenetluses, kuid see esialgne ettepanek blokeeriti liikmesriikide delegatsioonide eriarvamuste tõttu. 2009. aasta novembris võttis nõukogu vastu tegevuskava, mille eesmärk on tugevdada kahtlustatavate või süüdistatavate isikute

menetlusõigusi kriminaalmenetluses, ning kutsus komisjoni üles esitama **ad hoc** ettepanekuid. Tegevuskavas on kindlaks määratud kuus peamist valdkonda, milles on soovitat teha seadusandlikke või muid algatusi: kirjalik ja suuline tõlge, teave õiguste ja süüdistuste kohta, õigusabi ja õigusnõustamine, suhtlemine sugulaste, tööandjate ja konsulaarastutustega, konkreetseid kaitsemeetmed sellistele kahtlustatavatele või süüdistatavatele, kes kuuluvad haavatavate isikute kategooriasse, roheline raamat kohtueelse kinnipidamise kohta. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2010. aasta oktoobris vastu 13 liikmesriigi algatatud direktiivi, mis käsitleb õigust suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses (direktiiv 2010/64/EL). 2012. aasta mais võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (nn õiguste deklaratsioon). Direktiivi eelnõu oli esitanud Euroopa Komisjon. Praegu peavad parlament ja nõukogu läbirääkimisi komisjoni esitatud direktiivieelnõu üle, mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja õigust teatada kinnipidamisest. 2011. aasta juunis avaldas Euroopa Komisjon rohelse raamatu ELi kriminaalõiguse kohaldamisest kinnipidamise valdkonnas. 2011. aasta detsembris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles nõutakse ELi ühiste standardite kehtestamist kinnipidamistingimuste kohta.

H. ELi kriminaalpoliitika väljatöötamine

2011. aasta septembris avaldas Euroopa Komisjon teatise „ELi kriminaalpoliitika suunas: kriminaalõigus Euroopa Liidu poliitika rakendamise teenistuses“. Teatistes selgitatakse, kuidas kogu ELi hõlmavad miinimumeeskirjad kriminaalõiguse valdkonnas võiksid kodanikke kaitsta kriminaalse käitumise eest, ning esitatakse põhimõtted, mis aitaksid tagada ELi kriminaalõigusaktide järjepidevuse ja ühtsuse.

Euroopa Parlamendi roll

Lissaboni lepinguga suurendatakse kriminaalõiguse vallas tõhusust, vastutust ja legitiimsust. Selle lepinguga on (väheste eranditega, nagu Euroopa Prokuratuur) üldiseks muudetud ühenduse meetod, mis hõlmab kaasotsustamist (kaasotsustamisest on sellega saanud seadusandlik tavamenetlus) ja enamus-hääletust nõukogus. Endine sammaste struktuur on kaotatud. ELi põhiõiguste harta on osa Lissaboni lepingust ning ELi õiguse kohaldamisel Euroopa Liidu (ja tema institutsioonide ja asutuste) ja ELi liikmesriikide jaoks õiguslikult siduv. Rahvusvaheliste lepingute puhul on kasutusele võetud nõusolekumenetlus. Euroopa Parlament, kellega varem nn kolmanda samba raames (politsei- ja õiguskoostöö kriminaalasjades) üksnes konsulteeriti, on Lissaboni lepinguga saanud suurema rolli. Euroopa Parlament

juba kasutas neid volitusi 2010. aasta veebruaris, kui lükkas tagasi terroristide rahastamise jälgimisprogrammi ajutise kohaldamise.

Euroopa Parlament on vastu võtnud resolutsioone eri küsimustes, mis käsitlevad õigusalaal koostööd kriminaalasjades, nagu kohtualluvuskonfliktide ennetamine ja lahendamine, järelevalvemeetmed kohtueelse kinnipidamise alternatiivina, kohtujärgsed järelevalvemeetmed, kriminaalmenetluste ülevõtmine, Euroopa vahistamismäärus ja Euroopa tõendikogumismäärus, Eurojust, Euroopa õigusalaal koostöö võrgustik, süüdistatava isiku kohalolekuta tehtud kohtuotsused, keskkonnakuriteod, terrorism, organiseeritud kuritegevus, e-õiguskeskkond, inimkaubandus, laste seksuaalne ärakasutamine ja lastepornograafia, Euroopa lähenemiskeelid ning kuriteoohvrite õiguste, nende abistamise ja kaitse miinimumstandardid. 2009. aasta mais võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni (mis sisaldab ka soovitusi nõukogule) ELi kriminaalõiguse ala loomise kohta. 2012. aasta mais võttis Euroopa Parlament vastu algatusraportil põhineva resolutsiooni ELi lähenemisviisi kohta kriminaalõigusele, milles käsitletakse järgmisi küsimusi: milliseid kriteeriume saab kasutada, et kindlaks teha, kas on vaja ELi kriminaalõigusakte? kuidas on võimalik tagada kriminaalõiguse sidusus ja hea kvaliteet?

Praegu osaleb Euroopa Parlament järgmiste komisjoni esitatud direktiivieelnõude analüüsimises: direktiiv kriminaaltulu arestimise ja konfiskeerimise kohta, direktiiv siseringitehingute ja turuga manipuleerimise kohta, direktiiv liidu finantshuve kahjustava pettuse vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega, direktiiv euro võltsimise takistamise kohta ja direktiiv rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta.

Lissaboni lepingu jõustumisest tulenevalt on Euroopa Parlament kaasatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, sealhulgas kriminaalõiguse valdkonna hindamise ja järelevalvesse. ELi toimimise lepingu artiklis 70 on sätestatud, et Euroopa Parlamenti ja riikide parlamente teavitatakse hindamise sisust ja tulemustest, kui hinnatakse „käesolevas jaos osutatud liidu poliitika rakendamist liikmesriikide asutuste poolt“, eelkõige vastastikuse tunnustamise põhimõtte rakendamist. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 85 kohaselt peavad Euroopa Parlament ja riikide parlamendid olema kaasatud Eurojusti tegevuse hindamisse; vastav kord määratakse kindlaks määrustega, mille võtavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu Euroopa Parlament ja nõukogu.

→ Alessandro Davoli

5.12.7. Politseikoostöö

Lissaboni lepingu jõustumise ja sammaste süsteemi (1.1.5) kaotamise järel hakkas EL politseikoostöö edendamiseks rohkem vahendeid eraldama, samas suurendati selle üle ka parlamentaarset kontrolli.

Nimetatud koostöö alustala on Euroopa Politseiamet (Europol), kuid sellele lisandub ka tollikoostöö.

Lisaks on loodavas Euroopa sisejulgeoleku struktuuris politsei- ja tollikoostööga lahutamatu seotud põhiõiguste austamine (2.1.2) ning kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö edendamine (5.12.6). Samas ei tohi üha kasvava terrorismiohu tõttu jätta unarusse välismõõdet (6.1.1), eeskätt isikuandmete kaitse küsimuses (5.12.8).

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 33, 87, 88 ja 89.

Eesmärgid

Politseikoostöö eesmärk on aidata kujundada EL vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks alaks, kus austatakse põhiõigusi ning kus nendesse püüdlustesse on kaasatud liikmesriikide kõik pädevad asutused, sh politsei-, tolli- ja muud õiguskaitseasutused, kelle töö keskendub kuritegude ennetamisele, avastamisele ja uurimisele. Tegelikult tegeletakse peamiselt siiski väga raskete kuriteovormidega (organiseeritud kuritegevus, uimastikaubandus, inimkaubandus) ja terrorismiga.

Saavutused

A. Algus

Liikmesriikidevahelisele politseikoostööle pandi alus 1976. aastal Trevi töөрühma loomisega. Maastrichti lepingus täpsustati ühist huvi pakkuvaid küsimusi, mille jaoks politseikoostööd vajalikuks peeti (terrorism, uimastid ja muud rahvusvahelise kuritegevuse ilmingud), samuti nähti ette Euroopa Politseiameti (Europol) rajamine, kuigi alguses peeti silmas vaid Europoli uimastiüksuse loomist. Europoli konventsioon allkirjastati 26. juulil 1995. Politseiamet alustas ametlikult tööd alles 1. juulil 1999, pärast seda, kui selle volitusi oli 2. oktoobril 1997 allkirjastatud Amsterdami lepingus laiendatud.

Samas tegid mõned üksikud liikmesriigid politseikoostööd juba alates 1985. aastast seoses inimeste vaba liikumise ehk Schengeni ala loomisega (välispiiride haldamise kohta 2.1.3 ja 5.12.4). Amsterdami lepingu jõustumisega arvati politseikoostööd käsitlev Schengeni **acquis** ELi õigusaktide hulka, kuid seda kolmanda samba ehk valitsustevahelise koostöö raames. Politseikoostöös kasutati samu meeto-

deid (eelkõige geneetiliste andmete vahetamine), mida teatavad liikmesriigid olid juba Prümi lepingu alusel rakendama hakanud ning mis võeti seejärel nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsusega 2008/615/JSK kasutusele kogu liidus.

B. Praegune institutsiooniline raamistik

Lissaboni lepinguga (Euroopa Liidu toimimise leping) lihtsustati institutsioonilist raamistikku oluliselt: nüüdsest võetakse politseikoostööga seonduvaid meetmeid vastu peamiselt seadusandliku tavamenetluse, st kaasotsustamismenetluse abil Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega ning seejärel vaatab need läbi Euroopa Kohus.

Politseikoostöö ning kriminaalasjades tehtav õiguslase koostöö on lisaks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala eripäradele (Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taaniga seonduvad erandid ning riiklike parlamentide eelisseisund – vt Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolle nr 1, 2, 21 ja 22) säilitanud veel teatavaid iseärasusi:

- komisjon jagab oma algatusõigust liikmesriikidega, kuid seda eeldusel, et need moodustavad vähemalt veerandi nõukogu liikmetest (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 76);
- operatiivkoostöö meetmete küsimuses tuleb Euroopa Parlamendiga vaid konsulteerida; kui nõukogus ühehäälselt otsust ei saavutata (see on **a priori** vajalik) ja kui vähemalt üheksa liikmesriiki soovib alustada tõhustatud koostööd, siis menetlus peatatakse ja meetmete eelnõu esitatakse Euroopa Ülemkogule, et saavutada konsensus (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 87 lõikes 3 ette nähtud nn hädapiduri mehhanism);
- enne Euroopa Liidu toimimise lepingu jõustumist vastu võetud õigusaktide suhtes ei tohi kohustuste rikkumise menetlust ega eelotsusetaotlust algatada enne viit aastat (Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 36).

C. Ametid ja teised politseikoostööga seotud organid

1. Euroopa Politseiamet (Europol)

Europoli ülesanne on suurendada riiklike politseiasutuste ja muude sarnaste ametiasutuste tõhusust, parandades nende töö kooskõlastatust terrorismiaktide ennetamise ja nendevastase võitluse, uimastikaubanduse ja muude rahvusvahelise kuritegevuse raskete vormide küsimuses.

Europol on 1. jaanuarist 2010 ühenduse amet, mida rahastatakse ühenduse eelarvest. Selle Haagis (Holland) asuvas peakorteris töötab enam kui 700 teenistajat (sealhulgas 130 kontaktametnikku).

Europoli peamine eesmärk on tõhustada politseiasutuste vahelist teabevahetust. Seetõttu koostab Europol raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnangu (SOCTA – Serious and Organised Crime Threat Assessment), mille alusel nõukogu otsuseid vastu võtab. Samuti koostatakse TE-SAT-aruandeid (European Union Terrorism Situation and Trend Report) terrorismi olukorra ja suundumuste kohta ELis.

Europoli ametnikel ei ole õigust kasutada sunnivahendeid, st korraldada arreteerimisi või läbiotsimisi. Siiski suurendatakse järk-järgult Europoli operatiivpädevust: näiteks nõukogu 28. novembri 2002. aasta aktiga lubati Europoli töötajatel osaleda ühistes uurimisrühmades. Samuti on Europolil lubatud esitada liikmesriikidele taotlusi kriminaalmenetluste alustamiseks.

Lisaks anti Europolile nõukogu 27. märtsi 2000. aasta otsusega õigus pidada läbiraakimisi liikmesriikide ja kolmandate osapooltega kokkulepete sõlmimiseks. Seda õigust kasutades sõlmis Europol näiteks koostöölepingud Interpoliga ja Ameerika Ühendriikidega.

Komisjon esitas 27. märtsil 2013. aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule seadusandliku ettepaneku, millega muudetakse praegu Europoli kohta kehtivat otsust. Ettepanekuga soovitakse eelkõige tõhustada ameti tegevust teabe kogumisel ja analüüsimisel, suurendada tema vastutust Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide ees ning tugevdada isikuandmete kaitset. Ühtlasi tehakse ettepanek ühendada Euroopa Politseikolledž (CEPOL) Europoliga.

2. Euroopa Politseikolledž (CEPOL)

Politseikoostöö oluline osa on politseinike väljaõppe korraldamine. Just sel eesmärgil asutati 2000. aastal CEPOL, mis oli algusaegadel vaid olemasolevate riiklike väljaõppeasutuste võrgustik, ent 2005. aastal sai sellest Euroopa Liidu amet (nõukogu 20. septembri 2005. aasta otsus 2005/681/JSK).

3. Sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alaline komitee (COSI)

Operatiivkoostöö on algusest peale olnud politseikoostöö edasiarendamisel komistuskiviks. Kui välja arvata Europoli eelpool nimetatud tagasihoidlikud saavutused (ühised uurimisrühmad), piirdus koostöö alguses (alates aastast 2000) sellega, et kaks korda aastas kohtus mitme Euroopa riigi sisejulgeolekuteenistuste juhtidest koosnev rakkerühm Berni klubi, mis on mitteametlik organ näiteks vastuluure, organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi küsimustega seonduva teabe vahetamiseks.

Lissaboni lepinguga mindi kaugemale ja asutati COSI (nõukogu 25. veebruari 2010. aasta otsus, millega moodustati nõukogus sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alaline komitee). Komitee ülesanne on:

- hinnata operatiivkoostöö üldist suunda ja selle vajakajäämisi;
- koostada konkreetseid soovitusi;
- abistada nõukogu solidaarsusklausli (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 222) alusel.

COSI ei ole siiski Euroopa FBI, mis võiks ise operatsioone korraldada; samuti ei osale see seadusandlikes menetlustes. Oma operatiivse iseloomu säilitamiseks tegutseb COSI liikmesriikide esindajate vahendusel riikide pealinnades ning samuti saab see toetust Brüsselis asuvate alaliste esinduste justiits- ja siseküsimuste nõunikelt. Kaasata on lubatud ka esindajaid muudest sisejulgeolekuga tegelevatest organisatsioonidest (eeskätt Eurojust 5.12.6 kriminaalalajades tehtava õiguslase koostöö kohta, või Frontex 5.12.4 välispiiride haldamise kohta).

4. Euroopa Liidu luureandmete analüüsikeskus (EU INTCEN)

Õigupoolest ei ole Euroopa Liidu luureandmete analüüsikeskus (EU INTCEN) konkreetset politseikoostöö organ, kuna allub Euroopa välisteenistusele. Samas aitab see politseikoostööle kaasa oma ohuhinnangutega, mis koostatakse luureteenistustelt, sõjavägedelt, diplomaatidelt ja politseiasutustelt saadud teabe alusel. EU INTCEN võib olla kasulik ka operatiivsetes küsimustes, näiteks anda teavet terroristide sihtkohtade, motiivide ja liikumiste kohta, tõeses niiviisi liikmesriikide teadlikkust ja aidates neil võtta asjakohaseid meetmeid.

Euroopa Parlamendi roll

Oma 25. novembri 2009. aasta resolutsioonis, milles käsitleti väga põhjalikult Stockholmi programmi, väljendas Euroopa Parlament taas muret probleemide pärast nii vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kui ka konkreetset politseikoostöö valdkonnas:

- näiteks rõhutatakse vajadust **leida tasakaal vabaduse ja turvalisuse vahel** (punkt 7); väljendatakse muret ennetus- ja kontrollieesmärkidel üha enam levinud profiilide koostamise pärast

(punkt 88) ning toonitatakse vajadust selgemate ja kitsamate piirangute järele liikmesriikidevahelises teabevahetuses ja ELi ühiste registrite kasutamisel (punkt 93);

- **sidus julgeolekustrateegia** (punktid 116 ja 124): parlament kritiseerib sellise ulatusliku üldkava puudumist, millega kehtestatakse ELi julgeoleku- ja piirihaldusstrateegia üldised eesmärgid ja ülesehitus ning mis ühendaks liikmesriikide, Euroopa institutsioonide, ELi spetsialiseeritud ametite ja teabevahetuse võrgustike jõupingutusi ning nende käsutuses olevaid vahendeid;
- **vajadus teostada järelevalvet selle valdkonna Euroopa poliitika tõhusa rakendamise üle** (on arvamusel, et esimeses järjekorras tuleb vähendada suurt lõhet Euroopa tasandil heaks kiidetud eeskirjade ja poliitika ning nende rakendamise vahel riigi tasandil (punkt 14); ELi ametite, võrgustike ja teabevahetuse lisandväärtuse objektiivne hindamine; kavatseb koos liikmesriikide parlamentidega hoolikalt jälgida nõukogu kogu tegevust ELi sisejulgeolekualase operatiivkoostöö valdkonnas (punkt 138));
- **teatavate kuritegevuse aspektide rõhutamine:** kuigi parlament tunnistab kohustust kaitsta kodanikke terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse eest (punkt 118), rõhutatakse ka seda, kui oluline on võidelda rassismist ja sallimatusest põhjustatud kuritegevusega (punktid 26 ja 31), naistevastase vägivallega (punkt 32), aga ka laste kuritarvitamise (punkt 76), inimkaubanduse (punkt 126), korruptsiooni (punkt 127) ja küberkuritegevusega (punkt 129);
- **tõhusama operatiivkoostöö arendamise soodustamine:** (parlament nõuab tõhusamat ja tulemustele suunatud poliitikat, et rakendada jätkuvalt politsei- ja õiguskooostööd kriminaal-

asjades, kaasates Europoli ja Eurojusti süsteemahtlasemalt uurimistesse, eriti organiseeritud kuritegevuse, pettuste, korruptsiooni ning kodanike turvalisust ja ELi finantshuve tõsiselt ohustavate muude raskete kuritegude puhul (punkt 131), mis sõltub sellest, kui hästi suudetakse ELi tasandil edendada **vastastikust tundmist ja usaldust**, ühiskoolitust ja ühiste politseikoostöö meeskondade loomist ning koostöös Euroopa Politseiakadeemiaga ka üliõpilasvahetuse programme (punkt 134).

Lissaboni lepingu jõustumisega on märkimisväärselt suurenenud Euroopa Parlamendi volitused politseikoostööd reguleerivate õigusaktide kujundamiseks ning selles valdkonnas tegutsevate asutuste kontrollimiseks (eeskätt tänu parlamendi eelarvealastele volitustele). Parlament on juba selgelt näidanud oma kavatsust neid uusi volitusi ka kasutada – viimati siis, kui keeldus Euroopa Politseikolledži (CEPOL) 2008. aasta eelarve täitmisele heakskiitu andmast.

Samuti andis parlament konkreetselt teada, et kavatseb täiel määral osaleda Europoli õigusliku raamistiku muutmisel (punkt 148) ning kasutada konkreetseid kontrollimeetmeid, mille abil seda ametit koostöös riiklike parlamentidega kontrollida ja üldisemas perspektiivis ka julgeolekupoliitikat hinnata (punkt 13). Tulevikus võib parlament hakata tegelema ka politseikoostöö konkreetsemate aspektidega (näiteks SOCTA või Europoli koostatud TE-SAT-aruannetega).

Sellelegipoolest tuleks märkida, et Euroopa Parlamendi pädevusse ei kuulu COSI ja selle tegevus, millest antakse Euroopa Parlamendile (nagu ka riikide parlamentidele) vaid vormiliselt teada.

→ [Andreas-Renatus Hartmann](#)

5.12.8. Isikuandmete kaitse

Isikuandmete kaitse ja eraelu austamine on tähtsad põhiõigused. Euroopa Parlament rõhutab, et tuleb leida tasakaal turvalisuse suurendamise ning inimõiguste, sealhulgas andmekaitse ja eraelu puutumatus tagamise vahel. Lissaboni leping rajab tugeva aluse selge ja tulemusliku andmekaitseüsteemi arengule ning samuti sätestatakse selles Euroopa Parlamendi uued volitused. Stockholmi programmi rakendamisega toimub selles valdkonnas oluline areng.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 16.

ELi põhiõiguste harta artiklid 7 ja 8.

Eesmärgid

Liit peab tagama, et põhiõigust andmekaitsele, mis on sätestatud ELi põhiõiguste hartas, kohaldataks järjepidevalt. Tuleb tugevdada ELi seisukohta üksikisikute isikuandmete kaitse suhtes kõikides poliitikaaldkondades, sealhulgas õigusaktide täitmise tagamise ja kuritegude vältimise ning välissuhete valdkonnas. Globaalses ühiskonnas, kus toimuvad kiired tehnoloogilised muutused ja teabevahetus ei tunne piire, on eraelu puutumatus kaitse oluline. Tänapäeva ühiskonna ees seisvate probleemide hulka kuuluvad vajadus tagada eraelu puutumatus kaitse veebikeskkonnas ja juurdepääs internetile ning hoida ära videovalve, raadiosagedustuvastuse kiipide (arukate kiipide), käitumisharjumusi jälgiva reklaami, otsingumootorite ja sotsiaalvõrgustike väärkasutamine.

Saavutused

A. Uus institutsiooniline raamistik: Lissaboni leping ja Stockholmi programm

1. Lissaboni leping

Enne Lissaboni lepingu jõustumist jagunesid õigusaktid, mis puudutavad andmekaitset vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal, esimese samba (andmekaitse era- ja äriilistel eesmärkidel ühendusemeetodi kasutamise) ja kolmanda samba (andmekaitse õiguskaitseasutuste tegevuses, valitsustevahelisel tasandil) vahel. Sellest tulenevalt toimus otsustusprotsess kahe erineva eeskirja järgi. Lissaboni lepinguga kaotati sambasüsteem, mis paneb tugevama aluse selgema ja tulemuslikuma andmekaitseüsteemi arengule, ning samas nähti ette uued volitused Euroopa Parlamendile, kes on nüüd kaasseadusandja. ELi toimimise lepingu artikkel 16 on sätestatud, et parlament ja nõukogu kehtestavad eeskirjad füüsiliste isikute kaitse kohta seoses isikuandmete töötlemisega liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning liidu õiguse reguleerimisalas se kuuluva tegevuse puhul liikmesriikides.

2. Stockholmi programm ja selle rakendamise tegevuskava

Tampere (oktoober 1999) ja Haagi (november 2004) programmide järgnevalt kiitis Euroopa Ülemkogu 2009. aasta detsembris heaks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala uue mitmeaastase programmi aastateks 2010–2014: Stockholmi programmi. Euroopa Parlament võttis programmi käsitleva resolutsiooni vastu 25. novembril 2009. Aprillis 2010 võttis Euroopa Komisjon vastu teatise Stockholmi programmi tegevuskava rakendamise kohta, milles on esitatud konkreetsed tegevused ja selge ajakava praeguste ja tulevaste ülesannete lahendamiseks, sealhulgas andmekaitse valdkonnas. 2010. aasta juunis nimetas nõukogu oma järeldustes ka komisjoni tegevuskava. Stockholmi programmi rakendamise vahekokkuvõtet, mida komisjon kavandas esialgselt 2012. aasta juuniks, otsustati lõpuks mitte koostada. Parlament valmistab ette algatusraportit Stockholmi programmi vahekokkuvõtte kohta.

B. Peamised andmekaitsealased õigusaktid

1. ELi põhiõiguste harta

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 7 ja 8 tunnustatakse eraelu austamist ja isikuandmete kaitset kui tihedalt seotud, kuid eraldi põhiõigust. Harta on võetud Lissaboni lepingusse ning see on õiguslikult siduv liidu institutsioonidele ja asutustele ning liikmesriikidele, kui nad rakendavad ELi õigust.

2. Euroopa Nõukogu

a. 1981. aasta konventsioon 108

Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon 108 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automaattöötusel on esimene andmekaitse valdkonnas vastu võetud õiguslikult siduv rahvusvaheline dokument. Selle eesmärk on „**tagada [...] igale üksikisikule [...] isikuandmete automaattöötusel tema õiguste ja põhivabaduste austamine ning eelkõige tema õigus eraelu puutumatusel**”.

b. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

4. novembri 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8 on sätestatud õigus era- ja perekonnaelu austamisele ja kaitsele: „Igaühel on õigus sellele, et austataks tema

era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust.”

3. Kehtivad ELi õigusaktid andmekaitse kohta

Vana sambasüsteemi tõttu kehtivad praegu erinevad andmekaitset käsitlevad õigusaktid. Nende hulka kuuluvad endise esimese samba direktiivid, näiteks direktiiv 95/46/EÜ andmekaitse kohta, direktiiv 2002/58/EÜ elektroonilise eraelu puutumatus kohta (muudetud 2009. aastal), direktiiv 2006/24/EÜ andmete säilitamise kohta ning määrus (EÜ) nr 45/2001 isikuandmete töötlemise kohta ühenduse institutsioonides ja asutustes, samuti endisesse kolmandasse sambasse kuuluv nõukogu 2008. aasta novembri raamotsus kriminaalasjades tehtava poliitsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. Praegu arutatakse uut terviklikku, andmekaitset käsitlevat ELi tasandi õiguslikku raamistikku (vt allpool „ELi andmekaitsealaste õigusaktide läbivaatamine”).

a. Andmekaitse direktiiv 95/46/EÜ

24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta on isikuandmete kaitset reguleerivate ELi õigusaktide seas kesksel kohal. Direktiivis on sätestatud üldeeskirjad isikuandmete töötlemise seaduslikkuse kohta, nende inimeste õigused, kelle andmeid töödeldakse, ja selles nähakse ette sätted riikide sõltumatute järelevalveasutuste kohta. Direktiivis sätestatakse, et isikuandmeid võib töödelda ainult juhul, kui asjaomane isik on andnud selleks sõnaselge nõusoleku ning teda on sellest teavitatud enne andmete töötlemist. Direktiiviga 95/46/EÜ võetakse kasutusele mitu uut mõistet, sealhulgas isikuandmed, isikuandmete töötlemine, vastutav töötaja, volitatud töötaja, kolmas isik, vastuvõtja ja andmesubjekt.

b. Nõukogu raamotsus 2008/977/JSK

Nõukogu 27. novembri 2008. aasta raamotsusega 2008/977/JSK kriminaalasjades tehtava poliitsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta reguleeritakse andmekaitset varasema kolmanda samba raames. See on valdkond, mida ei reguleerita direktiiviga 95/46/EÜ, sest seda kohaldatakse isikuandmete töötlemise suhtes varasema esimese samba raames. Raamotsust kohaldatakse üksnes liikmesriikide, ELi ametiasutuste ja seonduvate süsteemide vahel vahetatavate poliitsei- ja õiguslase andmete, mitte siseriiklike andmete suhtes.

4. Euroopa andmekaitseinspektor ja artikli 29 tööühm

Euroopa andmekaitseinspektor on sõltumatu järelevalveasutus, kes tagab, et ELi institutsioonid ja asutused täidavad oma andmekaitsealaste kohustusi, mis on sätestatud andmekaitsemääruses ((EÜ) nr 45/2001). Euroopa andmekaitseinspektori esmased ülesanded on järelevalve, konsulteerimine

ja koostöö. Euroopa andmekaitseinspektori järelevalvepädevus hõlmab isikuandmete töötlemist ELi institutsioonides ja asutustes. See ei laiene sellisele töötlemisele liikmesriikides. Samuti nõustab Euroopa andmekaitseinspektor ELi institutsioone ja asutusi kõigis küsimustes, millel on mõju isikuandmete kaitsele. Artikli 29 tööühm on andmekaitse direktiivi artikli 29 alusel asutatud sõltumatu nõuandeoragan andmekaitse ja eraelu puutumatus alal. See koosneb ELi riiklike andmekaitseasutuste, Euroopa andmekaitseinspektori ja Euroopa Komisjoni esindajatest. Tööühm avaldab soovitusi, arvamusi ja töödokumente. Euroopa Komisjon tagab tööühmale sekretariaaditeenused.

5. ELi andmekaitsealaste õigusaktide läbivaatamine

Komisjon teatas Stockholmi programmi rakendamise 2010. aasta aprilli tegevuskavas, et ta katseb esitada andmekaitse kohta teatise ja seadusandliku ettepaneku. Novembri 2010 avaldatud teatis (COM(2010)0609) sillutas teed kehtivate andmekaitse õigusaktide põhjalikule läbivaatamisele. Komisjon avaldas 25. jaanuaril 2012 ulatusliku seadusandlike ettepanekute paketi, mille eesmärk on kaitsta isikuandmeid kogu ELis, suurendada kasutajate kontrolli nende andmete üle ning vähendada ettevõtjate kulusid. Tehnika areng ja globaliseerumine on põhjalikult muutnud seda, kuidas andmeid kogutakse, nendega tutvutakse ja neid kasutatakse. Lisaks on 27 liikmesriiki rakendanud 1995. aasta eeskirju erinevalt, mistõttu nende jõustamises on olnud erinevusi. Üheainsa õigusakti kasutuselevõtt kaotaks praeguse killustatuse ja kuluka halduskoormuse. See algatus aitaks tugevdada tarbijate usaldust internetipõhiste teenuste vastu, andes väga vajalikku tuge kasvule, töökohtade loomisele ja innovatsioonile Euroopas. Pakett hõlmab poliitikat käsitlevat teatist reformi peamiste poliitiliste eesmärkide kohta, ettepanekut võtta vastu üldmäärus, et ajakohastada 1995. aasta andmekaitse direktiivis sätestatud põhimõtteid, ettepanekut võtta vastu eridirektiiv kriminaalasjadega seotud poliitsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta ning aruannet 2008. aasta raamotsuse rakendamise kohta. Parlament ja nõukogu arutavad praegu komisjoni ettepanekuid, võttes arvesse nii kodanike kui ka ettevõtete huvisid.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati rõhutanud, et tuleb leida tasakaal turvalisuse suurendamise ning eraelu puutumatus ja andmekaitse tagamise vahel. Euroopa Parlament on nendes tundlikes valdkondades võtnud vastu mitmeid resolutsioone, käsitledes konkreetselt etnilist päritolu ja rassi alusel profiilide koostamist, Prümi nõukogu otsust piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega, kehas- kannerite kasutamist lennuohutuse parandamiseks,

passide biomeetriat ja viisid käsitlevaid ühiseid konsulaarjuhiseid, piirikontrolli, interneti ja andmete hankimist. Lissaboni lepinguga suurenes vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala vastutus ja legitiimsus ning nn ühendusemeetodi (v.a mõned erandid) üldistus, mis hõlmab nõukogus enamus-hääletust ja seadusandlikku tavamenetlust (varasemat kaasotsustamismenetlust). Endine sammaste struktuur on kadunud. ELi põhiõiguste harta on võetud Lissaboni lepingusse ning see on siduv liidu institutsioonidele ja asutustele ning liikmesriikidele, kuid nad rakendavad ELi õigust. Rahvusvaheliste lepingute tarvis on kehtestatud uus nõusolekumenetlus. Euroopa Parlamendi rolli, mis endise kolmanda samba asjus (st politsei- ja õiguskooostöö kriminaalasjades) piirdus ainult konsulteerimisega, on nüüd Lissaboni lepinguga tugevdatud. Parlament kasutas oma uut pädevust 2010. aasta veebruaris, mil ta lükkas tagasi ettepaneku terroristide rahastamise jälgimisprogrammi (TFTP) lepingu (varem SWIFT leping) ajutise kohaldamise kohta. See on terrorismivastane leping, mis käsitleb pangaandmete edastamist USA-le terrorismivastase võitluse raames. TFTP muudetud leping jõustus augustis 2010 pärast seda, kui Euroopa Parlament oli sellekohase resolutsiooni 8. juulil 2010 vastu võtnud. Leingu lõplikus sõnastuses on arvesse võetud Euroopa Parlamendi põhilisi ettepanekuid, nagu andmeplokkide edastamise väljajätmine, andmete hankimise keeld, terroristide rahastamise jälgimisprogrammi ELi mehhanismi loomise võimalus ja Europoli uue rolli määratlus. Komisjon võttis 2011. aasta juulis vastu teatise võimalike valikute kohta Euroopa terrorismi rahastamise jälgimissüsteemi loomisel. Parlament on väljendanud ettepaneku suhtes kahtlusi, juhtides tähelepanu ohtudele, mis on seotud andmete edastamisega kolmandatesse riikidesse ja süütute inimeste isikuandmete suurte koguste salvestamisega.

Veel üks oluline andmekaitse küsimus seondub ELi ja USA lepinguga broneeringuinfo töötlemise ja edastamise kohta lennuettevõtjate poolt USA sisejulgeolekuministeeriumile. Parlamendi tegevuse tõttu tunnistas Euroopa Kohus varasema USAga sõlmitud broneeringuinfo lepingu õigustühiseks. Välistaks võimalikku tagasilükkamist (mis juhtus SWIFTi puhul), otsustas parlament 2010. aasta mais selles küsimuses hääletuse edasi lükata, et oleks võimalik välja töötada standardne broneeringuinfo mudel. Vastuseks Euroopa Parlamendi taotlusele võttis ko-

misjon septembris 2010 vastu ettepanekute paketi broneeringuinfo vahetamise kohta kolmandate riikidega. See koosneb ELi välise broneeringuinfo strateegiast ja soovitud uute broneeringuinfo lepingute läbirääkimiste juhiste kohta USA, Austraalia ja Kanadaga. Nõukogu võttis 26. aprillil 2012 pärast parlamendilt 19. aprillil 2012 saadud nõusolekut vastu otsuse uue lepingu sõlmimise kohta, mis asendas juulis 2012 varasema, alates 2007. aastast ajutiselt kohaldatud ELi ja USA vahelise broneeringuinfo lepingu.

Komisjon esitas 2011. aasta veebruaris ettepaneku võtta vastu direktiiv broneeringuinfo kasutamise kohta, et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende toimepanijad kohalikule vastutusele võtta (ELi broneeringuinfo). Üks peamisi küsimusi on see, kas kavandatavate uute eeskirjade puhul tuleks broneeringuinfo kogumise kohustuse osas piirduda kolmandatest riikidest saabuvate ja neisse suunduvate lendudega või tuleks hõlmata ka ELi siseleenu. Parlament vaatab praegu seadusandliku tavamenetluse korras läbi direktiivi eelnõu.

Euroopa Parlament on nõusolekumenetluse raames kaasatud USAga teabevahetust ja andmekaitset käsitleva õiguslikult siduva raamlepingu sõlmimise heakskiitmisse. Eesmärk on tagada terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Atlandi-ülese koostöö raames edastatava isikliku teabe, nagu broneeringu- või finantsinfo, kõrgetasemeline kaitse.

Parlament võttis 6. juulil 2011 vastu resolutsiooni tervikliku lähenemisviisi kohta isikuandmete kaitsele Euroopa Liidus vastusena komisjoni 2010. aasta novembri teatisele. Oktoobris 2012 korraldas parlament liikmesriikide parlamentidega parlamentidevahelise komisjonide kohtumise ELi andmekaitse raamistiku reformi teemal. Parlament vaatab praegu seadusandliku tavamenetluse korras läbi komisjoni 2012. aasta jaanuaris esitatud ettepanekuid andmekaitsealaste õigusaktide reformi kohta. Parlament nõuab paketipõhist lähenemisviisi, mille puhul toimuks paralleelne tegevus seoses komisjoni ettepanekutega võtta vastu andmekaitse üldmäärus ja õiguskaitsesektori direktiiv.

→ Alessandro Davoli

5.13. Kultuur, haridus ja sport

5.13.1. Kultuur

Euroopa Liidu kultuurialane tegevus täiendab liikmesriikide kultuuripoliitikat mitmes valdkonnas. See hõlmab näiteks Euroopa kultuuripärandi kaitset, eri riikide kultuuriasutuste koostööd ning loovisikute liikuvust. Kultuurisektorit mõjutavad ka need asutamislepingute sätted, milles otseselt kultuuri ei käsitleta.

Õiguslik alus

ELi meetmeid kultuuri valdkonnas reguleerib ELi toimimise lepingu artikkel 167 (varasem EÜ asutamislepingu artikkel 151). Selles määratletakse kultuuripoliitika põhimõtted ja kehtiv raamistik, mis hõlmab nii materiaalsel sisu kui ka otsustamismenetlusi. ELi toimimise lepingu artiklis 6 sätestatakse, et EL on pädev võtma meetmeid kultuuri valdkonnas: „Liit on pädev võtma meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks“.

Lissaboni leping suurendab kultuurivaldkonna tähtsust. Juba Euroopa Liidu lepingu preambulis rõhutatakse: „saades innustust Euroopa kultuurilisest, religioosset ja humanistlikust pärandist“. Lepingus nimetatud ühe peamise ELi eesmärgi kohaselt „liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning tagab Euroopa kultuuripärandi kaitse ja arendamise“ (ELi lepingu artikkel 3). Lissaboni lepinguga viidi sisse ka oluline uuendus: nõukogu teeb nüüd kultuuriküsimustes otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega hääletades, mitte ühehäälselt nagu varem. Kuna kultuuripoliitika valdkonda reguleerivate riiklike õigusaktide ühtlustamine ei ole siiski veel võimalik, kohaldatakse kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist põhimõtteliselt nende otsuste puhul, mis puudutavad rahastamisprogrameid vormi ja ulatust.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 13 sätestatakse, et „kunsti ja teadusuuringuid ei piirata“. Harta artiklis 22 sätestatakse nõue, et „liit austab kultuurilist, usulist ja keelelist mitmekesisust“.

Eesmärgid

Asutamislepingu kohaselt aitab EL kaasa liikmesriikide kultuuri õitsengule, respektides ühtlasi nende rahvuslikku ja regionaalset mitmekesisust ning samal ajal rõhutades ühist kultuuripärandit. Euroopa 2007. aasta kultuurivaldkonna tegevuskavas tunnistati, et kultuur on vältimatu tegur ELi strateegiliste eesmärkide – heaolu, solidaarsus ja turvalisus – saavutamisel ning samal ajal rahvusvahelisel tasandil oma kohaloleku nähtavamaks muutmisel.

Saavutused

A. Poliitika kujundamine

1. Euroopa kultuurivaldkonna tegevuskava

Komisjon esitas 2007. aasta mais kultuurivaldkonna tegevuskava ettepaneku, mis rajaneb kolmel ühiste eesmärkide kogumil: kultuuriline mitmekesisus ja kultuuridevaheline dialoog, kultuur kui loovuse allikas, ning kultuur kui rahvusvaheliste suhete oluline element. Esimese eesmärkide kogumi raames peaksid EL ja kõik asjassepuutuvad huvirühmad tegema koostööd, et soodustada **kultuuridevahelist dialoogi** tagamiseks, et ELi **kultuurilist mitmekesisust** mõistetakse, austatakse ja edendatakse. Nad peaksid näiteks püüdma tõhustada **kunstnike ja kultuurivaldkonna töötajate** piiriülest liikuvust ning kunstiteoste piiriülest levitamist.

Teises eesmärkide kogumis keskendutakse **kultuuri kui loovuse allika** edendamisele majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva Lissaboni strateegia ning selle järgnenud strateegia „**Euroopa 2020**“ raames.

Kultuuri kui liidu **rahvusvaheliste suhete** olulise osa edendamine moodustab kolmanda eesmärkide kogumi. UNESCO kultuurilise väljenduse mitmekesisuse kaitse ja edendamise konventsioonis osalejana on EL kohustunud looma Euroopale kultuurivaldkonnas rahvusvaheliste suhete tasandil uue ja aktiivsema rolli ning kaasama kultuurimõõtme ühe olulise aspektina oma suhetesse partnerriikide ja -piirkondadega.

2. Kultuuridevaheline dialoog

Kultuuridevaheline dialoog on ELi jätkuv prioriteet. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist muutus see mõõde veelgi olulisemaks. Kultuuripoliitika konkreetses valdkonnades on keskel kohal sellised algatused nagu roma kultuur, linnade kultuurivahetus ja dialoog kultuuridevahelise Euroopa platvormiga. ELi muud poliitikavaldkonnad, milles edendatakse samuti kultuuridevahelist dialoogi, on vaid osa neist nimetades järgmised: audiovisuaalsektor, mitmekeelsus, noored, teadustegevus, integratsioon ja välissuhted.

B. Tegevusprogrammid

1. Programm Kultuur (2007–2013)

ELi programmi „Kultuur“ (2007–2013) eesmärk on edendada kultuuri alal töötavate inimeste piiriülest liikuvust ning kunsti- ja kultuuriteoste ja -toodangu riikidevahelist ringlust ning edendada kultuuridevahelist dialoogi. Programmi üldeelarve on 400 miljonit eurot selliste projektide ja algatuste elluviimiseks, millega rõhutatakse Euroopa kultuurilist mitmekesisust ning tugevdatakse meie ühist kultuuripärandit kultuuriettevõtjate ja -institutsioonide piiriülese koostöö kaudu. ELi mitmeaastase finantsraamistiku tulevik alates 2014. aastast kujutab endast ELi kultuuripoliitika järgmist olulist ülesannet. ELi uue põlvkonna programmide koostamine on juba alanud.

2. Euroopa kultuuripealinnad

2010. aasta oli algatuse „Euroopa kultuuripealinnad“ 25. aastapäev. Sellest algatusest on saanud üks Euroopa järjepidevamaid ja ambitsioonikamaid kultuurialaseid algatusi nii selle ulatuse kui ka mahu poolest. Aastate jooksul on algatusest „Euroopa kultuuripealinnad,“ saanud ainulaadne võimalus linnu taaselustada, suurendada nende loovust ja parandada nende kuvandit. Siiani on Euroopa kultuuripealinnadeks olnud enam kui 40 linna, Stockholmist Genovani, Ateenast Glasgowni ning Krakówist Portoni. ELi nõukogu on ainus institutsioon, kellel on õigus Euroopa kultuuripealinna kindlaks määrata. Alates 2011. aastast on Euroopa kultuuripealinnaks igal aastal kaks linna kahest erinevast ELi riigist (2013. aastal on nendeks Marseille ja Košice). Linna valimismenetlus algab kuus aastat varem ja see hõlmab kahte etappi. Üritust korraldavate liikmesriikide järjekord on eelnevalt kindlaks määratud. Valimismenetluses osaleb kultuurivaldkonna sõltumatute asjatundjate rühm, kes kannab vastutust ettepanekute hindamise eest.

3. Auhinnad

Programmi „Kultuur“ kaudu toetatakse auhindade andmist kultuuripärandi, arhitektuuri, kirjanduse ja muusika valdkonnas. Nende auhindade andmisega järgib EL eesmärki rõhutada vastavate valdkondade tegevuse väga head kvaliteeti ja edusamme Euroopas. Auhindadega tõstetakse esile kunstnikke, muusikuid, arhitekte, kirjanikke ja kultuuripärandi valdkonna töötajaid ning nende loomingut. Nii tuuakse esile Euroopa rikkalikult kultuuriline mitmekesisus ning näidatakse, kui oluline on kultuuridevaheline dialoog ja piiriülene kultuurialane tegevus Euroopas ja mujal.

4. Kunstnike liikuvus

Kunstnike ja elukutseliste kultuuritöötajate riikidevaheline liikuvus on ülimalt oluline, sest see aitab viia ellu ühise Euroopa kultuuriruumi ideed ning tugevdada kultuurilist mitmekesisust ja kultuuridevahelist dialoogi eesmärki. Kunstnikud ja elukutselised

kultuuritöötajad peavad teistesse maadesse reisima, et laiendada oma tegevuse ulatust ja kohtuda uute vaatajate-kuulajatega, leida uusi ja inspireerivaid loomeallikaid, mis aitavad neil loominguliselt edasi areneda, ning vahetada kogemusi ja üksteiselt õppida, et oma erialaseid oskusi parandada. Kunstnike ja elukutseliste kultuuritöötajate piiriülene liikuvus on olnud programmi „Kultuur“ peamisi eesmärke alates 2000. aastast. Seda on veelgi tugevdatud ühena kolmest „Kultuuri“ erieesmärgist ajavahemikus 2007–2013, mis võimaldab eurooplaste ühist kultuuriruumi edasi arendada ja ergutada Euroopa kodanike aktiivsust.

5. Kultuuripoliitika aastateks 2014–2020

Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020)^[1] raames esitas komisjon ettepaneku uue programmi „Loov Euroopa“^[2] kohta, millega asendatakse kolm praegust olulisemat ELi rahastamise suunda (**Kultuur, MEDIA, MEDIA Mundus** ning **kultuuri- ja loomemajandused**). Kultuuri ja meedia valdkonnas esitatud ettepanekutes nähakse ette rahastamise suurendamist 37% võrra, mis tähendab 1,6 miljardi euro suurust üldeelarvet (praegune üldeelarve mitmeaastase finantsraamistiku raames on 1,2 miljardit eurot). Selle programmiga nähakse kõikide kultuuri- ja loomemajanduste jaoks ette ühise kontaktpunkti loomine. „Kultuuri“ ja MEDIA jaoks on ette nähtud eraldi tegevussuunad, milles keskendutakse vastavatele sektoritele ja nende erivajadustele. Programmil on ka uus osa – uuenduslik rahastamisvahend, mida haldab Euroopa Investeerimispank, et toetada kultuuri- ja loomemajanduste juurdepääsu rahastamisele.

Ettepaneku kohaselt luuakse selle raamprogrammi-ga Euroopa kultuurivaldkonnas töötavate inimeste ning loovisikute jaoks lihtne, äratuntav ja hõlpsasti juurdepääsetav ühenduskanal, samuti võimaldab see programm koostöötet ning vastastikku rikastavate ideede genereerimist kultuuri- ja loomemajanduse eri valdkondade vahel.

Euroopa Parlamendi roll

Lissaboni lepinguga suurendati Euroopa Parlamendi volitusi. Parlament on oma resolutsioonides nõudnud kultuurile eraldatavate eelarvevahendite

^[1] Vt sellega seotud dokumente: „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve – I osa (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf); „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve – II osa – poliitikavaldkonnad (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf); Komisjoni talituste töödokument (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/SEC-868_en.pdf).

^[2] Teatis programmi „Loov Euroopa“ kohta (http://ec.europa.eu/culture/creative-europe/documents/communication_en.pdf).

suurendamist, kultuurivaldkonna töötajate olukorra parandamist ja Euroopa kultuuripärandi laiaulatuslikumat väärtustamist. Kunstiloomingu küsimuses soovib parlament anda liikmesriikidele valikuvõimaluse kohaldada alandatud käibemaksumäära suurema hulga teenuste ja kaupade suhtes, näiteks salvestatud muusika ja filmide suhtes, kui see ei mõjuta siseturu toimimist. Euroopas on endiselt hulgaliselt takistusi, mis seisavad loominguliste isikute ning kultuuritoodete ja vastava tegevuse vaba liikumise teel, ja seda isegi digitaalkeskkonnas. Parlament on nõudnud palju reisivate kunstnike jaoks reguleerivat raamistikku, et lahendada maksude ja sotsiaalkindlustuse alaseid küsimusi.

Parlament on korduvalt käsitlenud ka kultuuritööstuse eripärasid. Oma 2011. aasta mai raportis kultuuri- ja loomemajanduse potentsiaali rakendamise kohta (T7-240/2011) väljendas Euroopa Parlament heameelt asjaolu üle, et kultuuritööstus on saavutanud suurema tunnustuse Euroopa tasandil ning leidnud tee poliitikavaldkondade kehtivatesse

tegevuskavadesse. Raportis rõhutatakse muu hulgas hariduse rolli kunsti valdkonnas ning seda, kui oluline on keelte mitmekesisus kultuuriteoste levitamisel. Selles osas võib Euroopa Parlament tunda uhkust ühe oma algatuse – auhinna LUX – üle. See on Euroopa filmiauhind, mille eesmärk on tugevdada arutelu Euroopa integratsiooni küsimuses ning lihtsustada Euroopa filmide levitamist Euroopas. Auhiinnaga rahastatakse võitja filmi subtiitrimist ELi kõigis 23 ametlikus keeles. Parlament näitab sellega, et ta kohustub võtma konkreetseid meetmeid, mis edendavad kultuurilist mitmekesisust ja ELi kodanike üksteisemõistmist.

2013. aasta jaanuaris võttis kultuuri- ja hariduskomisjon vastu raporti (A7-0011/2013) ettepaneku kohta võtta vastu määrus programmi „Loov Euroopa” kehtestamise kohta. Selle programmi vormi osas ei ole nõukogu ja parlament veel lõplikku kokkulepet veel saavutanud.

→ [Ana Maria Nogueira / Markus J. Prutsch](#)

5.13.2. Audiovisuaal- ja meediapoliitika

Audiovisuaalpoliitikat reguleeritakse ELis peamiselt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 167 ja 173. Tähtsaim ELi audiovisuaalpoliitikat käsitlev õigusakt on audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv, mis jõustus 2007. aasta detsembris. Ühenduse keskne vahend kogu tööstusharu (eelkõige filmitööstuse) toetamiseks on jätkuvalt programm MEDIA. Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on sätestatud, et „massiteabevahendite vabadust ja mitmekesisust austatakse“.

Õiguslik alus

Õiguslik alus on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 28, 30, 34, 35 (kaupade vaba liikumine), 45–62 (isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine), 101–109 (konkurentsipoliitika), 114 (tehniline ühtlustamine või sarnaste tehniliste standardite kasutamine, näiteks internetitoodete puhul), 165 (haridus), 166 (kutseõpe), 167 (kultuur) ja 173 (tööstus).

Rooma lepingus ei ole sätestatud ühtegi otsest pädevust audiovisuaal- ja meediapoliitika valdkonnas ja neid pole sätestatud ka Euroopa Liidu toimimise lepingus. Pigem tugineb meediapoliitikaalane pädevus erinevatele Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele, eesmärgiga luua erinevaid meedia- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektoreid käsitlev poliitika ning anda juhiseid meediapoliitikat toetavate peamiste põhifunktsioonide kohta. Viimastel aastatel on aga aluslepingute läbivaatamisel pööratud audiovisuaalpoliitika kujundamisele otsest tähelepanu. Seega on audiovisuaal- ja meediapoliitika õiguslik alus väga mitmekesine ning tugineb mitmele allikale. See on vajalik meediatoodete ja -teenuste keeruka olemuse tõttu, kuna tegemist ei ole läbinisti kultuuri- või majanduslike kaupadega.

Eesmärgid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 167 kohaselt püüab EL ergutada liikmesriikidevahelist koostööd ning vajaduse korral toetada ja täiendada nende tegevust kunsti- ja kirjandusloomingu alal, kaasa arvatud audiovisuaalses sektoris. Audiovisuaalvaldkonnas on ELi ülesanne luua audiovisuaalteenuste ühtne Euroopa turg. Samuti peab ta võtma kõigi oma poliitikavaldkondade puhul arvesse kultuuriaspekte.

Saavutused

ELi audiovisuaal- ja meediapoliitikat rakendatakse järgmistel viisidel:

A. Reguleeriv raamistik

1. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv

2005. aastal alustati nn piirideta televisiooni direktiivi (89/552/EMÜ) läbivaatamist, kuna sektoris on toimunud tehniline areng, eelkõige teenuste (tava-pärased piirid telekommunikatsiooni ja ringhäälingu

vahel on muutumas üha hängusemaks) ja tehnika lähenemine, ning üha olulisemaks on saamas ka mittelineaarsed teenused (tellitav videoteenus – video on demand, VoD). Et sätestada kõiki audiovisuaalmeedia teenustena tuntud teenuseid, mitte üksnes ringhäälingut, olenemata sellest, millist tehnikat kasutatakse nende ülekandmiseks või kuidas neid vaadatakse, on vaja ühist õiguslikku keskkonda. Peamised elemendid on järgmised:

- terviklik raamistik, millega vähendatakse regulatiivset koormust, aga mis ikkagi hõlmab kõiki audiovisuaalmeedia teenuseid;
- ajakohastatud telereklaami-eeskirjad, mis parandavad audiovisuaalse sisu rahastamist;
- uued funktsioonid, näiteks kohustus toetada meediateenuste pakkujaid nägemis- või kuulmispuudega inimestele parema juurdepääsu võimaldamisel.

Komisjon esitas oma esimese aruande audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi kohaldamise kohta 4. mail 2012. aastal. Aruandest selgus, et kuigi audiovisuaalmeedia direktiiv toimib, võivad internetist tulenevad muudatused, nagu nutitelevisioon (connected TV), ähmastada piiri ringhäälingu ja audiovisuaalse sisu nn over-the-top levitamise vahel. Seetõttu võib osutada vajalikuks testida praegust audiovisuaalmeedia teenuste direktiiviga kehtestatud reguleerivat raamistikku uute vaatamisharjumuste ja edastamisviiside valguses, võttes ka arvesse kaasnevaid poliitilisi eesmärke, nagu tarbijakaitse ja meediakirjaoskuse tase.

Selle tulemusel avaldas komisjon 24. aprillil 2013 rohelise raamatu „Valmistumine audiovisuaalmaailma täielikuks ühtesulandumiseks: kasv, looming ja väärtused“, eesmärgiga algatada laiaulatuslik avalik arutelu selle üle, milline mõju on audiovisuaalmeedia maailmas toimuvatel muudatustel, mida iseloomustab meediateenuste üha suurem ühtesulandumine, ning kuidas neid teenuseid tarbitakse ja pakutakse.

Direktiiv sisaldab konkreetseid eeskirju alaealiste kaitseks ning kaitseb neid sobimatute tellitavate audiovisuaalsete meediateenuste eest. Neid eeskirju täiendati 1998. ja 2006. aastal soovustega alaealiste ja inimväärkuse kaitse kohta. Programmiga „Turvalisem internet“ edendatakse interneti ja uute sidustehnoloogiate turvalisemat kasutamist, eelkõige laste puhul.

2. Euroopa filmipärand

ELi eesmärk on ergutada liikmesriike tegema koostööd üleeuroopalise tähtsusega kultuuripärandi säilitamisel ja kaitsmisel (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 167). Liikmesriikidele antud soovitusel filmipärandi kohta kutsutakse üles Euroopa filmipärandit metoodiliselt koguma, kataloogima, säilitama ja taastama, nii et seda saaks tulevastele põlvetele edasi anda. ELi liikmesriikidel palutakse iga kahe aasta järel aru anda, mida nad on sellega seoses teinud.

B. Rahastamisprogrammid, näiteks „Loov Euroopa“

Alates 2014. aastast asendab programme MEDIA, MEDIA Mundus ja „Kultuur“ programm nimega „Loov Euroopa“. „Loova Euroopa“ kogueelarve aastateks 2014–2020 on 1,46 miljardit eurot, mis tähendab 9-protsendilist eelarvekasvu võrreldes eelnevate programmidega.

„Loov Euroopa“ põhineb eelnevate programmide saavutatul. Eesmärgiks on veelgi tugevdada loovsektorite vahelist piiriülest koostööd nii ELis kui ka väljaspool seda. „Loova Euroopa“ kaudu annavad kultuuri- ja loovsektorid oma panuse kultuurilisse mitmekülgssusse ning majanduskasvu ja töökohtade loomisse kooskõlas arukat, jätkusuutlikku ja kaasavat majanduskasvu käsitleva strateegiaga „Euroopa 2020“.

Allprogrammid

Oma allprogrammi MEDIA kaudu on „Loov Euroopa“ suunatud audiovisuaalsektorile ning allprogrammi „Kultuur“ kaudu kultuurisektorile. MEDIA kaudu jätkub koolituse, arenduse, levi, müügiesindajate, müügiesinduse (filmiturud ja festivalid) ja kinode võrgustike toetamine. Lisaks sisaldub „Loovas Euroopas“ ka sektoriülene tegevussuund, mis hõlmab uut kultuuri- ja loomemajanduse tagatisfondi, mis võetakse kasutusele pärast 2014. aastat.

Eelarve

„Loov Euroopa“ on osa mitmeaastasest finantsraamistikust, millega seatakse paika liidu üldeelarve parameetrid aastateks 2014–2020. Vastavalt kokkuleppele eraldatakse vähemalt 56% eelarveassigneeringutest allprogrammidele MEDIA, vähemalt 31% allprogrammidele „Kultuur“ ja maksimaalselt 13% sektoriülesele tegevussuunale. Sektoriülene tegevussuund hõlmab tagatisfondi ning toetust Loova Euroopa teabepunktidele (mis alates 2014. aastast asendavad MEDIA teabepunkte ja Euroopa kultuuripunkte) ja riikidevahelisele poliitikakoostööle. Järk-järgult võetakse kasutusele ka konkreetsed valdkonnaülesed meetmed.

Programmi MEDIA raames on viimase 22 aasta jooksul toetatud tuhandete filmide valmimist ja levitamist, aga ka koolitustegevust, festivale ja reklaamprojekte terves Euroopas. Programm MEDIA

2007 (2007–2013) oli neljas mitmeaastane programm alates 1991. aastast.

Programm MEDIA Mundus oli laiapõhjaline rahvusvaheline audiovisuaalsektori koostööprogramm, eesmärgiga tugevdada kultuurilisi ja ärilisi suhteid Euroopa filmitööstuse ja kolmandate riikide filmitegijate vahel.

Programmi MEDIA International (ettevalmistav tegevus) eesmärk oli uurida viise, kuidas tugevdada Euroopa ja kolmandate riikide audiovisuaalvaldkonna töötajate vahelist mõlemapoolselt kasulikku koostööd. Samuti oli selle eesmärk julgustada kinematograafiliste/audiovisuaalsete tööde liikumist mõlemas suunas.

C. Muud meetmed, näiteks internetipõhise infosisu, meediapädevuse ja massiteabevahendite mitmekesisuse edendamiseks

Meediapädevus on oskus meediat kasutada, meedia ja meediasisu erinevaid aspekte mõista ja kriitiliselt hinnata ning erinevates kontekstides suhelda. See on oluline oskus mitte üksnes nooremale põlvkonnale, vaid ka täiskasvanutele, sh vanuritele ja lapsevanematele, õpetajatele ja meediatöötajatele. EL peab meediapädevust oluliseks teguriks tänapäevase infoühiskonna kodanikuaktiivsuse puhul.

Massiteabevahendite mitmekesisus viitab vajadusele läbipaistvuse, vabaduse ja mitmekesisuse järele Euroopa meediamaaastikul. 2012. aasta alguses asutas EL Robert Schumani nimelise süvauuringute keskuse juures meedia mitmekesisuse ja meediavabaduse keskuse, mis kujutab endast teadusalgatust Firenze Euroopa Ülikool-Instituudi raames ja mille kaasrahastajaks on Euroopa Liit. Meedia mitmekesisuse ja meediavabaduse keskus on järjekordne samm Euroopa Komisjoni jätkuvates jõupingutustes parandada meediavabaduse ja -pluralismi kaitset Euroopas ning määrata kindlaks meetmed, mida on vaja võtta Euroopa või siseriiklikul tasandil nende eesmärkide edendamiseks.

Meetmed väljaspool ELi, eelkõige Euroopa kultuuriruhvide kaitsmine Maailma Kaubandusorganisatsioonis

Audiovisuaalsektor seisab silmitsi probleemide ja võimalustega, mille on kaasa toonud turgude üha suurem rahvusvahelistumine ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng. Audiovisuaalpoliitika rahvusvaheline mõõde mõjutab ELi tasandil ja liikmesriikides toimuvat. See hõlmab viit peamist valdkonda:

- ELi laienemine;
- Euroopa naabruspoliitika;
- kaubandussuhted, mille puhul on olulised rahvusvahelised foorumid Maailma Kaubandusorganisatsioon ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon;

- kultuurilise mitmekesisuse edendamine (UNESCO);
- koostöö audiovisuaalpoliitika valdkonnas.

D. Muud algatused

Need hõlmavad Euroopa päeva Cannes'is ja internetipõhiseid filme (Film Online). Alates 1995. aastast on Cannes'i filmifestivali Euroopa päev keskendunud Euroopa filmitoodangu tutvustamisele. Auhinda „Uus talent ELis“ hakati välja andma 2004. aastal, et tutvustada avalikkusele Euroopa noori lavastajaid, kes on läbinud programmi MEDIA kaudu toetatud koolituse. Programmi MEDIA jaoks oli 2011. aasta eriline aasta, kuna nimetatud aasta 11.–22. mail tähistati Cannes'is programmi 20. aastapäeva ning sel aastal toetati programmi MEDIA kaudu festivalile valitud 20 filmi. Cannes'i filmifestivali jooksul oli programm Cannes'i filmiturul koos Euroopa paviljoniga ja üritusega „Rendez-vous européen“.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on rõhutanud, et EL peaks erutama audiovisuaalsektori kasvu ja konkurentsivõimet ning samal ajal arvestama selle laiemat tähtsust kultuurilise mitmekülguse kaitsmisel. 1980. ja 1990. aastate alguses nõuti televisiooni käsitlevates Euroopa Parlamendi resolutsioonides korduvalt ühiseid tehnilisi standardeid otseedastamiseks satelliidi kaudu ja kõrglahutusega televisiooni (HDTV) jaoks.

1. Piirideta televisiooni direktiivist audiovisuaalmeedia teenuste direktiivini

Esimesed katsed kujundada ELi audiovisuaalpoliitikat olid ajendatud 1980. aastate alguses toimunud satelliitlühivestuse arengutest. Alates piirideta televisiooni direktiivi vastuvõtmisest 1989. aastal on tehnika ja turgude arengu tõttu osutunud vajalikuks muuta audiovisuaalsektori õiguslikku raamistikku. Õiguslik raamistik vaadati läbi 1997. ja 2007. aastal ning viimase läbivaatamise käigus anti direktiivile uus pealkiri. 2010. aastal see kodifitseeriti (see tä-

hendab peamiselt artiklite numeratsiooni muutmist ning põhjenduste konsolideerimist). Euroopa Parlament on piirideta televisiooni direktiivi selle vastuvõtmisest alates kindlalt toetanud.

2. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv

Euroopa Parlament kiitis heaks audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi 2007. aasta novembris. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi peetakse piirideta televisiooni direktiivi ajakohastatud versiooniks, kuna selles käsitletakse ka uusi meediateenuseid, nagu veebi-tv ja tellitavaid audiovisuaalmeedia teenuseid. Heakskiit oli Euroopa Parlamendi ja nõukogu läbirääkimiste tulemus, milles võeti arvesse enamiku küsimusi, mis tõstatati parlamendi esimesel lugemisel. Liikmesriikidel oli kaks aastat aega, et võtta uued sätted üle siseriikliku õigusesse, ning ajakohastatud õiguslikku raamistikku on audiovisuaalsektoris kohaldatud alates 2009. aasta lõpust.

22. mail 2013. aastal kiitis Euroopa Parlament heaks oma raporti audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi kohaldamise kohta. Selles on esitatud mitmeid tähelepanekuid ja soovitusi, eelkõige seoses kättesaadavuse, Euroopa päritolu audiovisuaalteoste edendamise, alaealiste kaitse, reklaami, eesiseisvate ülesannete ja rahvusvahelise konkurentsiga.

10. juunil 2013. aastal vastu võetud omaalgatuslikus raportis nutiteleviseiooni kohta kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles hindama, kui suures ulatuses on vaja muuta audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi ja teisi praegu kehtivaid nõudeid, mis on sätestatud võrku ja meediat käsitlevates õigusaktides (nt telekommunikatsiooni reguleerivate õigusaktide pakett) platvormide leitavuse ja mittediskrimineeriva juurdepääsu osas nii sisuteenuse pakkujatele ja arendajatele kui ka kasutajatele, laiendades platvormide mõistet ning kohandades kehtivad õigusnormid uutele oludele, eelkõige seoses nutiteleviseiooni arenguga.

→ Miklós Györffi
11/2013

5.13.3. Haridus ja kutseõpe

Haridus- ja kutseõppepoliitika valdkonnas võetakse otsused vastu seadusandliku tavamenetluse korras. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt otsustab haridus- ja kutseõppepoliitika üle iga Euroopa Liidu (EL) liikmesriik eraldi. Seetõttu on ELil toetav roll. Siiski on mõned probleemid kõigis liikmesriikides sarnased – vananev ühiskond, töötajate oskuste vähesus ja ülemaailmne konkurents, ning seetõttu on vaja, et riigid reageeriksid ühiselt, teeksid koostööd ja õpiksid üksteiselt^[1].

^[1] Vt ka infolehte 5.13.4 kõrghariduse kohta.

Õiguslik alus

Kutseõpe liigitati 1957. aasta Rooma lepingus ühenduse meetmete valdkonnaks, kuid haridus tunnustati ametlikult ELi pädevusvaldkonnaks 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Lepingu kohaselt aitab ühendus „kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust“.

Lissaboni lepinguga ei muudetud sätteid ELi rolli kohta hariduse ja kutseõppe valdkonnas (XII jaotis, artiklid 165 ja 166). Siiski on mainimist väärt mõned uued tunnused, näiteks sisaldab Lissaboni leping sätet, mida on dokumentides kirjeldatud kui „horisontaalset sotsiaalklauslit“. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 9 sätestatakse, et „oma poliitika ja meetmete määramisel ja rakendamisel võtab liit arvesse [...] hariduse [ja] koolituse [...] kõrge tasemega seotud nõudeid“.

ELi põhiõiguste hartas, millel on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud (Euroopa Liidu lepingu artikkel 6), sätestatakse, et „igaühel on õigus haridusele ning õigus saada kutse- ja täiendusõpet“ (artikkel 14) ning et „igaühel on õigus teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal“ (artikkel 15).

Eesmärgid

A. Eesmärgid vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingule

Oma poliitika ja meetmete määramisel ja rakendamisel peab liit võtma arvesse hariduse ja koolituse kõrge tasemega seotud nõudeid. Seega on ELi pikaajalised strateegilised eesmärgid hariduse ja koolituse valdkonnas järgmised:

- elukestva õppe ja liikuvuse elluviimine;
- hariduse ja koolituse kvaliteedi ja tõhususe parandamine;

- võrdsete võimaluste, sotsiaalse ühtekuuluvuse ja kodanikuaktiivsuse edendamine;
- loomingulisuse ja innovatsiooni, sealhulgas ettevõtluse edendamine kõigil hariduse ja koolituse tasanditel.

B. Praegused prioriteedid hariduse ja kutseõppe valdkonnas

Haridus- ja kutseõppepoliitika sai erilise hoo sisse strateegiaga „Euroopa 2020“, mis on ELi peamine majanduskasvule ja töökohtadele keskenduv programm. Tunnistades, et elukestev õpe on väga tähtis töökohtade loomiseks, majanduskasvuks ja kõigi osaluseks ühiskonnas, tugevdasid liikmesriigid ja komisjon 2009. aastal poliitilist koostööd strateegilise raamistikuga „Haridus ja koolitus 2020“ (ET 2020), mis on varasema, 2001. aastal algatatud töökava „Haridus ja koolitus 2010“ järelmeede. Vastavalt nõukogu ja komisjoni ühisele eduaruandele töökava „Haridus ja koolitus 2010“ rakendamise kohta (2010. aasta jaanuar), on hariduse ja koolituse valdkonnas olukord üldiselt paranenud. Siiski ei ole saavutatud enamikku 2010. aastaks kokku lepitud sihttasemeid. Seetõttu on kõigi liikmesriikidega lepitud 2020. aastaks kokku uutes sihttasemetes:

- vähemalt 95% lastest vanuses neli aastat kuni kohustusliku algkooli mineku alguseni peaks osalema väikelaste hariduses;
- nende 15aastaste osakaal, kellel puudub piisav lugemisoskus, matemaatika ja loodusteaduste alased teadmised, peaks olema väiksem kui 15%;
- õpingute või koolituse katkestajate osakaal peaks olema väiksem kui 10%;
- kolmanda tasandi hariduse omandanud 30–34aastaste isikute osatähtsus peaks olema vähemalt 40%;
- vähemalt 15% täiskasvanutest (vanuserühmas 25–64 eluaastat) peaks osalema elukestvas õppes.

Strateegiline raamistik ET 2020 hõlmab Kopenhaageni protsessi koostöö kohta kutsehariduse ja koolituse valdkonnas. Laiemas kontekstis toetab EL ka Bologna protsessi prioriteete, mille eesmärk on

suurema ühtsuse saavutamine kõrgkooliõpingute tasandil ja 2010. aastal käivitatud Euroopa kõrgharidusruumis. Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogia-instituut on esimene Euroopa algatus nn teadmiste kolmnurga (haridus – teadusuuringud – innovatsioon) kolme tahu täielikuks integreerimiseks ning instituudi eesmärk on saada maailmatasemel eeskujuks, mis inspireerib ja innustab läbi viima muutusi haridus- ja teadusasutustes (üksikasjalikuma teabe saamiseks kõrghariduse kohta vt infolehte 5.13.4).

Strateegia „Euroopa 2020” viis juhtalgatust sõltuvad hariduse ja koolituse moderniseerimisest: juhtalgatus „Noorte liikuvus”, uute oskuste ja töökohtade tegevuskava, digitaalarengu tegevuskava, juhtalgatus „Innovatiivne liit” ning vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise tegevusprogramm.

C. Noorte liikuvus

2010. aasta septembris avaldas komisjon teatise „Algatus noorte potentsiaali vallandamiseks eesmärgiga saavutada Euroopa Liidus arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv”. „Noorte liikuvus” on raamkava, milles esitatakse 28 peamist uut tegevust, tugevdatakse olemasolevaid meetmeid ja tagatakse muude meetmete rakendamine ELi ja riiklikul tasandil, võttes samas arvesse subsidiaarsuse põhimõtet. Ka kandidaatriigid võiksid sellest algatusest kasu saada. Selle kavaga võetakse kasutusele vastavate ELi haridus-, noorte- ja õppega seotud liikuvuse programmide rahaline toetus. „Noorte liikuvus” koosneb 28 peamisest tegevusest ja konkreetsetest meetmetest, et suurendada noorte haridust ja koolitust liikuvuse kaudu ning lihtsustada üleminekut õppimiselt tööturule. Kõik olemasolevad programmid vaadatakse läbi, et töötada välja integreeritum lähenemisviisi algatusele „Noorte liikuvus”. Seda uut algatust rakendatakse tihedas koostöös juhtalgatusega.

D. Elukestva õppe programm

Alates 2007. aastast on ELi erinevad haridus- ja koolitusalgatused liidetud elukestva õppe programmi kui koondprogrammi alla. Programmi eesmärk on luua inimestele nende kõigil eluetappidel õppimisvõimalusi kogu Euroopas. See koosneb neljast allprogrammist: Comenius (koolid), Erasmus (kõrgharidus), Leonardo da Vinci (kutseõpe ja koolitus) ja Grundtvig (täiskasvanute õpe). Nimetatud nelja allprogrammi täiendab ristprogramm parimate tulemuste saavutamise tagamiseks; sellega toetatakse poliitikaalast koostööd, keeli, info- ja kommunikatsioonitehnoloogiasid ning projekti tulemuste tõhusat levitamist ja kasutamist. Jean Monnet’ programm soodustab õpetamist, mõttevahetust ja arutelu ELi integratsiooniprotsessi üle kõrgharidusasutustes kogu maailmas. ELi töö hariduse ja koolituse valdkonnas järgib paralleelset lähenemisviisi, mille puhul tehakse nii poliitilist koostööd ELi liikmesriikidega kui ka rakendatakse elukestva õppe programmi. Poliitiline

koostöö tähendab tegelikkuses seda, et komisjon toetab, arendab ja rakendab elukestva õppe poliitikat eesmärgiga võimaldada riikidel teha koostööd ja õppida üksteiselt, kusjuures tähtsal kohal on liikuvus. Komisjon teeb seda avatud koordinaatsiooni meetodil, austades samal ajal liikmesriikide täielikke pädevusi hariduse ja koolituse vallas. On ka mitmeid seotud algatusi (liikuvuse ja elukestva õppe vahendid), et aidata kvalifikatsioone, oskuseid ja kogemusi paremini hinnata ja lihtsamini tunnustada kõikjal Euroopa Liidus. Eesmärk on tagada parem juurdepääs õppimis- või tööhõivevõimalustele eri riikides ning ergutada eraisikute, ettevõtete ja teiste organisatsioonide seas suuremat liikuvust.

E. Programm Erasmus+ (2014–2020)

Euroopa Komisjon on aastateks 2014–2020 esildanud ühtse programmi, mis kannab nime Erasmus + (algsest pakutud variant oli „Erasmus kõigi jaoks”)^[1] ning mis hõlmab praeguse elukestva õppe programmi, programmi „Aktiivsed noored” ja programmi Erasmus Mundus. Võrreldes mitmeaastase finantsraamistikuga aastateks 2007–2013 on haridussektori jaoks kavandatud kogueelarve suurem. Sellele rahastamisele lisandub oluline toetus struktuurifondidest, peamiselt Euroopa Sotsiaalfondist, mis ühtekokku moodustab ELi eelarvest suurima rahalise toetuse, mis investeeritakse inimestesse^[2].

Tulevane programm ühendab mitmed praegu eraldi toimivad programmid, säilitades eri sektorite omase identiteedi. Kogueelarve kujuneb suuremaks, kui on ELi praegune toetus hariduse ja koolituse valdkonna programmidele.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati toetanud tihedat koostööd liikmesriikide vahel hariduse ja kutseõppe valdkonnas ning Euroopa mõõtme tõhustamist liikmesriikide hariduspoliitikas. Seetõttu on parlament pooldanud ka haridusele ja kutseõppele kindla õigusliku aluse kehtestamist.

Parlament võttis 11. septembril 2012 vastusena komisjoni teatisele „Haridus ja koolitus arukas, jätkusuutlikus ja kaasavas Euroopas” vastu resolutsiooni hariduse, koolituse ja Euroopa 2020 kohta. Selles märgitakse, et hoolimata mõningasest olukorra paranemisest hariduse ja koolituse valdkonnas, ei ole enamiku ELi elanike jaoks elukestev õpe endiselt tegelikkus. Muret põhjustavad nimelt teatavad näitajad, näiteks haridussüsteemist varakult lahkunud noorte endiselt häirivalt kõrge määr mõnes

^[1] Parlament ei kiitnud algsest pakutud varianti heaks, leides, et see on eksitav nii programmi sisu kui ka liikuvuse toetamise kättesaadavuse poolest.

^[2] Näiteks investeeriti 2007.–2013. aastal ligikaudu 72,5 miljardit eurot Euroopa eri piirkondades haridusse ja koolitusse ning sama suuri investeeringuid on oodata ka tulevikus.

liikmesriigis. Lähtuvalt eeldusest, et Euroopa Liidu väljatoomiseks praegusest kriisist peab majanduskasv põhinema kõigepealt haridusel, teadmistel, innovatsioonil ja asjakohasel sotsiaalpoliitikal, näib, et seetõttu on selle otsustava perioodi läbimiseks eriti oluline rakendada selle valdkonna poliitikat strateegia „Euroopa 2020” raamistikus nõuetekohaselt ja täies ulatuses.

Euroopa Parlament on teinud edukat tööd, et kindlustada hariduse ja koolituse valdkonna programmidele eraldatavate eelarvevahendite kasvu, samuti on ta aktiivselt toetanud ELi poolse rahastamise prioriteetide muutmist järgmises mitmeaastas

finantsraamistikus, pooldades rohkem tulevikule orienteeritud kulutusi – näiteks nõudes selgeid eelarvelisi assigneeringuid haridusele ja koolitusele, noortele, spordile ning Jean Monnet programmi tegevustele. Asjaolu, et mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 läbirääkimistel oli Euroopa Parlament esmakordselt nõukoguga võrdses seisus, andis parlamendile jõulise positsiooni kõnelusteks järgmiste kultuuri- ja haridusprogrammide üle ajavahemikuks 2014–2020^[1], eelkõige programmi Erasmus+ osas.

→ Ana Maria Nogueira
11/2013

^[1] [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371\(COD\)&l=EN](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371(COD)&l=EN)

5.13.4. Kõrgharidus

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele määravad kõrghariduspoliitika suuna valdavalt kindlaks Euroopa Liidu liikmesriigid. Euroopa Liidul on hariduse, kutseõppe, noorsoo ja spordi vallas peamiselt toetav ja osaliselt koordineeriv roll. Liikmesriikide õigusnormide ja eeskirjade mistahes ühtlustamine on täielikult välistatud. EL võib toimida kooskõlas seadusandliku tavamenetlusega ning võtta stimuleerivaid meetmeid, ühtlustamata siiski liikmesriikide õigusnorme ja eeskirju. Lisaks võib nõukogu vastu võtta komisjoni soovitusi. Liidu tegevuse peamised sihid kõrghariduse valdkonnas on üliõpilaste ja personali liikuvuse toetamine, diplomite ja õppeperioodide vastastikuse tunnustamise edendamine ning kõrgharidusasutuste vahelise koostöö ja (üliskooli) kaugõppe arendamise soodustamine.

Õiguslik alus

Haridus ja siinkohal ka kõrgharidus tunnistati ametlikult ELi pädevusvaldkonnaks 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Euroopa Liidu lepingu VIII jaotise artikli 126 lõikes 1 sätestatakse, et ühendus aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust^[1]. Säte võeti hiljem sõna-sõnalt üle 1. jaanuaril 2003. aastal jõustunud Nice'i lepingusse^[2] ning on ka alates 1. jaanuarist 2009 ELi põhiseaduslikuks aluseks oleva Lissaboni lepingu lahutamatu osa^[3].

Kuigi Lissaboni lepinguga ELi rolli (kõrg-) hariduses ei muudetud, laiendati siiski selle poliitikavaldkonna ulatust ja suurendati ELi osatähtsust. Seda tehti klausli kaudu, mida on vastavates dokumentides kirjeldatud kui horisontaalset sotsiaalklauslit. Euroopa Liidu toimimise lepingu II jaotise artiklis 9 on sätestatud, et: „oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel võtab liit arvesse [...] hariduse [ja] koolituse [...] kõrge tasemega seotud nõudeid“. (Kõrg-) haridus kinnitatakse Euroopa poliitika huvina ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta II jaotise artiklis 14, millel on ELi aluslepingutega samaväärne õigusjõud ning mis tagab õiguse haridusele^[4].

^[1] Vt EÜT C 191, 29.7.1992 (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>).

^[2] Vt Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versiooni (EÜT C 325, 24.12.2002, lk 33–184, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf) 3. peatüki artikli 149 lõiget 1.

^[3] Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versiooni (ELT C 115, 9.5.2008, lk 47–199; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:047:0199:ET:PDF>) XII jaotise artikli 165 lõiget 1. Säilitades muidu endise Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 149 lõike 1 täpse sõnastuse, on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 165 lõikesse 1 üksnes lisatud eraldi spordile viitav lõik.

^[4] Vt eelkõige artikli 14 lõiget 1: „Igaühel on õigus haridusele ning õigus saada kutse- ja täiendusõpet.“

Eesmärgid

A. Eesmärgid vastavalt Euroopa Liidu aluslepingutele

Toetudes ELi pikaajalisele kohustusele muuta elukes- tev õpe ja liikuvus reaalsuseks, parandada hariduse ja koolituse kvaliteeti ja tõhusust ning arendada innovatsiooni ja loovust, on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 165 lõikes 2 loetletud liidu eesmärgid hariduse, kutseõppe, noorsoo ja spordi valdkonnas. Järgmised sihid on kõrghariduse valdkonnas eriti olulised:

- arendada Euroopa-möödet hariduses;
- ergutada õppijate ja õpetajate liikuvust, muu hulgas aidates kaasa diplomite ja õpiaja akadeemilisele tunnustamisele;
- soodustada haridusasutuste omavahelist koostööd;
- arendada informatsiooni ja kogemuste vahetamist liikmesriikide haridussüsteemidele ühistes küsimustes ning
- ergutada kaugõppe arengut.

B. Praegused prioriteedid hariduse ja kutseõppe valdkonnas

Strateegiaga „Euroopa 2020“ suurendati Euroopa poliitilist huvi kõrghariduse vastu^[5]. Arukale, jätkusuutlikule ja kaasavale majanduskasvule keskendudes tahetakse viia strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid ellu tulemuslikuma investeerimise abil haridusse, teadustegevusse ja innovatsiooni. Üks peamisi ees- märke on oluliselt suurendada kolmanda taseme hariduse omandanud noorte arvu (aastaks 2020 vähemalt 40 % 30–40aastastest isikutest)^[6]. Nimetatud uaahne siht on eelnevalt sõnastatud Euroopa Ülem-

^[5] Vt 2010. aasta märtsis avaldatud strateegiadokumenti „Euroopa 2020“ (COM(2010)2020) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ET:PDF>). Lisateabega on võimalik tutvuda komisjoni veebisaidil: http://ec.europa.eu/europe2020/index_et.htm

^[6] Teise peamise eesmärgi kohaselt (kõrg-) hariduse vallas peab koolist väljalangenute osakaal jääma alla 10 %.

kogu 2009. aasta mais vastu võetud strateegilises raamistikus „Haridus ja koolitus 2020“ (ET 2020), mille aluseks on varasem tööprogramm „Haridus ja koolitus 2010“ (ET 2010) ning milles sätestatakse liikmesriikide ühised strateegilised eesmärgid ja sealhulgas ka põhimõtted nende eesmärkide saavutamiseks^[1]. EL toetab lisaks liikmesriikide poliitilistele algatustele aktiivselt ka Bologna protsessi prioriteete. Bologna protsess on alates selle käivitamisest 1999. aastal liikunud eesmärgi poole tagada Euroopa kõrgharidussüsteemide parem võrreldavus, ühilduvus ja sidusus ning selle tulemusena loodi 2010. aasta märtsis Budapesti-Viini ministrite konverentsi deklaratsiooniga Euroopa kõrgharidusruum.

Saavutused

A. Erasmus

Üliõpilaste ja haridustöötajate vahetust ning asutustevahelist koostööd toetav Erasmus on ELi haridus- ja koolituselaseid algatusi ühendava elukestva õppe programmi (2007–2013) kõrgharidusele suunatud allprogramm^[2]. Juba 1987. aastal käivitatud Erasmus ei ole muutunud mitte üksnes maailma suurimaks üliõpilasvahetusprogrammiks, vaid seda võib õigusega nimetada üheks kõige edukamaks ELi algatuseks ja Euroopa kõige paremini tuntud kaubamärgiks. Mitte üksnes komisjoni poolt Euroopa edulooks peetavas Erasmuse liikuvuskavas osalejate arv on pidevalt suurenenud, ulatudes 2010./2011. õppeaastal umbes 213 000 üliõpilase ja 43 000 töötajani mitte vähemast kui 3174 kõrgharidusasutusest^[3]. Alates 1987. aastast programmiperioodi lõpuni 2013. aastal on programmis osalenud ligi kolm miljonit üliõpilast ning alates 1997. aastast 300 000 kõrgharidusasutustes tegutsevat õppejõudu ja töötajat. Programmi praegune aastaelarve on suurem kui 450 miljonit eurot.

B. Rahvusvaheline koostöö kõrghariduse valdkonnas

ELi toetus rahvusvahelisele haridus- ja koolitustegevusele, millel on oluline osa liidu rahvusvahelises poliitikas ja mis muutub üha tähtsamaks, on peami-

selt suunatud kõrgharidusele. Komisjon on kindlaks määranud neli peamist eesmärki:

- toetada ELi väljaspool asuvate partnerriikide moderniseerimisalaseid jõupingutusi;
- edendada ühiseid väärtusi ja paremat mõistmist eri rahvaste ja kultuuride vahel;
- edendada ELi kui hariduse ja koolituse tippkeskust ning
- parandada vastastikuse õppimise, võrdlemise ja heade tavade vahetamise kaudu teenuste ja inimressursside kvaliteeti ELis.

ELi rahvusvahelised koostööprogrammid kõrghariduse valdkonnas on järgmised:

- Erasmus Mundus, millega toetatakse kõrgharidust ülemaailmses ulatuses (ühised Euroopa magistri- ja doktoriprogrammid, sh stipendiumid; partnerlused väljaspool Euroopat asuvate kõrgharidusasutustega ja Euroopa kõrgharidust rahvusvahelisel tasandil edendavad projektid);
- Jean Monnet, millega edendatakse Euroopa integratsiooniõpetust ja teadustööd;
- Tempus, mille sihiks on peamiselt Kagu-Euroopas, Ida-Euroopas ja Vahemere piirkonnas asuvate naaberriikide kõrghariduse suutlikkuse suurendamine ja ajakohastamine;
- koostöö tööstusriikidega, edendamaks kõrgharidust ühiste õppeprogrammide kaudu;
- Edulink, millega suurendatakse suutlikkust ja piirkondlikku integratsiooni AKV (Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani) piirkonnas;
- ALFA, millega toetatakse ELi ja Ladina-Ameerika kõrgharidusasutuste koostööd.

C. Programm „Erasmus+“ (2014–2020)

Algselt 23. novembril 2011. aastal^[4] komisjoni esitatud ja ELi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) jaoks kavandatud programmi „Erasmus+“ keskne eesmärk on rahastada Euroopa hariduse, koolituse ja noorsoo valdkonda ühtse integreeritud programmi abil. Tulevases programmis on ühendatud järgmiste valdkondade eelnevalt eraldi seisvad programmid: kõrgharidus (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus, kahepoolsed programmid muude riikide või kontinentidega), kooliharidus (Comenius), kutseõpe ja -koolitus (Leonardo da Vinci), täiskasvanuharidus (Grundtvig), noored (Aktiivsed noored) ja

^[1] Vt ELT C 119, 28.5.2009, lk 2–10. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:ET:PDF>). I lisas, milles on esitatud ettenähtud „Euroopa sihttasemed“, on kõrghariduse kohta esitatud järgmine tekst: „Võttes arvesse suurenevat nõudlust kõrghariduse omandamise järele ning tunnistades kutsehariduse ja -koolituse samaväärset tähtsust: peaks 2020. aastaks kolmanda tasandi hariduse omandanud 30–34aastaste isikute osatähtsus olema vähemalt 40%“. Ibid, lk 7.

^[2] Ülevaate saamiseks vaata veebilehte http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/erasmus_en.htm

^[3] Üksikasjalike andmetega saab tutvuda Euroopa Komisjoni 2012. aasta ülevaates „Erasmuse programm 2010–2011: statistiline ülevaade“ (<http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/1011/report.pdf>). Siin: lk 11.

^[4] Vt COM(2011) 788 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0788:FIN:ET:PDF>). Esildatud määrusele on lisatud uut programmi tutvustav komisjoni teatis (vt COM(2011)0787 final); <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0787:FIN:ET:PDF>) ja komisjoni talituste töödokument (5 köidet), milles hinnatakse programmi „Erasmus kõigi jaoks“ mõju asjaomastele poliitikaalvaldkondadele (vt SEC(2011)1402; http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1402_en.pdf).

Euroopa integratsiooni uuringud (Jean Monnet). Lisaks on esimest korda kaasatud ka rohujuure tasandi spordi valdkond. Programmiga „Erasmus+“ soovitakse sihtsektorites ümber struktureerida ja lihtsustada kolme peamist tegevust, milleks on:

1. üksikisikute õppimisega seotud liikuvus;
2. koostöö innovatsiooni ja heade tavade edendamiseks ning
3. poliitiliste reformide toetamine.

Uue integreeritud programmi struktuur erineb oluliselt eelnevatest ning ka selle ulatus on oluliselt suurem. Komisjoni hinnangul saavad aastatel 2014–2020 programmi „Erasmus+“ liikuvusvõimalusi kasutada umbes neli miljonit inimest. Sealhulgas ligikaudu 2 miljonit üliõpilast, kellest umbes 200 000 saavad tänu uuele laenukavale võimaluse läbida täiemahuline magistriõpe välismaal. Prognooside kohaselt on ligi 800 000 programmis osalejat liikuvad õpetajad, koolitajad ning muud haridus- ja koolitusasutuste või noorsootöötajad^[1]. Programmi „Erasmus+“ kavandatud ulatus on seotud programmi eelarve märkimisväärse suurendamisega, mille kogusummas, milleks on 14,77 miljardit eurot (jooksevhindades; algselt komisjoni esitatud eelarve mahuks oli 17,299 miljardit eurot), leppisid läbirääkimiste teel kokku Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon^[2]. Olgugi et „Erasmus+“ hõlmab ka teisi programme, omab kõrgharidus selles kesksel rolli. See ei kajastu mitte ainult programmi nimes, vaid ka kättesaadavaks tehtud rahalistes vahendites, kusjuures vähemalt 33,3 % kogueelarvest on eraldatud kõrgharidusele. Lisaks sellele on 3,5 % kogueelarvest eraldatud tulevasele üliõpilaslaenu rahastule ja 1,9 % Jean Monnet tegevuskavale. Täiendavad rahalised vahendid kõrghariduse rahvusvahelise mõöt-

me edendamiseks saadakse eri välistest rahastamisvahenditest (arengukoostöö rahastamisvahend, Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend, partnerluse rahastamisvahend koostööks kolmandate riikidega ja ühinemiseelse abi rahastamisvahend)^[3]. Seega on kõrgharidus olnud ja jääb ka edaspidi kõige olulisemaks ELi rahastatud haridussektoriks.

Euroopa Parlamendi roll

Kuna ELi pädevus on (kõrg-) hariduse valdkonnas piiratud, on Euroopa Parlamendi roll peamiselt olnud toetada liikmesriikidevahelist tihedat koostööd ja suurendada võimaluse korral Euroopa mõõdet. Seoses viimastel aastakümnetel Euroopa Parlamendi suurenenud poliitilise tähtsuse ja Bologna protsessist tuleneva üldise euroopastumisega on Euroopa Parlament suutnud Euroopa kõrghariduspoliitika kujundamisele üha suuremat mõju avaldada.

Euroopa Parlament on edukalt töötanud juba olemasolevate programmide eelarvete suurendamise nimel (kõrg-) hariduse valdkonnas (sealhulgas Erasmus ja Erasmus Mundus) ning toetanud aktiivselt Euroopa Liidu poolse rahastamise prioriteetide muutmist järgmises mitmeaastas finantsraamistikus nii, et keskendutaks rohkem tulevikku suunatud kulutustele, näiteks kõrghariduse valdkonnas. Asjaolu, et Euroopa Parlament osales esimest korda mitmeaastase finantsraamistiku läbirääkimistel nõukoguga võrdse partnerina, tagas tugeva läbirääkimispositsiooni aruteludel järgmiste 2014.–2010. aasta (kultuuri- ja haridus-) programmi, eelkõige programmi „Erasmus+“ üle^[4].

→ Markus J. Prutsch
11/2013

^[1] Vt komisjoni 2011. aasta teatise jagu 3.2, lk 6–9.

^[2] Vt T7-0460/2013. Euroopa Parlamendi hääletus täiskogul toimus 19. novembril 2013.

^[3] Kõnealuste rahaliste vahendite eraldamine määratakse kindlaks üksnes kõnealuste väliste rahastamisvahendite mitmeaastastes sihtprogrammides.

^[4] Õigusloome protsessiga tutvumiseks vaata [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0371(COD))

5.13.5. Noored

Noored kuuluvad riikliku poliitika valdkonda. Euroopa tasandi noortepoliitika on valdkond, kus otsused võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse korras. Mitmes Euroopa programmis edendatakse noortevahetust ELi piires ning kolmandate riikidega.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 165 ja 166. „Noorte“ kontseptsiooni kaasamine Euroopa poliitikasse on võrdlemisi hiljutine nähtus, esmakordselt mainitakse seda 1993. aastal Maastrichti lepingus. ELi toimimise lepingu artiklis 165 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 149) nähakse ette noortevahetuse ja juhendajate vahetuse sotsiaalhariduse alal. **Artikli 166** (endine EÜ asutamislepingu artikkel 150) kohane kutseõpet edendav tegevus hõlmab samuti selgesõnaliselt noori. Artiklite 165 ja 166 reguleerimisalasse kuuluva tegevuse suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust. Noortepoliitika valdkonnas ei ole ette nähtud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamist, pigem võtab nõukogu selles valdkonnas vastu soovitusi.

Lissaboni leping täiendab liidu ülesandeid noorte valdkonnas noorte Euroopa demokraatias osalemise soodustamisega (ELi toimimise lepingu artikkel 165). Samuti juhitakse tähelepanu **ELi põhiõiguste hartale**, kuhu kuulub lapse õigusi käsitlev artikkel (artikkel 24) ning artikkel laste tööjõu keelamise ja noorte töötajate kaitse kohta (artikkel 32). Pärast lepingu jõustumist on **põhiõiguste hartal** asutamislepinguga võrdne juriidiline jõud (Euroopa Liidu lepingu artikkel 6).

Eesmärgid

Lepingu noorsugu käsitlevas artiklis märgitakse selgesõnaliselt eesmärgi soodustada noorte ja noorsootöötajate vahetust. ELi toimimise lepinguga lisati eesmärkidele noorte suurema osaluse edendamine Euroopa demokraatias. Lisaks nimetatud artiklile saavad lapsed ja noored kasu ELi eesmärkidest teistes valdkondades, nagu haridus ja koolitus, tervishoid ning laste ja noorte õigused ja kaitse.

Saavutused

Enne 2001. aastat keskendus Euroopa institutsioonide tegevus noorsoovaldkonnas peamiselt eriprogrammide arutamisele ja rakendamisele, näiteks 1988. aastal käivitati programm „Euroopa noored“. Siiski oldi endiselt ühel meelel, et kõnealust meedet ja koostööd tuleb edasi arendada ning et noori tuleb rohkem kaasata. Noori käsitlev valge raamat, mis võeti vastu 2001. aasta novembris, sisaldas ettepanekut, et ELi liikmesriigid suurendaksid koostööd neljas noorte jaoks esmatähtsas valdkonnas: osalus, teavitamine, vabatahtlik tegevus ning noorte parem mõistmine ja tundmine. Valges raamatus tehti

ettepanek võtta noorte mõõdet rohkem arvesse ning edendada noorte osalust muude asjakohaste poliitikasuundade väljatöötamisel, nagu haridus ja koolitus, tööhõive ja sotsiaalne kaasatus, tervis ja diskrimineerimisvastane võitlus. Valge raamatu alusel kehtestas Euroopa Liidu Nõukogu 2002. aasta juunis Euroopa noorte valdkonna koostööraamistiku. Hiljem, 2005. aasta novembris seda raamistikku ajakohastati, et võtta arvesse Euroopa noortepakti.

A. Tegevusprogrammid

1. Euroopa noorsoostrategia 2010–2018

Komisjon esitas 2009. aasta aprillis teatise „ELi noorsoostrategia: investeerimine ja mobiliseerimine. Uuendatud avatud koordineerimismeetod noortega seotud väljakutsete ja võimaluste tarvis“. Uues strateegias kutsutakse nii liikmesriike kui ka komisjoni üles tegema ajavahemikul 2010–2018 noortevaldkonnas koostööd uuendatud avatud koordineerimismeetodi abil. Strateegias kutsutakse kõiki liikmesriike üles organiseerima pidevat ja regulaarset dialoogi noortega. Lisaks julgustatakse rakendama rohkem teadusuuringutel ja tõenditel põhinevat noortepoliitikat. Novembris 2009 võttis 27 liikmesriigi esindajatest koosnev ELi noorteministrite nõukogu vastu resolutsiooni Euroopa noortevaldkonnas tehtava koostöö uuendatud raamistiku kohta järgmiseks kümnendiks. See põhineb komisjoni 2009. aasta aprilli teatisel „ELi noorsoostrategia: investeerimine ja mobiliseerimine“. Uues ELi noorsoostrategias määratakse kindlaks uue raamistiku kaks üldeesmärki:

- luua hariduses ja tööturul rohkem võrdseid võimalusi kõigile noortele;
- edendada kõigi noorte kodanikuaktiivsust, sotsiaalset kaasatust ja solidaarsust.

Nende üldiste eesmärkide raames visandatakse strateegias mitu konkreetset algatust, et aidata noortel näha võimalusi ja lahendada probleeme hariduse ja koolituse, tööhõive ja ettevõtluse, tervishoiu ja heaolu, osaluse, vabatahtliku töö, sotsiaalse kaasatuse, loovuse, kultuuri ja maailma ning noorsoo seoste valdkonnas.

2. Programm „Aktiivsed noored“

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 15. novembril 2006 vastu otsuse nr 1719/2006/EÜ, millega kehtestatakse programm „Aktiivsed noored“ perioodiks 2007–2013. Kõnealune dokument on programmi õiguslik alus kogu selle kehtivusaja jooksul. Programm käsitleb noori vanuses 15–28 (mõnedel juhtudel

13–30) eluaastat. Programmi eesmärk on edendada eurooplaste kodanikuaktiivsust, solidaarsust ja tolerantsust alates noorukeast kuni täiskasvanueani ning kaasata neid liidu tuleviku kujundamisse. Programmiga edendatakse liikuvust ELis ja väljaspool ELi piire, mitteformaalset õpet ja kultuuridevahelist dialoogi ning ergutatakse kaasama kõiki noori, sõltumata nende hariduslikust, ühiskondlikust ja kultuurilisest taustast. See aitab noortel omandada uusi oskusi ning annab neile võimaluse Euroopa mõõtmega mitteformaalseks ja informaalseks õppimiseks. Erilist tähelepanu pöörati 2009. ja 2010. aastal esmatähtsa eesmärgi raames roma kogukondadest pärit noorte juurdepääsule. Programmi „Aktiivsed noored” raames nimetati 30. novembril 2009. aastal Nanjingis toimunud ELi ja Hiina 12. tippkohtumisel 2011. aasta ELi ja Hiina noorteaastaks, mille eesmärk on „edendada ja süvendada veelgi Euroopa ja Hiina vahelist partnerlust”. Vabatahtlikul tegevusel on keskne osa mitmes ühenduse programmis, mille raames soodustatakse eelkõige vabatahtlike liikuvust, nagu programm „Aktiivsed noored” (eelkõige Euroopa vabatahtliku teenistuse kaudu), elukestva õppe programm ja programm „Kodanike Euroopa”. Tähelepanu pööratakse vabatahtliku tegevuse mõõtmega projektide rahastamisele ELi tegevusprogrammide raames, näiteks programm „Aktiivsed noored”.

3. Noorte liikuvus (5.13.3. – Eesmärgid – C)

B. Muud ELi algatused

Laste ja noorte õiguste kaitse

1. Lapse õigusi käsitlev ELi tegevuskava

Komisjon võttis 15. veebruaril 2011. aastal vastu teatise "Lapse õigusi käsitlev ELi tegevuskava" (COM(2011)0060). Eesmärk on taaskinnitada ELi kõigi institutsioonide ja liikmesriikide tugevat pühendumust lapse õiguste edendamisele, kaitsmisele ning täitmisele kõigis asjaomastes ELi poliitikavaldkondades ning viia see pühendumus konkreetsete tulemusteni. Tulevikus tuleks otseselt või kaudselt lapsi mõjutavad ELi strateegiad koostada ja rakendada ning nende üle järelevalvet teostada nii, et võetakse arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ning ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud põhimõtet seada esikohale lapse huvid.

2. Laste ja noorte vastu suunatud vägivalda ennetamine ja sellega võitlemine

Alates 2000. aastast rahastab EL Daphne programmi kaudu projekte ja tegevust laste-, noorte- ja naistevastase vägivalda vastaseks võitluseks. Programmi sihtrühmad on lapsed ja kuni 25-aastased noored ning naised. Eesmärk on „aidata kaitsta lapsi, noori ja naisi kõigi vägivaldavormide eest ja saavutada kõrge tervisekaitse, heaolu ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tase” (otsus nr 779/2007/EÜ). Programm hõlmab ka võitlust inimkaubanduse ja seksuaalse ärakasutamise

se vastu. Ajavahemikuks 2007–2013 on programmi-le eraldatud 116 miljonit eurot.

3. Noored ja meedia

Noored võivad samuti olla eriti haavatavad seoses nüüdisaegse tehnoloogiaga. Võrgutehnoloogia annab lastele ja noortele ainulaadseid võimalusi, pakkudes juurdepääsu teadmiste ja võimaldades neil saada kasu e-õppest ja võtta osa avalikest aruteludest. Laste ja noorte kaitse on ELi tasandi audiovisuaalpoliitika oluline element, mis on seoses mittelineaarsete meediateenuste arenguga uuesti päevakorda tõusnud. Komisjon jälgib tähelepanelikult audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi ülevõtmist liikmesriikide õigusesse. Ülevõtmise tähtaeg oli 19. detsember 2009. Direktiiviga laiendatakse laste suhtes kohaldatavaid kaitsestandardeid, et need hõlmaksid lisaks tavapärasele teleprogrammidele ka kiiresti arenevaid, eelkõige veebis tellitavaid audiovisuaalseid meediateenuseid.

C. Noortepoliitika tulevik – 2014–2020

Euroopa Komisjon on ajavahemikuks 2014–2020 esitanud ühtse programmi, mis hõlmab praeguse elukestva õppe programmi, programmi „Aktiivsed noored”, programmi Erasmus Mundus ja spordiprogrammi ning hakkab kandma nime „**Erasmus kõigi jaoks**”. Ajavahemikul 2014–2020 tõhustatakse paljudes liikmesriikides meetmeid, mille eesmärk on suurendada oskusi ja vähendada noorte suurt tööpuudust (mõnes riigis ulatub see 40%ni). Samuti kavandab komisjon Euroopa Investeeringuspanga kaasabil sellise programmi väljatöötamist, mis pakub tagatise liikuvatele magistriõppe üliõpilastele („Erasmus Masters”), sest praegu on nendel, kes soovivad õppida magistriõppes teises liikmesriigis, väga vähe rahalise toetuse saamise võimalusi. Enne praeguse majanduslanguse algust, 2008. aastal, oli keskmine tööpuuduse määr ELi 27 liikmesriigis 15–24-aastaste seas 15,5% ja 24–74-aastaste seas 5,9%^[1].

Jaanuaris 2013 oli ELi 27 liikmesriigis ilma tööta 5732 miljonit (alla 25aastast) noort, nendest 3642 miljonit euroalal. Võrreldes 2012. aasta jaanuariga suurenes tööpuudus ELi 27 liikmesriigis 264 000 ja euroalal 295 000 inimese võrra. Jaanuaris 2013 oli 27 liikmesriigis tööta 23,6% ja euroalal 24,2% noortest, samas kui jaanuaris 2012 olid need näitajad vastavalt 22,4% ja 21,9%. Jaanuaris 2013 oli madalaimad töötusmäärad **Saksamaal** (7,9%), **Austrias** (9,9%) ja **Hollandis** (10,3%), suurim tööpuudus valitses noorte seas **Kreekas** (novembris 2012 59,4%), **Hispaanias** (55,5%) ja **Itaalias** (38,7%)^[2]. Neist andmeist nähtub selgelt, et noored seisavad silmitsi konkreetsete sotsiaalmajanduslike probleemidega, mis tähendab, et noortepoliitikas tuleb muuta rõhuasetust, see vajab paremini integreeritud lähenemist ning kindlasti

^[1] Andmed pärinevad Eurostati tööjõu-uuringust.

^[2] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01032013-BP/EN/3-01032013-BP-EN.PDF

rohkem meetmeid ELi tasandil ja toetust liikmesriikidele^[1].

Præguses probleemses ühiskondlikus^[2] ja majanduslikus olukorras esitatakse noortele järjest suuremaid nõudmisi teadmiste ja **mitmekülgsete oskuste** vallas, mida ei ole võimalik hankida üksnes formaalse hariduse abil. „Koolipõhisest haridusest ja õpipoisajast ei piisa enam kogu eluks. Inimkapital tähendab rohkem kui kunagi varem õppima õppimist, suhtlemisoskust, kohanemisvõimet jne^[3].”

Üldine eesmärk on suurendada sünergiaid noortesektori ja formaalse õppetegevuse vahel, seepärast koondatakse noorte tegevus uude programmi ning luuakse sidemed formaalse haridusega noortevahetuse, Euroopa vabatahtliku tegevuse aasta, noorte töötajate koolituse ja võrgustike ning noorteorganisatsioonidega peetava struktureeritud dialoogi abil.

Detsembris 2012 avaldas komisjon ettepaneku võtta vastu nõukogu soovitus noortegarantii loomise kohta (COM(2012)0729), et tagada noortele nelja kuu jooksul pärast töö kaotamist või formaalse õppimise lõpetamist kvaliteetne tööpakkumine või pakkumine õppimise või koolituse jätkamiseks. Ettepanek sisaldab ka suuniseid noortegarantii väljatöötamise kohta. Ettepanekus esitatakse suunised kuues valdkonnas: tugeva partnerluse loomine kõigi sidusrühmadega; varane sekkumine ja aktiveerimine, et vältida noorte sattumist olukorda, kus nad ei osale tööhõives, hariduses ega koolituses; tööturule integreerumist toetavad meetmed; ELi vahendite täielik kasutamine tööturule integreerumise võimaldamiseks;

seks; noortegarantii hindamine ja pidev täiustamine ning kavade kiire rakendamine.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on alati toetanud liikmesriikide tihedat koostööd noorsoopoliitika valdkonnas. Programmi „Aktiivsed noored” heakskiitmise käigus nõudis parlament finantsraamistiku märgatavat suurendamist ja lihtsamat juurdepääsu meetmetele. Samuti rõhutas parlament, et diskrimineerimise vältimiseks tuleb võrdsetel alustel kaasata puuetega noori. Euroopa Parlamendil on olnud oluline osa ka lapse õiguste valdkonnas. 2005. aastal esitatud kirjalikus deklaratsioonis kutsus 367 parlamendiliiget komisjoni üles kehtestama ühtseid laste abitelefoni ja hädaabitelefoni numbreid. ELi lapse õiguste strateegia vastuvõtmisega on see teostatud. Et ergutada noori looma omaenda Euroopa projekte, alustas Euroopa Parlament koos Aacheni Rahvusvahelise Karl Suure Auhinna Fondiga 2008. aastal Karl Suure Euroopa noorteahinna väljaandmist. Auhinnatakse projekte, mis edendavad vastastikust mõistmist Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil, ühise teadlikkuse arengut Euroopa identiteedist ja integratsioonist ning pakuvad praktilisi näiteid kogukonnana koos elavatest eurooplastest. Parlament võttis jaanuaris 2013 vastu resolutsiooni (2012/2901(RSP)), milles kindlalt toetatakse noortegarantiide algatust.

→ [Ana Maria Nogueira](#)

^[1] Humanitaarabiagentuuri Catholic Relief andmetel mõjub vaesus kõige enam noori.

^[2] Liikumise „Indignados” hiljutisi meeleavaldusi tuleks võtta väga tõsiselt. Teatav tunne ühendab kõiki Euroopa noori, nimelt veendumus, et nad ei suuda saavutada oma vanematega samaväärset tasemel jõukust. Nad tunnevad, et neil puudub tulevik. Nad on hästi koolitatud, kuid ei leia tööd. See tunne on küdenud aastaid ja puudutab põlvkonda, kes kasvas üles majandus- ja muudest kriisidest mõjutatud maailmas, kuid ei astunud kunagi avalikult oma huvide eest välja. Poliitiline eliit tunneb end häiritult, kui inimesed võtavad demokraatia põhimõtet tõsiselt ja otsustavad hakata selle kohaselt käituma. Kui sellistele ehtsatele liikumistele vajalikul viisil ei reageerita, tekib tõsine oht, et neid võidakse manipuleerida.

^[3] Euroopa poliitikanõustajate büroo (BEPA) (2007), Investing in youth: an empowering strategy.

5.13.6. Keelepoliitika

Liikuvuse ja kultuuridevahelise mõistmise edendamise püüdluste raames on EL nimetanud keelte õppimise tähtsaks prioriteediks ning rahastab selles valdkonnas arvukaid programme ja projekte. ELi arvamuse kohaselt on mitmekeelsus Euroopa konkurentsivõime oluline element. Üks ELi keelepoliitika eesmärgid on seetõttu, et iga Euroopa kodanik peaks lisaks emakeelele valdama veel kahte keelt.

Õiguslik alus

ELi lepingu artiklid 2 ja 3 ning ELi toimimise lepingu artiklid 6 ja 165.

Hariduse ja kutseõppe valdkonnas antakse ELi aluslepingutega liidule ülesanne toetada ja täiendada liikmesriikide tegevust, mille eesmärk on arendada Euroopa mõõdet hariduses, iseäranis liikmesriikide keelte õpetamise ja levitamise kaudu (artikli 165 lõige 2), respektides samas täiel määral kultuurilist ja keelelist mitmekesisust (artikli 165 lõige 1).

Aastal 2000 vastu võetud ELi **põhiõiguste harta**, mille Lissaboni leping muudab õiguslikult siduvaks, kohustab liitu austama ka keelelist mitmekesisust (artikkel 22) ja keelab diskrimineerimise keele tõttu (artikkel 21). Keelelise mitmekesisuse austamine on ELi põhiväärtus, nagu ka üksikisiku austamine ja avatus teiste kultuuride suhtes. Keelelise mitmekesisuse põhimõtet võtavad ELi institutsioonid arvesse ka kodanikega suhtlemisel. Iga liidu kodanik võib seetõttu „kirjutada ükskõik millisele käesolevas artiklis (ELi toimimise lepingu artikkel 24) või Euroopa Liidu lepingu artiklis 13 osutatud institutsioonile, organile või asutusele ühes nimetatud lepingu artikli 55 lõikes 1 ettenähtud keeltest ja saada vastuse samas keeles“ (ELi toimimise lepingu artikkel 24).

Eesmärgid

Keeled on ELi jaoks tähtis prioriteet. Keel on meie identiteedi lahutamatu osa ja kultuuri kõige vahetum väljendus. Euroopas on keeleline mitmekesisus tõelisus. Euroopa Liidus, mis on rajatud „ühatsusele mitmekesisuses“, on võime suhelda mitmes keeles ühte viisi kohustuslik nii üksikisikutele, organisatsioonidele kui ka ettevõtetele.

ELi keelepoliitika eesmärk on edendada võõrkeelte õpetamist ja õppimist ELis ning luua kõiki liikmesriikide keeli soosiv keskkond. Võõrkeeleoskust peetakse üheks põhioskuseks, mille ELi kodanikud peavad omandama, et parandada oma haridus- ja tööhõivevõimalusi Euroopa õpiühiskonnas, eriti kasutades isikute õigust vabalt liikuda. Seetõttu on ELi eesmärk hariduse ja kutseõppe poliitika raames, et iga kodanik valdaks lisaks emakeelele veel kahte muud keelt. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb lastele koolis õpetada kahte võõrkeelt juba varajases east alates (COM(2008) 566 lõplik).

Strateegilises raamistikus „Haridus ja koolitus 2020“ nimetatakse keelte õppimist prioriteedina. Võõrkeel-

tes suhtlemine on üks kaheksast põhipädevusest hariduse ja koolituse kvaliteedi ja tõhususe parandamiseks. See hõlmab lisaks põhioskusele emakeeles suhtlemise, vahendamise ja kultuuridevahelise mõistmise mõtteid.

ELi hariduspoliitikat määrab üha enam strateegia „Euroopa 2020“. Sellest tulenevalt on keeleoskus väga tähtis algatuse „Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava“ seisukohalt, kuna see parandab tööalast konkurentsivõimet. Samuti on keeleoskus liikuvuse ja seega uue juhtalgatuse „Noorte liikuvus“ eduka elluviimise eeltingimus.

Aastal 2008 võttis komisjon vastu teatise „Mitmekeelsus: Euroopa rikkus ja ühine kohustus“, milles määratakse kindlaks ELi mitmekeelsuspoliitika uus raamistik. Mitmekeelsuse uue lähenemisviisiga püütakse jõuda uute ja pidevalt kasvavate õppijate rühmadele, keda ei ole seni sellises valguses peaaegu üldse käsitletud: koolist väljalangenud, sisserändajad, erivajadustega õpilased ja üliõpilased, praktikandid ja täiskasvanud.

Saavutused

A. Toetusprogrammid

1. Elukestva õppe programm

Peamine rahaline toetus võõrkeeleõppeks tuleb 15. novembri 2006. aasta otsusega 1720/2006/EÜ loodud elukestva õppe programmist 2007–2013. See **integreeritud tegevusprogramm elukestva õppe alal** annab rahalist toetust haridusele Euroopas. Uude integreeritud programmi on koondatud ELi senised haridusprogrammid ja programm hõlmab nelja järgmist allprogrammi: Comenius (kooliharidus), Erasmus (kõrgharidus), Leonardo da Vinci (kutseõpe ja -koolitus) ja Grundtvig (täiskasvanuharidus).

2. Keelte ristprogramm

Programmi põhitegevuse nr 2 (keeled) eesmärk on muu hulgas edendada keeleõpet ja keelelist mitmekesisust. Lisaks neljale nimetatud allprogrammile toetatakse ristprogrammi raames ka algatusi, mis ületavad ühe programmi piire ja puudutavad mitut sihtrühma. Edendavateks meetmeteks on näiteks mitmepoolsed uute keeleõppematerjalide väljatöötamise projektid, keeleõpetajate koolitamise vahend-

dite ja kursuste väljatöötamine ning keeleõppe ja keelelise mitmekesisuse teemalised uuringud.

3. Toetus teiste ELi programmide raames

Lisaks haridus- ja koolitusprogrammidele on rahalist abi keeleprojektidele võimalik saada ka teiste ELi programmide raames. Näiteks toetatakse raamatute ja käsikirjade tõlkimist ELi programmi „**Kultuur**” kaudu. ELi audiovisuaalse meedia tegevusprogramm „**Media**” võimaldab rahastada Euroopa kino- ja telefilmide dubleerimist ja subtiitritega varustamist.

EL on võtnud mitmesuguseid meetmeid piirkondlike ja vähemuskeelte säilitamiseks ja edendamiseks. See hõlmab rahalist toetust Euroopa Parlamendi algatusel loodud Euroopa Vähemkasutatud Keelte Büroole (EBLUL), mis on sõltumatu valitsusväline organisatsioon ning esindab võrgustiku kaudu piirkondlikke ja vähemuskeeli ja jagab selle teema kohta teavet, ning teabevõrgustikule Mercator, mis on dokumendi- ja teabevõrgustik, mille eesmärk on parandada teabe kättesaadavust ja teabevahetust vähemuskeelte ja -kultuuride küsimustes. Lisaks on EL eraldanud projektitoetusi praktilistele algatustele piirkondlike ja vähemuskeelte edendamiseks ja säilitamiseks.

B. Teised ELi algatused

1. Tegevuskava ja raamstrateegia

Vastusena Euroopa Parlamendi resolutsioonile (T5-0718/2001) ja nõukogu resolutsioonile (2002/C 50/01) võttis komisjon 2003. aasta juulis vastu tegevuskava „Keeleõppe ja keelelise mitmekesisuse edendamine 2004–2006” (COM(2003) 449). Selles esitatakse kolm valdkonda, milles eraldatakse liikmesriikide meetmete toetamiseks ühenduse käimasolevate programmide raames vahendeid lühiajalisteks tegevusteks. Need kolm valdkonda on elukestev keeleõpe, võõrkeelte õpetamise parandamine ja keeltesõbraliku keskkonna kujundamine. Aastal 2005 täiendati tegevuskava uue mitmekeelsuse raamstrateegiaga (COM(2005) 596, vt ülal). Tegevuskava tulemused liikmesriikide ja Euroopa tasandil võttis komisjon 2007. aasta sügisel kokku aruandes (COM(2007) 554). Aruanne peaks olema aluseks edasiste meetmete mitmekeelsuse poliitika valdkonnas. Aastal 2008 võttis komisjon vastu teatise „Mitmekeelsus: Euroopa rikkus ja ühine kohustus”, milles nõutakse mitmekeelsuse arvestamist kõikides asjaomastes poliitikaaldkondades, püütakse jõuda paljude eri sidusrühmadeni ja soovitatatakse teha nendega ja nende vahel tihedat koostööd.

2. Võõrkeelte tähtsusest teadlikkuse tõstmine

Julgustatuna Euroopa keelte aasta (2011) suurest edust, otsustasid EL ja Euroopa Nõukogu mitmesuguste keeleõpet toetavate üritustega hakata iga aasta 26. septembril tähistama **Euroopa keeltepäeva**. Nagu ka varasema Euroopa keelte aasta puhul, on selle algatuse eesmärk tõsta kodanike teadlikkust Euroopas kõneldavatest paljudest keeltest ja ergutada inimesi keeli õppima.

3. Keeleoskuse andmete võrreldavus

Komisjon tegi 2005. aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku võtta kasutusele **Euroopa keeleoskuse näitaja** (COM(2005) 356 lõplik). Raamistik esitati 13. aprillil 2007. aastal vastu võetud komisjoni teatises COM(2007) 184. See näitaja peab andma olulise panuse eesmärgi „emakeel + kaks võõrkeelt” saavutamisse, võimaldades mõõta võõrkeeleoskust kõikides liikmesriikides võrreldaval moel. Aastal 2011 läbi viidud keeleuuringu esimesed tulemused selgusid aastal 2012.

4. Mitmekeelsuse vaatlemise veebipõhine organ

Euroopa Liidu käsutuses on mitmekeelsuse vaatlemise veebipõhine organ. See kannab nime Poliglotti4.eu^[1] ja kujutab endast projekti, mille kaudu edendatakse mitmekeelsust Euroopas ning mis sündis ELi kodanikuühiskonna mitmekeelsuse platvormi arutelude tulemusena. Projekti veebisait annab teavet keelepoliitika ja -õppe parimate tavade kohta ning see annab poliitikakujundajatele, õpetajatele, õppijatele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele mõjusad vahendid oma tegevuse võrdlemiseks ja tõhustamiseks mitteformaalse ja informaalise hariduse ja õppe sektoris^[2].

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on juba mitmel puhul koostanud algatusraporteid, et anda keelepoliitika arengule Euroopas uut hoogu. Eelkõige on kultuuri- ja hariduskomisjon oma raportites viidanud tegutsemisvajadusele teatud valdkondades ja kutsunud komisjoni üles töötama välja meetmeid, mille eesmärk on tunnustada ELi keelelise mitmekesisuse tähtsust ja seda edendada. Euroopa Parlamendis on kõik ühenduse keeled võrdselt tähtsad: kõik parlamendi dokumendid tõlgitakse kõikidesse ELi ametlikes keeltesse ja igal Euroopa Parlamendi liikmel on õigus võtta sõna enda valitud ametlikus keeles.

→ Miklós Györffi

^[1] <http://www.poliglotti4.eu/en/index.php>

^[2] Projekti rahastatakse Euroopa Komisjoni elukestva õppe programmi kaudu.

5.13.7. Sport

Lissaboni lepingu jõustumisel 2009. aasta detsembris anti Euroopa Liidule (EL) esimest korda konkreetne pädevus spordi valdkonnas. ELi spordipoliitika üksikasjad on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 165. Sporti mainitakse ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 6 kui üht valdkonda, milles liit on pädev toetama, koordineerima või täiendama liikmesriikide meetmeid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 165 sätestatakse spordipoliitika üksikasjad ning antakse ELile pädevus toetada, koordineerida ja täiendada liikmesriikide võetud spordipoliitika meetmeid. Artiklis sätestatakse, et „liit panustab Euroopa spordiküsimuste edendamisse, võttes arvesse selle eripära, vabatahtlikkusel põhinevaid struktuure ning selle sotsiaalset ja kasvatuslikku funktsiooni.“ Konkreetsemalt on spordipoliitika eesmärged kirjeldatud järgmiselt: (1) edendada spordivõistluste ausust ja avatust ning sporditöö eest vastutavate asutuste omavalhelist koostööd ning (2) kaitsta sportlaste, iseäranis noorte sportlaste füüsilist ja vaimset puutumatus.

Uue konkreetse pädevuse olemasolu annab ELile eeldatavasti rohkem võimalusi spordi valdkonnas tegutsemiseks. ELil on nüüd õiguslik alus töötada välja eelarvest toetatav konkreetne ELi spordiprogramm. Samuti võimaldab see pädevus sporti ELi muudes, näiteks tervishoidu ja haridust puudutavates poliitikavaldkondades ja programmides paremini edendada.

Lisaks annavad lepingu sätted ELile võimaluse rääkida ühel häälel rahvusvahelistel foorumitel ja suhetes kolmandate riikidega. ELi spordiministrid kohtuvad edaspidi ka ametlikel spordinõukogu koosolekutel. Esimene ametlik ELi spordinõukogu kohtumine toimus 10. mail 2010. aastal. Euroopa Ülemkogu muutis 16. septembril 2010. aastal selle hariduse, noorte ja kultuuri eest vastutava nõukogu nime. Ametlikult nimetatakse nõukogu nüüd hariduse, noorte, kultuuri – sealhulgas audiovisuaalvaldkonna – ja spordi nõukoguks.

ELi pädevus kogu ühtsel turul avaldab aga juba praegu spordile arvestatavat mõju ja see jääb sama oluliseks nagu alati. Euroopa Kohtul on aastate jooksul välja kujunenud ulatuslik ja oluline kohtupraktika, millel on olnud spordimaailmale suur mõju (nt Bosmani kohtuasi). Samal ajal on EL juba avaldanud mõju spordile, teostades vastavate rahastamisprogrammide kaudu oma mittesiduvate õigusaktide alaseid volitusi spordiga tihedalt seotud valdkondades, nagu haridus, tervishoid ja sotsiaalne kaasatus.

Konkreetse õigusliku pädevuse puudumine ei ole takistanud komisjoni rajamast alust ELi spordipoliitikale, mida on kirjeldatud 2007. aasta valges raamatus spordi kohta ja sellega kaasnevas Pierre de Coubertini tegevuskavas, mille rakendamise

tehti algust 2008. aastal. Samuti on komisjon 2009., 2010. ja 2011. aastal teatavaid spordiprojekte spordi valdkonna ettevalmistavate meetmete raames otseselt rahastanud.

Lissaboni lepingu jõustumine on kannustanud komisjoni alustama ELi terviklikku spordiprogrammi käsitleva ettepaneku ning sporti ja Lissaboni lepingut käsitleva teatise väljatötamist.

Eesmärgid

EL tegeleb aluslepingu sätete ja deklaratsioonide kohaselt spordi majanduslike, sotsiaalsete, kasvatuslike ja kultuuriliste aspektidega. Ta tegutseb spordivõistluste suurema õigluse ja avatuse ning sportlaste füüsilise ja vaimse puutumatus eesmärkide nimel, võttes samal ajal arvesse spordi eripära.

Saavutused

Komisjoni 2007. aasta juulis avaldatud valge raamat spordi kohta oli esimene terviklik spordialane algatus ELis. Soovitatud meetmete rakendamise abil on komisjon kogunud kasulikke materjali teemade kohta, mida tuleb edaspidi käsitleda. Valge Raamat oli ettevalmistuseks komisjoni 2011. aasta jaanuari teatisele „Euroopa mõõtme arendamine spordis“, milles käsitletakse Lissaboni lepingu mõju spordile.

A. Valge raamat spordi kohta (2007)

ELi tasandi sporditeemaline koostöö ja dialoog on tänu 2007. aasta valgele raamatule spordi kohta suuresti paranenud. Peaaegu kõik valge raamatu juurde kuuluva tegevuskava „Pierre de Coubertin“ meetmed on kas ellu viidud või rakendamisel.

Selles dokumendis soovitati võtta meetmeid, mida EL peaks rakendama ja toetama ning mis peaksid puudutama järgmisi aspekte: **spordi ühiskondlik roll** (rahvatervise edendamine kehalise aktiivsuse abil, võitlus dopinguga, spordi rolli suurendamine hariduses, vabatahtlik tegevus, sotsiaalne kaasatus, võitlus rassismiga, sport kui arengu tööriist); **spordi majanduslik mõõde** (võrreldavate andmete kogumine, kohaliku tasandi spordiorganisatsioonide rahalise toetuse tagamine); **spordikorraldus** (spordi eripära, vaba liikumine, mängijate üleviimised ja mängijate agendid, alaealiste kaitse, võitlus korrupsiooni ja rahapesu vastu, klubide litsentsimisüsteem ja meediaõigused).

Samuti pakuti valges raamatus välja konkreetseid meetmeid sisaldav üksikasjalik tegevuskava, mida nimetatakse Pierre de Coubertini tegevuskavaks. Tegevuskava käsitleb spordi sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte, nagu rahvatervis, kasvatus, sotsiaalne kaasatus ja vabatahtlik tegevus, välissuhted ja rahastamine. Mitmes valdkonnas on valge raamat endiselt ELi tasandi ettevõtmiste aluseks. Sellised valdkonnad on näiteks vabatahtliku tegevuse arendamine spordis, alaealiste kaitse ja keskkonnakaitse.

B. ELi spordiprogramm

14. aprilli 2008. aasta resolutsioonis komisjoni spordi käsitleva valge raamatu kohta kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles tegema ettepanekut nii ELi spordiprogrammi kohta kui ka ettevalmistavate meetmete kohta spordi valdkonnas alates 2009. aastast. Euroopa Parlament kiitis 2008. aasta detsembris heaks esimese ettevalmistava meetme eelarve. Vahepeal, 2009. ja 2010. aastal, võttis komisjon vastu spordi- ja eriuuringute valdkonna ettevalmistavate meetmete toetuste ja lepingute iga-aastase tööprogrammi. Nende meetmete eesmärk on valmistada ette ELi tulevase spordialaseid meetmeid, et viia ellu spordi puudutavaid aluslepingu sätteid. Kui nimetada mõnda eesmärki, peaks ELi spordiprogramm aitama kaasa Euroopa väärtuste edendamisele, tugevdama spordi sotsiaalset ja kasvatuslikku rolli, edendama kehaliselt aktiivset eluviisi ning tugevdama spordialast koostööd kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Aastatel 2014–2020 saab sport esimest korda oma peatüki ja eelarve, kusjuures aastaeelarveks soovitatakse keskmiselt 30 miljonit eurot. See võimaldab ELil keskenduda teemadele, millega ei saa tulemuslikult tegeleda liikmesriikide tasandil.

C. Euroopa mõõtme arendamine spordis

Jaanuaris 2011 esitas komisjon teatise „Euroopa mõõtme arendamine spordis”, milles käsitletakse Lissaboni lepingu mõju spordile. See on esimene spordialane poliitikadokument, mille komisjon on pärast lepingu jõustumist vastu võtnud. Tuginedes 2007. aasta valgele raamatule, rõhutatakse teatise spordi potentsiaali aidata märkimisväärselt kaasa Euroopa 2020. aasta strateegia üldeesmärkide saa-

vutamisele, parandades tööalast konkurentsivõimet ja liikuvust meetmete abil, millega edendatakse sotsiaalset kaasatust muu hulgas spordis, hariduses ja koolituses ning nende kaudu. Selles soovitatakse, et EL peaks liituma Euroopa Nõukogu dopinguvastase konventsiooniga, töötama välja rahvusvaheliste spordiürituste julgeolekumeetmed ja ohutusnõuded ning neid rakendama, tegema jätkuvalt edusamme ELi kehalise aktiivsuse suunistel põhinevate riiklike eesmärkide kehtestamise suunas ning töötama välja standardid, mis käsitlevad puudega inimeste juurdepääsu spordiüritustele ja -rajatistele. Majandusteemadega seoses kutsus komisjon spordiorganisatsioone üles looma meediaõiguste kollektiivse müügi mehhanisme, et tagada tulu piisav ümberjagamiseks. Muud käsitletud küsimused puudutavad spordiga seotud intellektuaalomandiõigusi, spordi läbipaistva ja jätkusuutliku rahastamise heade tavade vahetust ning riigiabi õigusaktide kohaldamise järelevalvet spordi valdkonnas.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on kindlalt arvamusel, et ELil on üha suurem vajadus tegeleda spordiküsimustega, järgides samas täielikult subsidiaarsuse põhimõtet. Euroopa Parlamendis kuulub Euroopa spordipoliitika väljatöötamine kultuuri- ja hariduskomisjoni pädevusse. Euroopa Parlament on teadlik, et sport on iseenesest oluline sotsiaalne nähtus ja avalik hüve, ning ta töötab selle teema kallal koos teiste ELi institutsioonidega. Parlamendi praeguse koosseisu ajal koostas kultuuri- ja hariduskomisjon teatise „Euroopa mõõtme arendamine spordis” põhjal raporti Euroopa mõõtme kohta spordis. Euroopa Parlament on väga aktiivselt tegelenud võistluste tulemuste kokkuleppimise ja korrupsiooni vastase võitlusega spordis. Kultuuri- ja hariduskomisjon pidas 2012. aasta detsembris avaliku kuulamise, kus käsitleti peamiselt kaht keskset teemat – võistluste tulemuste kokkuleppimise vastast võitlust ja ausat rahastamist – ning märtsis 2013 võttis vastu resolutsiooni (P7_TA-PROV(2013)0098) võistluste tulemuste kokkuleppimise ja korrupsiooni kohta spordis.

→ [Ana Maria Nogueira](#)

5.13.8. Teabevahetuspoliitika

Teabevahetuspoliitikat ei käsitleta aluslepingute konkreetsetes sätetes, vaid see tuleneb ELi kohustusest selgitada avalikkusele oma toimimist ja poliitikat ning Euroopa integratsiooni laiemalt. Vajadus tõhusa teabevahetuse järele põhineb õiguslikult ELi põhiõiguste hartal, millega kõigile ELi kodanikele on tagatud õigus saada teavet Euroopa küsimuste kohta. Uus Euroopa kodanikualgatus võimaldab kodanikel olla otsesemalt seotud uute õigusaktide ja Euroopa küsimustega.

Õiguslik alus

Ehkki aluslepingud ei sisalda konkreetseid peatükke ega artikleid teabevahetuspoliitika kohta, annab ELi põhiõiguste harta (mille töötas välja konvent aastatel 1999–2000 ja mille muutis õiguslikult siduvaks Lissaboni leping, mis andis hartale sama õigusliku staatuse kui ELi aluslepingutel) kõikidele Euroopa institutsioonidele ühise raamistiku, mille abil nad saavad üldsusele teavet andes siduda ELi saavutused ELi aluseks olevate väärtustega.^[1] Põhiõiguste harta peamised teavet ja teabevahetust käsitlevad artiklid on järgmised: artikkel 11 (sõna- ja teabevabadus, massiteabevahendite vabadus ja mitmekeelsus), artikkel 41 (õigus saada ära kuulatud, igapäevane õigus tutvuda teda puudutavate andmetega), artikkel 42 (õigus tutvuda Euroopa institutsioonide dokumentidega) ja artikkel 44 (õigus esitada petitsioone). Meetmete puhul, mille jaoks puudub eraldi õiguslik alus Euroopa Liidu toimimise lepingus, tuleb viidata ELi toimimise lepingu artiklile 352 (varem Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 308).^[2]

Eesmärgid

Teabevahetus kodanikega on kaua olnud Euroopa institutsioonide üks tähtsamaid ülesandeid ning selle eesmärk on suurendada usaldust Euroopa projekti vastu. Pärast Euroopa põhiseaduse referendumi negatiivseid tulemusi Prantsusmaal ja Madalmaades (2005. aasta mais) ning sellele järgnenud Lissaboni lepingu tagasilükkamist Iirimaaal (2008. aasta juunis) võttis EL rea meetmeid, et parandada teabevahetust ELi institutsioonide ja liidu kodanike vahel. Neid meetmeid peeti vajalikuks, kuna kodanikud ei saa piisavalt teavet ELi poliitika kohta ja selle mõju kohta nende igapäevaelule. Kuid veel tähtsam oli see, et Euroopa kodanikele taheti anda võimalus kasutada õigust osaleda liidu demokraatia teostamises, mille puhul otsused tuleks vastu võtta võimalikult avatult ja võimalikult kodanikelähedaselt, järgides pluralismi, osalemise, avatuse ja läbipaistvuse põhimõtteid.

Euroopa kodanikualgatus kui Lissaboni lepingus sisaldunud uuendus võimaldab kodanikel esimest korda otseselt välja pakkuda uusi ELi õigusakte. Lisaks sellele peavad kõik liikmesriigid tagama, et kodanikel on juurdepääs teabele ELi toimimise kohta pärast Lissaboni lepingut. Samal ajal peab teavitustegevus olema diferentseeritud, et võtta arvesse Lissaboni lepingu ja Euroopa integratsiooniga seotud riiklike erihuviseid.

Saavutused

Komisjon^[3] on alates 2005. aastast avaldanud mitmeid teabevahetust käsitlevaid poliitikadokumente, mis kajastavad selle poliitikavaldkonna tähtsust. Teabevahetuspoliitika tugineb kolmele põhimõttele:

- üldsuse kuulamine ning nende seisukohtade ja murede arvesse võtmine;
- selgitamine, kuidas Euroopa Liidu poliitika mõjutab kodanike igapäevaelu;
- sidemete loomine kohalikul tasandil, pöördudes inimeste poole riiklikes ja kohalikes foorumites ning kasutades nende lemmikmeediakanaleid.

A. Peamised algatused (valik):

- programm „Kodanike Euroopa“;
- „Partnerlus Euroopa asjadest teavitamisel“;
- „Euroopa asjadest teavitamine interneti kaudu – kodanike kaasamine“;
- „Arutelu Euroopa üle“ – internetifoorum, kus inimesed saavad teavitada otsustajaid oma muredest;
- veebisaidi europa.eu muutmine kõiki ELi institutsioone ja kogu ELi puudutavat teavet sisaldavaks keskselt veebisaidiks;
- „Euroopa Liidust teavitamine audiovisuaalsete kanalite kaudu“, Euroopa raadiovõrgustik (<http://www.euranet.eu>), ja portaal Presseurop (<http://www.presseurop.eu>), ning ELi teemade

^[1] Vt ELT C 83, 30.3.2010, lk 389–403 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ET:PDF>)

^[2] Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon (ELT C 115, 9.5.2008, lk 47–199; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0119:ET:PDF>)

^[3] Barroso esimese komisjoni ajal (2004–2009) kuulus teabevahetuse peadirektoraat ELi institutsiooniliste suhete ja teabevahetusstrateegia voliniku vastutusalasse. Barroso teise komisjoni ajal (2010–2014) ühendati teabevahetuspoliitika ja -strateegia kodakondsusküsimustega ning viidi õigusküsimuste, põhiõiguste ja kodakondsuse voliniku vastutusalasse.

kajastamise edendamine utel ja olemasolevatel audiovisuaalsetel platvormidel,

- Eli ja tema kodanike vaheliste teabevahetusprobleemide lahendamine tõhusa koostöö ja partnerluste abil.

B. Programm „Kodanike Euroopa” (2007–2013) ja selle kavandatav jätkuprogramm

Pärast Tampere (1999) ja Nice’is (2000) kokku tulnud Euroopa Ülemkogu üleskutset pidada avatu dialoogi kodanikuühiskonnaga algatas Euroopa Ülemkogu 2004. aasta jaanuaris esimese ühenduse tegevusprogrammi Euroopa kodanikuaktiivsuse edendamiseks (nõukogu otsus 2004/100/EÜ). Pärast Euroopa põhiseaduse projekti nurjumist sai Euroopa kodanikuaktiivsuse programmi järeltulijaks programm „Kodanike Euroopa”, mis loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusega 1904/2006/EÜ ajavahemikuks 2007–2013 rahastamispaketiga kogusuuruses 215 miljonit eurot.^[1] Pärast 2010. aastal toimunud programmi vahelindamist antud soovitusel põhjal tegi komisjon 2011. aasta detsembris ametlikult ettepaneku jätkata programmi „Kodanike Euroopa” – kuigi veidi muudetud kujul – ka järgmises mitmeaastases finantsraamistikus 2014–2020.^[2] Programmi üldise eesmärgina on sätestatud „tugevdada ajaloolist mälu ja suurendada kodanike osalussuutlikkust Euroopa Liidu tasandil”^[3] ning kavandatava programmi konkreetne vorm on praegu nõukogu ja Euroopa Parlamendis arutluse all.

C. Partnerlus Euroopa asjadest teavitamisel

2009. aastal leppisid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon ühisdeklaratsiooni „Partnerlus Euroopa asjadest teavitamisel”^[4] alusel (allkirjastatud 2008. aasta detsembris) esimese korda kokku institutsioonide ühistes teabevahetuse prioriteetides. Neli valitud prioriteeti olid Euroopa Parlamendi valimised, energeetika ja kliimamuutus, Kesk- ja Ida-Euroopa demokraatlike muutuste 20. aastapäev ning jätkusuutlik majanduskasv, tööhõive ja solidaarsus – koos viitega Euroopa loovuse ja innovatsiooni aastale. Dokumenti eesmärk on „suurendada ühtsust ja sünergia erinevate ELi institutsioonide ja liimesriikide tegevuse vahel, et Euroopa kodanikud saaksid rohkem teavet ja mõistaksid paremini, milline mõju on ELi poliitikal üleeuroopalisel, riiklikul ja kohalikul tasandil.”^[5]

^[1] Vt ELT L 378, 27.12.2006, lk 32–40 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0032:0040:ET:PDF>)

^[2] Vt COM(2011) 884 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0884:FIN:ET:PDF>)

^[3] Ibid, lk 3.

^[4] Vt COM(2007) 569 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2007/com2007_0568et01.pdf)

^[5] Ibid, lk 4.

D. Euroopa kodanikualgatus

Lissaboni lepinguga kasutusele võetud Euroopa kodanikualgatus annab (alates 1. aprillist 2012) Euroopa kodanikele tugevama hääle, andes neile õiguse nõuda otse komisjonilt uute poliitiliste algatuste tegemist. See peab andma Euroopa demokraatiale uue mõõtme, laiendab ELi kodakondsusega seotud õigusi ja elavdab avaliku arutelu Euroopa poliitika üle, aidates sel viisil luua tõelise Euroopa avaliku ruumi. Kodanikualgatuse rakendamine tugevdab kodanike ja organiseeritud kodanikuühiskonna osalemist ELi poliitika kujundamises. Nagu aluslepingus nõutud, võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu komisjoni ettepaneku alusel vastu määruse, milles on sätestatud selle uue instrumendiga seotud eeskirjad ja menetlus.^[6] Euroopa kodanikualgatus annab ühele miljonile kodanikule, kes esindavad vähemalt ühte neljandikku ELi liikmesriikidest, võimaluse nõuda Euroopa Komisjonilt õigusakti ettepanekuid valdkondades, mis kuuluvad komisjoni pädevusse. Kodanikualgatuse korraldajad moodustavad kodanike komitee, mis koosneb vähemalt seitsmest ELi kodanikust, kelle hulgas on vähemalt seitsme liikmesriigi elanikke. Neil on üks aasta aega vajaliku arvu toetusavalduste kogumuseks. Toetusavalduste arvu peavad kinnitama liikmesriikide pädevad asutused. See uus vahend annab tõenäoliselt uue tõeke rahvusvaheliste ühenduste ja internetivõrgustike arengule.

Euroopa Parlamendi roll

Lissaboni leping avaldas ELi institutsioonide tööle 2010. aastal peaaegu kohest mõju, keskendudes ELi kodanikele tulemuste pakkumisele sujuvama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi abil. Üldisemalt väljendudes on reformileping tugevdanud parlamendi rolli Euroopa kujundamisel. Euroopa kodanike huvide esindajana on Euroopa Parlamendil selge kohustus edastada teavet Euroopa kohta ning väljendada Euroopa kodanike huve ja võtta sellel eesmärgil meetmeid. Seetõttu on parlament oma raportites korduvalt teinud üksikasjalikke ettepanekuid ELi ja kodanike vaheliste suhete parandamiseks. Näiteks 2010. aasta septembris vastu võetud resolutsioonis pakkus parlament välja konkreetsed võimalused, kuidas ELi kodanikud saaksid Euroopa küsimusi käsitlevates aruteludes rohkem osaleda.^[7] Raportis võeti vaatluse alla, kuidas teabevahetus võib algatada, ergutada ja edasi arendada Euroopa teemade arutelu. Selles rõhutati, et valitsuste, erakondade, ülikoolide, avalik-õigusliku ringhäälingu ja ELi institutsioonide enda parem teabevahetus on

^[6] Vt ELT L 65, 11.3.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:ET:PDF>)

^[7] Vt P7_TA(2010)0307 (Ajakirjandus ja uus meedia ning Euroopa avaliku sfääri loomine; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0307+0+DOC+PDF+V0//ET>).

hädavajalik, et luua Euroopa avaliku arutelu ruum. Resolutsioonis käsitleti ka jätkuvat revolutsiooni nn sotsiaalmeedias, foorumitega nagu Facebook, Twitter, MySpace ja mitmesugused blogid. Euroopa Parlamendi volituste suurendamisest hoolimata on valijate hulk Euroopa Parlamendi valimistel alates 1979. aastal toimunud esimestest valimistest pidevalt vähenenud. Selle suundumuse ümberpööramiseks kasutab parlament kodanikeni jõudmiseks üha rohkem interneti. 2009. aasta, kui toimusid Euroopa Parlamendi valimised, oli sotsiaalmeedia, nt suhtlusvõrkude ja sisu jagamise platvormide kasutamise osas eriti huvipakkuv, ning see tendents süveneb veelgi seoses lähenevate valimistega 2014. aastal.

Praegune suundumus Euroopa kodanike kasvavale ükskõiksusele või isegi vaenulikkusele ELi suhtes – mida ei aita muuta praegune finantskriis ning lahenduste ja ELi liidrite resolutsioonide poliitiliste reageeringute ilmne puudumine – nõuab eriti asjakohast teabevahetusstrateegiat ja -poliitikat Euroopa tasandil. Aktiivne osalemine sellise strateegia ja poliitika kujundamisel ei ole mitte ainult Euroopa Parlamendi kohustus ELi kodanike ees, keda ta esindab, vaid see on ka tema enese huvides.

→ Markus J. Prutsch

EUROOPA LIIDU VÄLISSUHTED

Euroopa Liidu tegevus rahvusvahelisel areenil tugineb põhimõtetele, millest on juhitud liidu enda loomine, arendamine ja laienemine ning mis on fikseeritud ka ÜRO põhikirjas ja rahvusvahelises õiguses. Selles valdkonnas on esmatähtsateks aspektideks inimõiguste ja demokraatia edendamine. Euroopa Liit seab välissuhetes esiplaanile ka oma strateegilised huvid ja eesmärgid. Liit laiendab ja süvendab jätkuvalt oma poliitilisi ja kaubandussuhteid maailma teiste riikide ja piirkondadega, korraldades muu hulgas regulaarselt tippkohtumisi oma strateegiliste partneritega, nagu USA, Jaapan, Kanada, Venemaa, India ja Hiina. Liidu välistegevus hõlmab ka arenguabi ning koostööd ja poliitilist dialoogi Vahemere piirkonna, Lähis-Ida, Aasia, Ladina-Ameerika, Ida-Euroopa, Kesk-Aasia ja Lääne-Balkani riikidega. Lissaboni lepingu jõustumise järel loodud Euroopa välisteenistus, mis koosneb liikmesriikide diplomaatidest ning mida juhib liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjoni asepresident, on nendes valdkondades äärmiselt oluline uus toimija.



6 EUROOPA LIIDU VÄLISSUHTED

- 6.1. Välissuhete poliitika — 479**
 - 6.1.1. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused — 479
 - 6.1.2. Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika — 482
- 6.2. Väliskaubandussuhted — 485**
 - 6.2.1. Euroopa Liit ja tema kaubanduspartnerid — 485
 - 6.2.2. Euroopa Liit ja Maailma Kaubandusorganisatsioon — 490
 - 6.2.3. Arengumaade suhtes kohaldatav kaubanduskord — 493
- 6.3. Arengupoliitika — 496**
 - 6.3.1. Arengupoliitika ülevaade — 496
 - 6.3.2. Humanitaarabi — 499
- 6.4. Inimõigused ja demokraatia — 502**
 - 6.4.1. Inimõigused — 502
 - 6.4.2. Demokraatia edendamine ja valimisvaatlus — 505
- 6.5. Liidu laienemine ja naabruspoliitika — 508**
 - 6.5.1. Liidu laienemine — 508
 - 6.5.2. Lääne-Balkani riigid — 511
 - 6.5.3. Euroopa Majanduspiirkond (EMP), Šveits ja põhjapoolsed alad — 514
 - 6.5.4. Euroopa naabruspoliitika — 517
 - 6.5.5. Euroopa Liidu idapoolsed partnerriigid — 520
 - 6.5.6. Lõunapoolsed partnerriigid — 524
- 6.6. Suhted liidu vahetust naabrusest kaugemale jäävate riikidega — 527**
 - 6.6.1. Atlandi-ülesed suhted: USA ja Kanada — 527
 - 6.6.2. Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkond — 531
 - 6.6.3. Venemaa ja Kesk-Aasia — 534
 - 6.6.4. Lähis-Ida — 537
 - 6.6.5. Aafrika — 540
 - 6.6.6. Aasia ja Vaikse ookeani piirkond — 543

6.1. Välissuhete poliitika

6.1.1. Välispoliitika: eesmärgid, vahendid ja saavutused

Euroopa Liidu ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale (ÜVJP) pandi alus 1993. aastal ning seda on täiendatud hilisemate lepingutega, viimati Lissaboni lepinguga. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest 2009. aastal on suurenenud ka Euroopa Parlamendi roll ÜVJP-ga seotud küsimustes. Parlament teostab ÜVJP üle kontrolli ning osaleb selle arendamises, eelkõige toetades Euroopa välisteenistuse, ELi eriesindajate ning ELi välisdelegatsioonide tegevust. Euroopa Parlamendi eelarvepädevus aitab kujundada ÜVJP haaret ja ulatust ning ELi rahastamisvahendeid, millega toetatakse ELi välistegevust. Parlamendil on oma komisjonide ja delegatsioonide kaudu tihedad suhted teiste ELi institutsioonide, liikmesriikide (eelkõige nende parlamentide), partnerriikide, ülemaailmse juhtimise struktuuride ning valitsusväliste osalejatega. Euroopa Parlament on oma tegevusega aidanud muuta ÜVJP-d sidusamaks ja läbipaistvamaks ning tõsta üldsuse teadlikkust sellest.

ÜVJP areng aluslepingutes

Euroopa Liidu ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale (ÜVJP) pandi alus 1993. aastal Euroopa Liidu lepinguga, eesmärgiga säilitada rahu, tugevdada rahvusvahelist julgeolekut, edendada rahvusvahelist koostööd ning arendada ja kindlustada demokraatiat, õigusriigi põhimõtteid ning austust inimõiguste ja põhivabaduste vastu. ELi lepinguga loodi nn kolme samba süsteem, milles ÜVJP moodustas teise samba. Kuna ÜVJP põhines peamiselt valitsustevahelistel menetlustel ja konsensusel, siis toimusid välispoliitilised reageeringud eeskätt ühiste seisukohtade ja ühismeetmete vormis.

1997. aasta Amsterdami lepinguga kehtestati senisest hulga tõhusam otsustusprotsess, mis hõlmas ka konstruktiivset hääletamist hoidumist ja kvalifitseeritud hääletamist. 1999. aasta detsembri Euroopa Ülemkogul loodi ühtse välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (samuti nõukogu peasekretäri) ametikoht. 2003. aasta Nice'i lepinguga tehti täiendavaid muudatusi otsustusprotsessi tõhustamiseks ning volitati nõukogu 2001. aasta jaanuari otsusega asutatud poliitika- ja julgeolekukomiteed teostama poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist kriisiohjamisoperatsioonides. Pärast Euroopa põhiseaduse lepingu projekti luhtumist 2005. aastal sõnastati selle peamised institutsioone käsitlevad sätted ümber uues reformilepingus, mis allkirjastati 19. oktoobril 2007. aastal Lissabonis.

2009. aasta 1. jaanuaril jõustunud Lissaboni leping andis liidule juriidilise isiku staatuse ning võimaldas välisteenistuse kui institutsiooni sünni, kaotades samas ka ELi sammastel põhineva struktuuri. Lepinguga loodi terve rida uusi ÜVJP osalejaid, sh liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (kes on

ühtlasi ka komisjoni asepresident) ja Euroopa Ülemkogu alaline esistuja. Lisaks välisteenistuse loomisele ajakohastati lepinguga ka ühist julgeoleku- ja kaitsepoliitikat (ÜJKP), mis kujutab endast ÜVJP lahutamatu osa. (Lähemat teavet leiate ÜJKP-d käsitlevalt infolehel 6.1.2)

ÜVJP õiguslik alus sätestati Euroopa Liidu lepingus ja seda muudeti Lissaboni lepinguga. ELi lepingu V jaotise artiklites 21–46 on sätestatud üldsätted liidu välistegevuse kohta ning erisätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta. Euroopa Liidu toimimise lepingus käsitletakse liidu välistegevust viienda osa artiklites 205–222; kohaldatakse ka seitsmenda osa artikleid 346 ja 347.

Euroopa Parlamendi välispoliitilised volitused ja vahendid

Hoolimata oma piiratud ametlikust rollist välispoliitika-alases otsustusprotsessis on Euroopa Parlament algeest peale toetanud ÜVJP kontseptsiooni ja püüdnud selle kohaldamisala laiendada. Viimastel aastakümnetel esile kerkinud rahvusvaheliste probleemide kontekstis on Euroopa Parlament korduvalt teinud üleskutseid ELi välisministri ametikoha ja ELi diplomaatilise teenistuse loomiseks. Praktikas on parlament hakanud teataval määral tegema mitte-ametlikku koostööd välisküsimustes nii Euroopa välisteenistuse, ELi eesistujariigi, nõukogu sekretariaadi ja komisjoni kui ka liikmesriikide parlamentidega.

ELi lepingu artikli 36 kohaselt peab liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja konsulteerima regulaarselt Euroopa Parlamendiga ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhiaspektide ja põhivalikute suhtes ning teavitama parlamenti asjaomaste poliitikaalaldkondade arengust. Euroopa Parlament korral-

dab kaks korda aastas mõttevahetuse ÜVJP eduaruannete üle ning esitab küsimusi ja annab soovitusi nõukogule ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale.

Parlamendi õigust olla teavitatud ja konsulteeritud ÜVJP/ÜJKP küsimustes kindlustati veelgi kõrge esindaja ja komisjoni asepresidendi poliitilist vastutust käsitleva avaldusega 2010. aastal. Avaldusega nähti muu hulgas ette:

- tõsta nn ühiste konsultatiivkohtumiste tähtsust, mis võimaldab selleks volitatud Euroopa Parlamendi liikmete rühmal kohtuda oma kolleegidega nõukogu poliitika- ja julgeolekukomiteest, Euroopa välisteenistusest ja komisjonist, et arutada kavandatavaid ja käimasolevaid ÜJKP tsiviilmissioone;
- kinnitada parlamendi erikomisjoni 2002. aasta institutsioonidevahelisel kokkuleppel põhinevat õigust juurdepääsule ÜVJPga ja ÜJKPga seotud konfidentsiaalsele teabele;
- pidada arvamuste vahetusi missioonide ja delegatsioonide juhtide jt ELi kõrgete ametnikega parlamendikomisjonide korraldatavate koosolekute ja kuulamiste ajal;
- volitada kõrget esindajat esinema vähemalt kaks korda aastas Euroopa Parlamendi ees, et anda aru ÜVJP/ÜJKP hetkeolukorrast ning vastata küsimustele.

Lisaks mainitud poliitilisele dialoogile teostab parlament oma volitusi eelarvemenetluse kaudu. Parlament kui üks kahest ELi eelarvapädevast institutsioonist peab kinnitama ÜVJP iga-aastase eelarve. Euroopa Parlament aitab ka kujundada väliseid rahastamisvahendeid (nt demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend ja stabiliseerimisvahend), pidades selleks kolmepoolseid läbirääkimisi nõukogu ja komisjoniga.

Parlament teostab regulaarset kontrolli Euroopa välisteenistuse tegevuse üle ning annab talle soovitusi struktuursetes küsimustes, alates geograafilisest ja soolisest tasakaalust kuni koostoimeni teiste ELi institutsioonide ning liikmesriikide diplomaatiliste teenistustega. Lisaks peab parlament regulaarset dialoogi kõrge esindajaga ning teatavatesse piirkondadesse või teatavates küsimustes määratud ELi esindajatega. Parlamendikomisjonid, kes abistasid Euroopa välisteenistuse loomisel, vahetavad samuti arvamusi välisteenistuse asja ametisse määratud delegatsioonide juhtidega.

Parlamendil on oma roll ka rahvusvaheliste lepingute läbirääkimiste ja rakendamise järelevalves. Selliste lepingute sõlmimiseks vajab nõukogu Euroopa Parlamendi nõusolekut. (Lähemat teavet leiate väliskaubandussuhteid käsitlevalt infolehel 6.2.1 6.2.3)

Parlamendi sisemised struktuurid, mis on seotud ÜVJP-ga

Suur osa parlamendi sisulisest tööst tehakse erikomisjonides, eeskätt väliskomisjonis (AFET) ja selle kahes allkomisjonis (julgeoleku ja kaitse allkomisjon (DEVE) ja inimõiguste allkomisjon (DROI)), kuid samuti rahvusvahelise kaubanduse komisjonis (INTA) ja arengukomisjonis (DEVE). Need komisjonid kujundavad ÜVJP-d avaldatavate raportite ja arvamuste kaudu. Komisjonid on ka parlamendi peamised kontaktpunktid suhtlemisel ülemaailmse juhtimise struktuuride (sh ÜRO), teiste ELi institutsioonide, nõukogu eesistujariikide ja liikmesriikide parlamentidega.

ÜVJP-alast tööd teevad ka Euroopa Parlamendi delegatsioonid, kelle ülesanne on säilitada ja arendada parlamendi rahvusvahelisi kontakte (eelkõige parlamentidevahelise koostöö kaudu), edendades ELi põhiväärtusi, sh vabadust, demokraatiat, inimõigusi, põhivabadusi ja õigusriigi põhimõtteid. Praegusel hetkel on Euroopa Parlamendil 34 alalist parlamentidevahelist delegatsiooni, mis hõlmavad parlamentaarseid ühiskomisjone, parlamentaarseid koostöökomisjone, muid parlamendidelegatsioone ning parlamentaarseid ühisassambleesid.

Parlamentidevahelistest delegatsioonidest väärivad märkimist:

- AKV-ELi parlamentaarne ühisassamblee, mis on moodustatud selleks, et tuua kokku Euroopa Parlamendi liikmed ja valitud esindajad nendest Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani (AKV) piirkonna riikidest, kes on allkirjastanud Cotonou lepingu. Ühisassamblee tuleb kokku kaks korda aastas ja sinna kuulub 78 Euroopa Parlamendi liiget ja 78 parlamendiliiget AKV riikidest. Märkimisväärne osa ühisassamblee tööst on pühendatud arengukoostöö küsimustele ning demokraatia ja inimõiguste edendamisele ning leiab väljenduse ühiselt võetud kohustustena;
- EuroLat on mitmepoolne parlamentaarne ühisassamblee, mis sai alguse 1999. aasta juunis asutatud kahepoolsest strateegilisest partnerlusest ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkonna vahel. See koosneb 150 liikmest, kellest 75 kuuluvad Euroopa Parlamenti ja 75 Ladina-Ameerika piirkondlikesse parlamentidesse, sh Parlatino (Ladina-Ameerika Parlament), Parlandino (Andide Parlament), Parlacen (Kesk-Ameerika Parlament), Parlasur (Mercosuri Parlament) ning Tšiili ja Mehhiko rahvuskongressid;
- EuroNesti parlamentaarne assamblee on ELi idapartnerluse parlamentaarne foorum, mis ühendab Euroopa parlamendi ja idapartnerluse riikide rahvusparlamentide liikmeid. EuroNest korraldab kord aastas täiskogu istungi, et arutada ühist huvi pakkuvaid piirkondlikke küsimusi. EuroNestil on neli alalist temaatilist komisjoni (poliitilistes, majanduslikes, energia-alastes ja

sotsiaalsetes küsimustes) ja kaks töörühma (Valgevene ja töökorra küsimustes). Selle liikmeteks on 60 parlamendiliiget Euroopa Parlamendist ja 60 idapartnerluse riikidest (igast riigist 10). Valgevenele eraldatud 10 kohta on praegu täitmata, sest Euroopa Parlament ei tunnista Valgevene parlamendi liikmeid rahva seaduslike esindajatena;

- Vahemere Liidu parlamentaarne assamblee (PA-UfM) esindab Vahemere Liidu parlamentaarset mõõdet, millega asendati Euroopa – Vahemere piirkonna partnerlus (Barcelona protsess). PA-UfM on Euroopa – Vahemere piirkonna parlamentaarne assamblee järeltulija ning see käivitati ametlikult 43 riigi riigipeade ja valitsusjuhtide 2008. aasta tippkohtumisel. Selle 240 liikme hulka kuulub 120 liiget Vahemeremaadest, 75 parlamendiliiget ELi liikmesriikidest ja 45 Euroopa Parlamendi liiget. Assamblee ülesandeks on süvendada Euroopa – Vahemere piirkonna partnerlust ja tõstatada küsimusi, mis pakuvad vastastikust poliitilist, majanduslikku ja kultuurilist huvi. Euroopa Parlament oli PA-UfMi eesistuja kuni 2013. aasta märtsini.

(Lähemat teavet NATO parlamentaarne assamblee kohta leiab ÜJKP-d käsitlevalt infolehelt 6.1.2)

Euroopa Parlamendi mõju ÜVJP-le

Parlamendi kaasamine ÜVJP-sse aitab suurendada demokraatlikku kontrolli selle poliitika üle. Parlament on innukalt toetanud Lissaboni lepingu järgset institutsioonilist struktuuri, pooldades suurema rolli andmist Euroopa välisestusele, ELi delegatsioonidele ja ELi eriesindajatele, samuti sidusamat poliitikat ja tulemuslikumat ÜVJP-d. Parlament on nõudnud suuremat sidusust ELi välispoliitika poliitiliste ja finantsvahendite vahel, et vältida dubleerimist ja ebaefektiivsust.

Parlament on pakkunud välja platvormi kogemuste vahetamiseks institutsioonide ja valitsuste tasandi poliitiliste otsuste, samuti kodanikuühiskonna ja teaduspõhiste kogukondade (nagu mõttekojad ja teadlased) vahel, aidates tõsta üldsuse teadlikkust ÜVJP-st ja hõlbustades erinevate ELi-siseste ja ELi-väliste, riiklike ja mitteriiklike partnerite osalemist. Oma tegevusega on Euroopa Parlament suurendanud ELi välispoliitika nähtavust ning toiminud sillana ELi institutsioonide ja kodanike vahel.

→ [Wanda Troszczyńska-van Genderen](#)

6.1.2. Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika

Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) osana hõlmab ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) liidu sõjalisi operatsioone ja tsiviilmissioone. Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika on poliitikaraamistikuks paljudele poliitilistele ja sõjalistele struktuuridele ning välisoperatsioonidele. See poliitikavaldkond inkorporeeriti ELi aluslepingutesse 1999. aastal. Alates 2003. aastast on Euroopa julgeolekustrateegia raames kujundatud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika aluseks olevat strateegiat, samal ajal kui Lissaboni leping tagab õigusliku selguse institutsioonilistes aspektides ning tugevdab Euroopa Parlamendi poliitilist ja eelarvealast rolli. Ühe kõige nähtavam ja kiiresti arenevama ELi poliitikavaldkonnana on ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika saavutanud tugeva strateegilise orientatsiooni ja toimevõime vähem kui kümne aastaga. Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika on jätkuvas arengus, nagu on määratletud Lissaboni lepingus.

Õiguslik alus

Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) on liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) lahutamatu osa^[1]. Julgeoleku- ja kaitsepoliitika raamistikuks on Euroopa Liidu leping. ÜVJP ja ÜJKP rahastamine on sätestatud V jaotise 2. peatüki 1. jao artiklis 41 ning poliitikat on täpsemalt kirjeldatud 2. jao artiklites 42–46 (Sätted ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika kohta), samuti protokollides nr 1, 10 ja 11 ning deklaratsioonides 13 ja 14. Euroopa Parlamendi rolli ÜVJP ja ÜJKP arengus on kirjeldatud ELi lepingu artiklis 36.

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika eripärad

Vastavalt ELi lepingu artiklile 42 võtavad ÜJKP alased otsused vastu Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu. Otsuste langetamisel kehtib ühehäälsuse reegel, välja arvatud mõned olulised Euroopa Kaitseagentuuriga (ELi lepingu artikkel 45) ja alalise struktureeritud koostööga (ELi lepingu artikkel 46) seotud erandid, kui otsused tehakse kvalifitseeritud hääleteenamusega. Tavaliselt teeb ettepaneku otsuse vastuvõtmiseks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kes on ühtlasi Euroopa Komisjoni asepresident.

Lissaboni lepinguga võeti kasutusele mõiste „Euroopa võimete- ja relvastuspoliitika“ (ELi lepingu artikli 42 lõige 3), mis aga vajab veel täpsemat vormistamist. Lepinguga loodi ka ühenduslülid ÜJKP ja muude liidu poliitikavaldkondade vahel, seades Euroopa Kaitseagentuurile ja komisjonile kohustuse tegutseda vajaduse korral koostöös (ELi lepingu artikli 45 lõige 2). See puudutab eriti liidu teadus-, tööstus- ja kosmosepoliitikat, mille kaudu anti parlamendile võimalus mõjutada ÜJKPd senisest tunduvalt enam.

Euroopa Parlamendi roll

Parlamendil on õigus ÜJKP läbi vaadata ning algatada liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja nõukoguga selletemalisi arutelusid (ELi lepingu artikkel 36). Samuti on parlamendil volitused seoses kõnealuse poliitikavaldkonna eelarvega (ELi lepingu artikkel 41). Parlament korraldab iga kahe aasta järel ÜVJP ja ÜJKP rakendamise edusame käsitleva arutelu ja kiidab heaks aruanded ÜVJP kohta, mille koostab väliskomisjon ja mis sisaldavad vajaduse korral ÜJKPga seotud elemente, ning ÜJKP kohta, mille koostab julgeoleku ja kaitse allkomisjon.

Alates 2012. aastast on Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid korraldanud ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud küsimuste arutamiseks parlamentidevahelisi konverentse, mis peaksid toimuma iga kahe aasta järel. Parlamentidevaheline koostöö selles valdkonnas on ette nähtud Lissaboni lepingu protokolliga nr 1, kus kirjeldatakse liikmesriikide parlamentide rolli ELis.

Lissaboni lepingus tehtud uuendused on andnud võimaluse suurendada ÜJKP poliitilist sidusust. Juhitides välisasjade nõukogu nõ selle kaitseministrite koosseisus (ÜJKP küsimustes ELi otsuseid langetav organ) ja Euroopa Kaitseagentuuri on liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja roll institutsiooniliselt keskne. Parlamendiga peetavate konsultatsioonide ja dialoogi poliitiline raamistik areneb jätkuvalt, et võimaldada parlamendil täita täiel määral oma rolli ÜJKP kujundamisel. Lissaboni lepingu kohaselt on parlament see osapool, kes vormib liidu välissuhteid ja tegeleb ülesannetega, mida on kirjeldatud 2008. aasta „Aruandes Euroopa julgeolekustrateegia rakendamise kohta“:

Väga oluline on säilitada üldsuse toetus meie üleilmsetele kohustustele. Tänapäeva demokraatlikes ühiskondades, kus poliitika kujundamisel on tähtis roll meedial ja avalikul arvamusel, on rahva toetus väga oluline selleks, et jätkata oma kohustuste täitmist mujal maailmas. Me lähetame politsei- ja kohtusüsteemi eksperte ja sõdureid ebastabiilsetesse piirkondadesse kogu maailmas. Valitsustel, parlamentidel ja

^[1] Vt ELi lepingu V jaotise (Üldsätted liidu välistegevuse kohta ning erisätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta); samuti teabeleht 6.1.1 ELi välispoliitika kohta.

ELi institutsioonidel lasub vastutus teavitada, kuidas see aitab kaasa julgeolekule kodus.

Euroopa Parlamendile huvi pakkuvad küsimused

Parlament kontrollib ÜJKP arengut institutsioonide, võimete ja operatsioonide seisukohast ning tagab, et julgeoleku- ja kaitseküsimuste käsitlemine keskendub ELi kodanike osutatud murepunktidele. Regulaarselt toimuvad arutlused, kuulamised ja õpikojad järgmistel teemadel:

- ÜJKP tsiviil- ja sõjalised missioonid Lõuna-Kaukaasias, Aafrikas, Lähis-Idas ja Aasias, mida on kokku üle 20;
- julgeoleku- ja kaitsealase mõjuga rahvusvahelised kriisid ning kriisijärgsed julgeolekusektori reformid;
- mitmepoolne julgeoleku- ja kaitsekoostöö ELi väliste riikide ja organisatsioonidega ning asjaomased struktuurid, eriti NATOga seoses;
- rahvusvahelised arengud relvastuse kontrolli ja massihävitusrelvade leviku tõkestamise valdkonnas;
- võitlus rahvusvahelise terrorismi, piraatluse, organiseeritud kuritegevuse ning uimasti-, relva- ja inimkaubandusega;
- parlamendi rolli tugevdamine ÜJKPs julgeoleku- ja kaitsealase mõjuga ELi poliitika kaudu (nt piirikontroll ja sisejulgeolek, teadus-, tööstus- ja kosmospoliitika);
- head tavad julgeoleku- ja kaitsealaste investeringute tõhustamisel ning tehnoloogia- ja tööstusbaasi tugevdamisel, nn arukas kaitse ning panustamine ja jagamine;
- institutsioonilised arengud ELi sõjalistes struktuurides, liidusiseses julgeoleku- ja kaitsekoostöös, Euroopa Kaitseagentuuris ning muudes ELi ametites ja struktuurides julgeoleku ja kaitse valdkonnas^[1];
- julgeoleku- ja kaitsealane seadusandlus ja poliitilised resolutsioonid, eriti kui need puudutavad eespool nimetatud teemasid.

Parlament osaleb korrapäraselt toimuvatel ühistel konsultatiivkohtumistel koos nõukogu, Euroopa välisteenistuse ja komisjoniga. Need kohtumised võimaldavad vahetada teavet ÜJKP missioonide ja operatsioonide, ÜVJP eelarve täitmise ning huvipakkuvate ja probleemsete piirkondade kohta. Need on osa parlamendi ja teiste ÜVJP ja ÜJKPga tegelevate ELi institutsioonide vahelistest konsultatsioonidest, mis on ellu kutsutud pärast liidu välisasjade ja julge-

olekupoliitika kõrge esindaja 2010. aasta deklaratsiooni poliitilise vastutuse kohta (6.1.1).

Arvestades Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) rolli Euroopa julgeoleku tagamisel, osaleb parlament NATO parlamentaarse assamblee tegevuses, et arendada ELi ja NATO suhteid kummagi organisatsiooni sõltumatust respektierides. See on eriti oluline operatsioonitandritel, kus osalevad nii EL kui ka NATO, nagu näiteks Afganistan, Kosovo ja võitlus piraatidega Aafrika Sarve rannikuvetes.

ÜJKP – arenev poliitikavaldkond

Kuigi ÜJKP ei ole alates Lissaboni lepingu jõustumisest 2009. aastal oluliselt muutunud, on sellel suur potentsiaal nii poliitiliselt kui ka institutsiooniliselt edasi areneda.

ÜJKP peamine saavutus on tänaseks asjaomaste ELi struktuuride ühendamine Euroopa välisteenistuse egiidi alla ning Euroopa Kaitseagentuuri põhikirja, asukoha ja töökorra kindlaks määramine nõukogu poolt vastavalt ELi lepingu artikli 45 lõikele 2.

Mitmeid võimalusi ÜJKP edendamiseks on mööda lastud: operatsioonide käivitamine on kas luhtunud, nagu Liibanonis ja Liibüas, või hilinenud, nagu Malis. Selle tagajärjel ei ole ELi lahingrühmad^[2] tegevusse astunud ning ELi operatsioonide alaline peakorter alles ootab loomist.

Parlament on asunud juhirolli ÜJKP arengu läbivaatamisel ja poliitika tagasilöökide analüüsimisel. Parlament soovib tungivalt nõukogul ja liikmesriikidel tegutseda poliitika tõhustamise nimel.

Et edendada ÜJKPd, arendada edasi asjaomast institutsioonilist raamistikku ning laiendada koostööd liikmesriikide vahel ja liidu struktuuridega, tuleks

- töötada välja strateegiline lähenemisviis, mille abil realiseerida poliitika kogu potentsiaal vastavalt Lissaboni lepingule ja lähtudes otsusest, millistes aspektides annaks EL lisandväärtust; sellise lähenemisviisi puhul tuleks soovitatav tasakaal liidu ja liikmesriikide vahel ära määrata julgeoleku- ja kaitsealases valges raamatus;
- inkorporeerida kaitseküsimused ELi teadus-, innovatsiooni-, kosmose- ja tööstuspoliitikasse, sest see aitaks kokku sobitada tsiviil- ja sõjalised vajadused ning kujundada ÜJKP suutlikkust;
- toetuda liidu institutsioonilisele raamistikule, ajakohastades kõigepealt Euroopa Kaitseagentuuri, et oleks võimalik rakendada kõik ELi alus-

^[1] Muu hulgas ELi Satelliidikeskus, ELi Julgeoleku-uuringute Instituut, Euroopa Julgeoleku- ja Kaitsekolled, ning Relvastuskoostöö Organisatsioon.

^[2] ELi lahingrühmade kontseptsioon kujutab endast ÜJKP varase ja kiire reageerimise instrumenti kriisiolukordades. Lahingrühm on relvajõudude kogum, mille koosseisus on umbes 1500 (sõjalise efektiivsuse tagamiseks miinimum) tavaliselt erinevatest riikidest isikut ja mis on võimeline iseseisvalt tegutsema või läbi viima suuremate operatsioonide algetapi. ELi lahingrühmad on olnud tegevusvalmis alates 2005. aasta jaanuarist.

lepingutes ette nähtud missioonid ja ülesanded ning eelkõige võimete- ja relvastuspoliitika ÜJKP raames (ELi lepingu artikli 42 lõige 3), ning määrates kindlaks muude julgeoleku ja kaitse valdkonnas tegutsevate liidu ja Euroopa asutuste rollid^[1];

- määratleda alaline struktureeritud koostöö, sealhulgas ELi abi sõjalist suutlikkust pakkuvatele liikmesriikidele (sätestatud ELi lepingu artiklis 46);
- määratleda ÜJKP eri elementide vaheline seos: võimete- ja relvastuspoliitika (ELi lepingu artikli 42 lõige 3), alaline struktureeritud koostöö (ELi lepingu artikkel 46), vastastikuse abi klausel (ELi lepingu artikli 42 lõige 7) – mida tõlgendatakse

vastastikuse kaitse klauslina, vastastikuse solidaarsuse klausel (ELi toimimise lepingu artikkel 222), liidu kohustus kujundada järk-järgult välja ELi kaitsepoliitika (ELi lepingu artikli 42 lõige 2) ning suhted ELi ja NATO vahel.

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika eespool loetletud tõhustamismeetmetega tegelemiseks on vaja poliitilist initsiatiivi. Parlament on üles näidanud valmidust tegutseda ja toetada poliitilisi algatusi selles valdkonnas. Ent julgeoleku ja kaitse alal tulemuste saavutamiseks vajab parlament liikmesriikide ametikaaslaste ja teiste Euroopa institutsioonide toetust.

→ Ulrich Karock

^[1] Eelkõige Euroopa valitsustevahelised asutused väljaspool ELi struktuure (nt Relvastuskoostöö Organisatsioon, Euroopa Kosmoseagentuur, prantsuse-saksa uurimisinstituut ISL Saint-Louis'is, Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon), kellel juba on või kellel võiks olla osa ELi julgeoleku- ja kaitsetähtsusega (või nõ kahesuguse kasutusega) programmides, muu hulgas kosmose, teadus- ja arendustegevuse, standardimise ja sertifitseerimisega seotud valdkondades.

6.2. Väliskaubandussuhted

6.2.1. Euroopa Liit ja tema kaubanduspartnerid

Maailma juhtiva kaupade ja teenuste eksportijana ning maailma suurima välismaiste otseinvesteeringute allikana asub EL maailmaturul olulisel kohal. Samas on maailmakaubanduse jaotus märgatavalt muutumas ning muutumas on ka ELi maailmaturul osalemise olemus, nagu liidu liidripositsiooni kindluski. 2008. aastal alanud majandus- ja finantskriisist saadik on EL järk-järgult kaugenenu töömahukate väheväärtuslike toodete tootmisest ning spetsialiseerub nüüd vääruslikele kaubamärgiga toodetele. Ent püsivad kaubandustõkked segavad Euroopa eksportijate jõupingutusi. Nende ületamiseks ja liidu ettevõtete jaoks võrdsete tingimuste loomiseks peab liit mitme vabakaubanduslepingu üle läbirääkimisi.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 207 on ühine kaubanduspoliitika kehtestatud Euroopa Liidu ainupädevusena.

ELi keskne positsioon

Lisaks sellele, et Euroopa Liit oli 2012. aastal maailmas esikohal ekspordi ja investeeringute osas, on ta kogu maailmas enam kui 100 riigi peamine kaubanduspartner. EL on väga avatud turg ja maailmamajandusega tugevalt integreerunud. Rohkem kui 10% ELi tööstusest sõltub väliskaubandusest.

ELi siseturu suuruse ja avatuse tõttu on liit etendanud kesksel osal ülemaailmse kaubandussüsteemi kujundamisel ning aidanud märkimisväärselt kaasa Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) loomisele.

Väliskaubandus on samuti aidanud oluliselt parandada elukvaliteeti ELis ja mujal. Majanduslik avatus on toonud liidule kasu. EL on üks maailma suurimaid ja kõige paremini integreeritud vabakaubandusala- sid ning kaubandusega on loodud töökohti. Tänapäeval sõltub 36 miljonit töökohta Euroopas otseselt või kaudselt kaubandusest. Euroopa konkurentsivõime parandamine muutis Euroopa atraktiivsemaks välisettevõtjatele ja -investoritele.

Ülemaailmne kaubandus on aga muutumas. Uued majandusosalised ja tehnoloogilised läbimurded on oluliselt muutnud rahvusvahelise kaubanduse struktuuri ja mustreid. Elkoige on infotehnoloogia laialdane kasutus võimaldanud kaubelda niisuguste kaupade ja teenustega, mis ei olnud varem võimalik. Valuutaturg on viimase 20 aastaga tohutult kasvanud ja jõudnud enneolematule tasemele. Tänapäeva maailmamajandus on erakordselt integreerunud ning ülemaailmsed tarneahelad on suurelt jaolt

asendanud tavapärase valmistoodetega kauplemise.

Üleilmastumine ja ülemaailmse finantskriisi jätkuv mõju on pidurdanud liidu majandusarengut. Samas on ELi majandus osutunud mõne koha pealt märkimisväärselt vastupidavaks, võrreldes teiste tööstusriikidega, ja ELi osa kogu maailma SKT-st on vähenenud aeglasemalt kui näiteks Jaapani või USA oma. EL on samuti suutnud säilitada kaupadega kauplemises suhteliselt tugeva positsiooni ja tugevdanud oma juhtivat rolli teenustega kauplemises.

Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi roll

Rahvusvaheline kaubandus oli üks esimesi valdkondi, kus ELi liikmesriigid nõustusid oma suveräänsust ühiselt kasutama. Riigid tegid Euroopa Komisjonile ülesandeks vastutada kaubandusajade eest, sealhulgas pidada liikmesriikide nimel läbirääkimisi rahvusvaheliste kaubanduslepingute üle. Teiste sõnadega peab EL nii kahe- kui ka mitmepoolsete kaubanduslepingute alaseid läbirääkimisi ühe üksusena kõigi liikmesriikide nimel. Nagu nähtub WTO vaidluste lahendamise mehhanismiga seotud dokumentidest, on EL omandanud märkimisväärse suutlikkuse oma huvide kaitsmisel rahvusvahelist kaubandust puudutavates vaidlustes. EL on samuti kasutanud rahvusvahelise kaubanduse vahendeid, et edendada oma väärtusi ja poliitikat ning reguleerimistavasid mujal maailmas.

Euroopa Liit on tavapäraselt eelistanud avatud ja õiglast rahvusvahelist kaubandussüsteemi. Ta on teinud pingsalt tööd, et tagada „kõikide riikide integreerimine maailmamajandusse, muuhulgas rahvusvahelise kaubanduse tõkete järkjärgulise kaotamise kaudu“.

Lissaboni leping, mis jõustus 2009. aastal, laiendas ELi ainupädevust rahvusvahelise kaubanduse küsimustes, mis nüüd hõlmab ka välismaiseid otseinvesteeringuid. Lissaboni leping suurendas ka Euroopa Parlamendi rolli – kellest sai nõukoguga võrdväärne kaaseadusandja – kaubandust käsitlevate õigusaktide puhul. Samuti anti parlamendile aktiivsem roll rahvusvaheliste kaubanduslepingute üle peetavatel läbirääkimistel ja nende ratifitseerimisel. Alates nimetatud muutustest on parlament võtnud kaubandusajades omaks väga proaktiivse lähenemisviisi. Juba esimeste otsustega, nagu võltsimisvastase kaubanduslepingu (ACTA) tagasilükkamine, on parlament liidu ühist kaubanduspoliitikat oluliselt mõjutanud.

Kaubanduspoliitika ja suunitus

Komisjoni 2011. aasta teatise „Kaubandus, majanduskasv ja maailmapoliitika“ kohaselt on rahvusvaheline kaubandus üks uue strateegia „EL 2020“ sammastest. Strateegia eesmärk on muuta EL rohelisemaks ja konkurentsivõimelisemaks. Lisaks sellele, et strateegias „EL 2020“ toonitatakse vajadust ELi sise- ja välispoliitika koordineeritud lähenemisviisi järele, rõhutatakse rohkem ka liidu välismajandussuhteid kui kasvu ja tööhõive katalüsaatorit.

Komisjon kordas oma teatises, et EL on pühendunud Doha vooru lõpuleviimisele ja WTO tugevdamisele. Tekstis tunnistati ka asjaolu, et mitmepoolsetel läbirääkimistel on praegu teisene roll uue põlvkonna kahepoolsete vabakaubanduslepingute kõrval, mida EL kavatseb tulevastel aastatel sõlmida.

Patiseis mitmepoolsetes läbirääkimistes ja eelkõige Doha vooru kõnelustes on sundinud ELi otsima alternatiive, et tagada turulepääs kolmandates riikides. Uue põlvkonna vabakaubanduslepingud, mis tulid esmakasutusse 2006. aastal, ületavad sisu poolest tariifide kärpeid ja kaupadega kauplemise liberaliseerimist. Pärast aastatepikkusi intensiivseid läbirääkimisi ratifitseeriti 2011. aastal vabakaubandusleping Lõuna-Koreaga. Läbirääkimised Ukraina, Colombia, Peruu ja Kesk-Ameerika riikidega on samuti lõpetatud. Käivad läbirääkimised Kagu-Aasia

Maade Assotsiatsiooni (ASEAN) liikmesriikidega – eelkõige Singapuri, Vietnami ja Malaisiaga. EL on samuti alustanud vabakaubandusalaseid läbirääkimisi India, Jaapani ja Kanadaga ning on alustamas ametlikke vabakaubandusalaseid läbirääkimisi USAga. Kokku on ELil 29 kehtivat kaubanduslepingut.

Nendest lepingutest saadav kasu on märkimisväärne. ELi ekspordi suhtes kehtestatud keskmisi tariife vähendatakse ligi poole võrra. Prognooside kohaselt aitavad vabakaubanduslepingud ELi majanduskasvule kaasa täiendava 2,2%-ga ELi SKPst. Lepingute sõlmimine võib siiski võtta mitu aastat aega.

Tõenditest ilmneb, et EL toimib eriti hästi kõrgemates turusegmentides, kus liidu ülemaailmne turuosa on ligi 30% (võrreldes 20%-ga mitteenergeetiliste kaupade osas). Üleminekuriigid tõstavad küll kiiresti oma toodete kvaliteeti, kuid ekspordi moodustavad ikka valdavalt alumise ja keskmise turusegmendi kaubad.

Kaubandusstatistika võib olla veidi eksitav. Kuigi EL tervikuna oli teistest, tavapärastest osalistest paremini valmis vastustama maailma kaubandusüsteemis viimase kümne aasta jooksul toimunud struktuurimuutusi, takistab liitu kahanev suutlikkus ning vähene investeerimine teadusuuringutesse ja innovatsiooni. ELi ettevõtted on vähehaaval edumaad kaotamas, sest erksate tärkava turumajandusega riikide uued osalised suurendavad oma turuosa maailmaturgudel.

Pealegi on ELi eksport tugeval tasemel tööstusriikides (nagu USA ja Šveits), kuid vähem konkurentsivõimeline kiiresti arenevatel turgudel, eriti Aasias. On tõeline oht, et ELi vähene toimivus mõnedel maailma kõige dünaamilisematel turgudel võib tõsiselt kahjustada liidu positsiooni rahvusvahelises kaubanduses pikas perspektiivis.

Import ja eksport

Nagu alltoodud tabelist nähtub, oli EL maailma suurim importija ja eksportija 2011. aastal ning talle järgnesid USA ja Hiina. EL kauples 2011. aastal maailma muude riikidega 3 267 467 miljoni euro väärtuses kaupadega.

Euroopa Liit kui kaubandusjõud

Riik	Import	Eksport
EL27 ^[1]	1 714	1 554
Hiina ^[2]	1 252	1 364
Ameerika Ühendriigid	1 625	1 063
Jaapan	522	581
Lõuna-Korea ^[3]	321	352
Venemaa	205	343
Kanada	324	324
Singapur	263	294
Mehhiko	252	251
Šveits ^[4]	150	169
India	203	166
Brasiilia	136	149
Norra	70	124

^[1] Väliskaubandusvood ainult EL27-ga.

^[2] Välja arvatud Hongkong.

^[3] 2010

^[4] Sh Liechtenstein.

Allikas: Eurostat

ELi kaupade eksport küll suurenes 2010–2011, kuid see ei naasnud kriisieelsele tasemele. USA jäi 2011. aastal endiselt ELi eksporditud kaupade kõige tähtsamaks sihtriigiks (vt all) ning USAle järgnevid Šveits, Hiina ja Venemaa.

ELi ekspordi sihtriigid:	% ELi ekspordist:
Ameerika Ühendriigid	17
Šveits	9
Hiina (välja arvatud Hongkong)	9
Venemaa	7
Türgi	5
Jaapan	3
Norra	3
Muu maailm	47

Allikas: Eurostat

Ka ELi import kasvas 2010–2011. Hiina oli 2011. aastal ELi juhtiv kaubatarnija. Import Venemaalt kasvas märgatavalt, mis tähendab, et Venemaa asendas 2011. aastal USA ELi teise suurima kaubatarnijana (vt all).

ELi impordi päritoluriik	% ELi impordist:
Hiina (välja arvatud Hongkong)	17
Venemaa	12
Ameerika Ühendriigid	11
Norra	6
Šveits	5
Jaapan	4
Türgi	3
Muu maailm	42

Allikas: Eurostat

ELi tavapärase kaubandusbilansi puudujääk vähenes 2011. aastal eelnenud aasta ja 2006. aastaga võrreldes majanduse jahtumise ja langenud sisenõudluse tõttu. EL sõltub endiselt toormest ja kütusest.

EL on tulemuslikult vastu pannud väliskonkurenttsile sellistes sektorites nagu masinaehitus ja keemiatööstus (vt all).

Eli kaubandus kategooriate kaupa	2006		2010		2011	
	(miljardites eurodes)	%	(miljardites eurodes)	%	(miljardites eurodes)	%
Eksport						
Kokku	1 161,9	100,0	1 356,7	100,0	1 553,9	100,0
Toit, jook ja tubakas	57,9	5,0	76,4	5,6	88,9	5,7
Toormaterjalid	28,5	2,5	37,9	2,8	44,8	2,9
Mineraalkütused, määrdeained	59,0	5,1	76,2	5,6	100,0	6,4
Kemikaalid ja seonduvad tooted	184,6	15,9	235,3	17,3	253,1	16,3
Muud tööstustooted	294,2	25,3	311,7	23,0	354,3	22,8
Masinad ja transpordivahendid	509,6	43,9	572,6	42,2	649,6	41,8
Import						
Kokku	1 363,9	100,0	1 530,8	100,0	1 713,5	100,0
Toit, jook ja tubakas	67,9	5,0	80,7	5,3	91,1	5,3
Toormaterjalid	63,2	4,6	71,1	4,6	85,6	5,0
Mineraalkütused, määrdeained	339,6	24,9	383,2	25,0	488,6	28,5
Kemikaalid ja seonduvad tooted	109,2	8,0	137,4	9,0	153,2	8,9
Muud tööstustooted	341,6	25,0	362,4	23,7	399,2	23,3
Masinad ja transpordivahendid	412,5	30,2	446,3	29,2	441,0	25,7
Kaubandusbilanss						
Kokku	-202,0	—	-174,2	—	-159,6	—
Toit, jook ja tubakas	-10,0	—	-4,3	—	-2,2	—
Toormaterjalid	-34,7	—	-33,3	—	-40,7	—
Mineraalkütused, määrdeained	-280,5	—	-307,0	—	-388,6	—
Kemikaalid ja seonduvad tooted	75,3	—	97,8	—	99,9	—
Muud tööstustooted	-47,4	—	-50,7	—	-44,9	—
Masinad ja transpordivahendid	97,1	—	126,3	—	208,7	—

Allikas: Eurostat

EL on maailmas juhtival kohal teenustega kauplemises. ELis tekkis 2011. aastal muu maailmaga teenustega kaubeldes 109 100 miljoni euro suurune ülejääk, samas kui ekspordi mahuks oli 579 500 miljonit ja impordil 470 400 miljonit eurot. Teenustega kauplemine moodustas ELi 2011. aasta kaupade ja teenuste koguimpordist 21,8 %. USA, Aasia ning

Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) riigid kuulusid ELi peamiste partnerite sekka teenustega kauplemisel. Enam kui kaks kolmandikku ELi impordist (67,7 %) ja ekspordist (70,0 %) teenustega rahvusvahelise kauplemise valdkonna jagunes 2011. aastal kolme kategooriasse – transport, reisi- ja äriteenused.

	Kreedit (%)	Deebit (%)
Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon (EFTA)	16,7	14,0
Muud Euroopa riigid (kes ei kuulu ELi ega EFTAse)	8,9	9,5
Põhja-Aafrika	2,3	3,8
Kesk- ja Lõuna-Aafrika	4,8	3,8
Põhja-Ameerika	26,4	31,4
Kesk-Ameerika	4,0	5,9
Lõuna-Ameerika	4,2	2,8
Pärsia lahe Araabia riigid	4,2	2,6
Muud Aasia riigid	19,5	17,8
Okeania (sh Austraalia) ja lõunapoolsed polaaralad	3,1	2,0

Allikas: Eurostat

→ Roberto Bendini

6.2.2. Euroopa Liit ja Maailma Kaubandusorganisatsioon

Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO) on alates oma asutamisest 1995. aastal täitnud tähtsat rolli eeskirjadel põhineva rahvusvahelise kaubandussüsteemi rajamisel. WTO on 1994. aasta üldise tolli- ja kaubanduskokkulepe (GATT) järglane. WTO vaidluste lahendamise mehhanism on muutnud rahvusvahelise kaubanduse õiglasemaks ja vähem ühepoolsetele survemeetetele suunatuks.

Ühistel eeskirjadel rajaneva mitmepoolse kaubandussüsteemi eesmärgi saavutamine on osutunud järjest mitmepoolsemas maailmas keeruliseks. Katsed arenguteemalise uue läbirääkimisvooru lõpuleviimiseks (Doha arenguvoor) on siiani lõppenud tulemusteta. See on pärssinud mitmete WTO liikmete, sealhulgas ELi jõupingutusi ühise aluse leidmiseks, ning on õhutanud mitmeid riike panema rõhku mitmepoolsetele kaubanduslepingutele.

Euroopa Parlamendil on traditsiooniliselt tähtis roll WTO töö järelevalves, teostades järelevalvet otseselt ja kaudselt WTO parlamentaarse konverentsi kaudu, mida korraldatakse koos Parlamentidevahelise Liiduga (IPU). Euroopa Parlamendi roll kaubanduspoliitika kontrollimises on suurenenud pärast Lissaboni lepingu jõustumist 2009. aastal.

20. sajandi esimestel kümnenditel sundisid kaubandusküsimused riike sõlmima järjest keerulisemaid suhteid, mis põhjustas vajaduse luua kaubandusläbirääkimiste lihtsustamiseks ja reguleerimiseks platvorm. Selle tulemusena 1947. aastal sõlmitud üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppega (GATT) ei loodud mitte ainult rahvusvaheline ümarlaud, luues aluse mitmepoolsele lähenemisele, vaid kehtestati ka rahvusvaheliselt tunnustatud kaubanduseeskirjad. Eesmärgiks oli luua kõikidele lepinguosalistele võrdsed võimalused, vähendades oluliselt tollitariife ja muid kaubandustõkkeid ning kõrvaldades diskrimineeriva kohtlemise rahvusvahelises kaubanduses^[1].

Kuna rahvusvaheline kaubandus laienes materiaalsete kaupade juurest teenuste ja ideede vahetamiseni, muudeti GATTi, rajades Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO). WTO, mis asutati 1995. aastal, ühendas varasemad kaubanduslepingud – GATTi, põllumajanduslepingu ning tekstiil- ja rõivatoodete lepingu – ning täiendavad üldised lepingud. Viimastest kõige olulisem on üldise teenuskaubanduse kokkulepe (GATS) ja intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping (TRIPS).

Statistika näitab selget seost vaba ja õiglase kaubanduse ning majanduskasvu vahel. Seepärast oli WTO rajamine märkimisväärne samm integreerituma ja seeläbi dünaamilisema rahvusvahelise kaubandussüsteemi poole. WTO, kes kindlustab, et liikmesriigid jätkavad edasiste läbirääkimiste käigus kaubandustõkete kõrvaldamist, tagab seeläbi ka vabakaubanduse jätkuva edendamise. Kuna kaks kolmandikku liikmetest on arengumaad, pakub see

üleminekumajandustele ja vähim arenenud riikidele võimalust kasutada kaubandust oma arengujõupingutuste toetamiseks.

Vaidluste lahendamise mehhanism

Üks WTO suurimast saavutustest on sellise vaidluste lahendamise organi loomine, kellel on õigus lahendada kaubandusvaidlusi ja jälgida otsuste jõustamist. Vaidluste lahendamise mehhanism on eelnevalt määratletud eeskirjade süsteem, millega WTO liikmetele antakse sõltumata nende poliitilisest tähtsusest või majanduslikust mõjust võimalus esitada kaebus WTO eeskirjade väidetava rikkumise kohta ning nõuda kahju hüvitamist. Kõnealuse vahendiga vähendatakse riikide poolt varem vastu võetud ühepoolseid kaitsemehhanisme, millest mitmed põhjustasid asjaomaste riikide survemeetmeid ja mõnikord isegi täiemahulisi kaubandussõdasid.

WTO süsteemiga tagatakse, et tugevamad liikmed ei saa domineerida nõrgemate üle, ning kehtestatakse selged eeskirjad survemeetmete kohta.

EL on olnud alates WTO loomisest üks selle vaidluste lahendamise mehhanismi peamistest kasutajatest. Euroopa Liit on osalenud 160 vaidluste lahendamise juhtumis, 87s kaebuse esitajana ja 73s kostjana^[2]. Lisaks on ta 130 juhtumi korral taotlenud endale kolmanda osalise staatust, mis võimaldab WTO liikmetel osaleda teisi osalisi hõlmavates vaidlustes. Euroopa Liit, keda esindab Euroopa Komisjon, on samuti sageli püüdnud WTO lepinguid täiendada ja täpsustada, taotledes WTO eksperdirühmadelt ja apellatsioonikogult otsuseid.

^[1] GATTi lepingu (1947) sissejuhatav lõige.

^[2] 1. märtsil 2013 kättesaadavad andmed.

Euroopa Parlament jälgib hoolikalt ELi hõlmavate vaidluste arengut. Varem esitas Euroopa Parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjon oma seisukoha kaubandusvaidluste kohta raportite, avalike kuulamiste või komisjonile ja nõukogule esitatavate suuliselt vastatavate küsimuste kaudu. Näiteks tehakse seda sel viisil praegu ELi ja USA vahel Airbus/Boeingu teemal toimuva vaidluse puhul.

Doha voor

WTO liikmed on alates 2001. aastast osalenud ulatuslikes mitmepoolsetes kaubandusläbirääkimistes, mida nimetatakse „Doha vooruks“. Ülemaailmsete kaubandusläbirääkimiste üheksas voor on veel avatud ja põhineb „üksikettevõtja põhimõttel“, mis tähendab põhimõtteliselt, et midagi ei lepita kokku enne, kui kõiges on kokkuleppele jõutud. Sarnaselt varasemate voorudega püütakse ka selles voorus kaubandust veelgi liberaliseerida. Samuti peavad läbirääkijad vaatama läbi kaubanduseeskirjad ja kohandama neid vastavalt pidevalt muutuva maailma kaubandussüsteemile.

Põhieesmärk on tõsta areng maailma kaubandussüsteemi keskmesse. Läbirääkijate lõppjärgidused peaksid tugevdama arengumaade suutlikkust saada kasu rahvusvahelisest kaubandusest ja aidata võidelda vaesusega. Seetõttu nimetatakse läbirääkimiste viimast vooru Doha arengukavaks.

Doha arengukava põhineb kolmel sambal:

1. põllumajandustoodete (sealhulgas tariifid ja subsideerimised), tööstustoodete (millele osutatakse ka kui „mittepõllumajandustoodete turulepääsule“) ja teenuste turulepääs;
2. eeskirjad sellistes valdkondades nagu kaubanduse lihtsustamine ja dumpingu keelustamine, ning
3. areng.

Kahjuks on oluliste küsimuste teemalised läbirääkimised seiskunud. Kõige suuremad erimeelsused on seotud suurte kiiresti areneva majandusega riikide ja tööstusriikide või nende rühmade sageli vastuoluliste seisukohtadega selle kohta, kuidas rahvusvahelist kaubandussüsteemi tuleks reformida. Doha voor on andnud arengumaadele järjest suurema rolli, mistõttu nende riikide rühma tähtsus maailma kaubandussüsteemis on viimase kümne aasta jooksul märkimisväärselt kasvanud.

EL toetas ulatusliku ja ambitsioonika vooru algatamist, sest see tundus olevat ainus viis majanduskasvu ja arengulase kasu saavutamiseks kõigi osalejate jaoks ning nendest tulenevate kompromisside aksepteerimiseks. Siiski ei ole läbirääkimiste edukas lõpuleviimine vaatamata mitmete osalejate, sealhulgas ELi jõupingutustele veel käeulatuses. See on pettumus: vooru lõpuleviimisega kiirendatakse taastumist ülemaailmsest majanduskriisist ja piiratakse proteksionismi.

Euroopa Parlament on läbirääkimisi hoolikalt jälginud. Koostatud on mitmeid raporteid, milles hinnatakse arutelude seis. WTO parlamentaarne konverents, mida korraldavad ühiselt Euroopa Parlament ja Parlamentidevaheline Liit, pakub võimalust konstruktivseks osalemiseks (täiendav teave konverentsi kohta on esitatud allpool). Euroopa Parlament on korduvalt kutsunud üles läbirääkimisi jätkama, rõhutades Doha vooru tähtsust maailmakaubanduse ja majandusarengu jaoks.

Samuti järgib parlament hoolikalt eesiseisvaid läbirääkimisi piiratuma kokkuleppe teemal ning hoiab end kursis 2013. aasta detsembris Baliil toimuvate WTO ministrite kohtumise tulemustega.

EL ja WTO

EL on koos USAgaga täitnud pärast Teist maailmasõda rahvusvahelise kaubandussüsteemi arengus tähtsat rolli.

Sarnaselt üldisele tolli- ja kaubanduskokkuleppele (ja hilisemale WTO-le) oli ELi algne eesmärk kaotada tollibarjäärid ja edendada kaubandust liikmesriikide vahel. ELi ühtne turg põhineb osaliselt üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe põhimõttel ja tavadel. Euroopa Liit on alati olnud õigusriigi põhimõtetel põhineva tulemusliku rahvusvahelise kaubanduse üks edendajatest. Selline süsteem aitab tagada ettevõtetele välismaal õiglase turulepääsu, toetades seeläbi majanduskasvu nii omas riigis kui ka kolmandates riikides, eriti vähim arenenud riikides.

ELi ühine kaubanduspoliitika on üks valdkondadest, kus Euroopa Liidul on täielik ja otsene pädevus. See tähendab, et EL tegutseb WTO raames ühe osalisena ja teda esindab pigem Euroopa Komisjon kui liikmesriigid. Komisjon peab läbirääkimisi kaubanduslepingute üle ja kaitseb ELi õigusi WTO vaidluste lahendamise organi ees kõigi 27 liikmesriigi nimel. Komisjon konsulteerib korrapäraselt Euroopa Parlamendi ja nõukoguga ning esitab neile aruandeid. Nõukogu ja parlament on olnud pärast Lissaboni lepingu jõustumist kaasseadusandjad ning seetõttu on neil rahvusvahelistes kaubandusküsimustes võrdväärne otsustusõigus.

Samuti on EL püüdnud WTO raames edendada kaubandusläbirääkimiste mitmepoolset raamistikku, mille eesmärk on täiendada ja võimaluse korral kõrvale tõrjuda kahepoolset läbirääkimist. Siiski on viimaste läbirääkimiste ummikseis ja asjaolu, et teised kaubanduspartnerid on hakanud sõlmima kahepoolseid kaubandusläbirääkimisi, pannud ELi oma pikaajalise strateegia osaliselt läbi vaatama ning naasma piirkondlike ja kahepoolsete läbirääkimiste juurde.

WTO suluseis on ka märk selle kohta, et rahvusvaheline kaubandussüsteem on viimase 20 aasta jooksul dramaatiliselt muutunud. Suures osas ELi ja USA poolt domineeritud vana süsteem on muutunud

rohkem avatud ja mitmekülgsemaks, milles keskset rolli täidavad uued osalised, peamiselt siirdemajandusega riigid ja arengumaad. Rahvusvahelise kaubandussüsteemi liberaliseerimine on toonud kasu osadele arengumaadele, kes on saavutanud enneolematu jätkusuutliku majanduskasvu. EL on sellise arenguga hästi kursis ja nõuab, et põhjalikult uuritaks WTO arengut 21. sajandil.

WTO parlamentaarne konverents

WTO parlamentaarne konverents, mida korraldavad ühiselt Euroopa Parlament ja Parlamentidevaheline Liit, püüab tugevdada demokraatiat kogu maailmas, lisades mitmepoolsele kaubanduskoostööle parlamentaarset mõõtet.

Parlamendiliikmete esimene ametlik WTO koosolek toimus 1999. aasta detsembris Seattle'is peetud WTO ministrite konverentsi raames. 2001. aastal otsustasid Euroopa Parlament ja Parlamentidevaheline Liit oma jõupingutused ühendada ning korraldada

parlamentidevaheline kohtumine WTO konverentsi raames Dohas. Nimetatud kohtumisel pandi alus WTO parlamentaarsetele konverentsile.

Konverentsiga luuakse foorum, mis annab kõikidele parlamendiliikmetele kogu maailmast võimaluse vahetada arvamusi, teavet ja kogemusi rahvusvahelise kaubanduse küsimustes. Konverents annab WTO-le parlamentaarset mõõtet. Konverentsil osalejad muu hulgas teostavad järelevalvet WTO tegevuse üle, edendavad WTO tulemuslikkust ja õiglust, aitavad muuta WTO menetlused läbipaistvamaks, töötavad valitsuste, parlamentide ja kodanikuühiskonna dialoogi läbipaistvamaks muutmise nimel, suunavad WTOs peetavaid läbirääkimisi ning suurendavad riikide parlamentide pädevust rahvusvahelise kaubanduse küsimustes.

WTO parlamentaarne konverents toimub kord aastas, samuti WTO ministrite kohtumiste raames.

→ [Roberto Bendini](#)

6.2.3. Arengumaade suhtes kohaldatav kaubanduskord

Euroopa Liit kohaldab arengumaade suhtes kauplemise sooduskorda, mis toetub kahele suurele sambale. Üks neist on ühepoolne üldiste tariifsete soodustuste süsteem (GSP) – autonoomne kauplemiskord, mille raames EL võimaldab teatavatele väliskaupadele mittevastastikusel alusel, st ühepoolset, sooduspääsu ELi turule, kasutades selleks alandatud tollitariife või nullitariifi. Teise samba moodustavad ELi majanduspartnerluslepingud Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkondadega. Nende puhul on tegemist WTO nõuetele vastavate vabakaubanduslepingutega, mis sisaldavad n-ö mitmekihilisi arengukomponente. Majanduspartnerluslepingud asendavad Cotonou lepingu ja Lomé konventsiooni sätteid.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 207 määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi pädevus ühise kaubanduspoliitika vallas. Sama lepingu artikli 188 lõikes 2 sätestatakse, et ühise kaubanduspoliitika rakendamisel kasutatakse seadusandlikku tavamenetlust, mille puhul on vajalik Euroopa Parlamendi nõusolek. Parlamendi seadusandlike volituste hulka kuulub õigus sõltumatuid ühise kaubanduspoliitika meetmeid heaks kiita või need tagasi lükata, nagu seda rakendati näiteks ELi üldiste tariifsete soodustuste süsteemi hiljutise reformi puhul. Parlament ei ole aga otsene osaline otsustes, millega muudetakse soodustatud riikide nimekirja, kuna parlament on nõustunud sellega, et komisjonil on vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 290 ja 291 vastu võtta delegeeritud õigusakte. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 järgi on Euroopa Parlamendi nõusolek vajalik rahvusvaheliste kaubanduslepingute, nagu näiteks majanduspartnerluslepingute sõlmimiseks.

ELi soodustingimustel turule juurdepääsu võimaldamise süsteemi eesmärgid

Üldiste tariifsete soodustuste süsteemi (GSP) esmane eesmärk on hõlbustada arenguriikide ja -territooriumide juurdepääsu ELi turule, vähendades nende riikide kaupade tollitariife. Tariifsoodustused ELi turul peaksid võimaldama arengumaadel rohkem osaleda rahvusvahelises kaubanduses ning suurendama nende eksporditulust, mis aitaks neil rakendada oma säästva arengu ja vaesuse vähendamise poliitikat ja mitmekesistada majandust. GSP puhul ei eeldata ega nõuta, et see turule juurdepääs oleks mõlemapoolne.

Üldiste tariifsete soodustuste süsteem (GSP)

1971. aastal kasutusele võetud üldiste tariifsete soodustuste süsteemi on rakendatud nõukogu järelistuste määrustega. Viimati tehti seda nõukogu

22. juuli 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 732/2008^[1] ja 11. mail 2011 vastu võetud nn pikendamismäärusega, mis hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2011. Viimasena mainitud määruses nähakse ette süsteemi rakendamise pikendamine kuni 31. detsembrini 2013, et jätta piisavalt aega süsteemi reformi vastuvõtmiseks^[2]. GSP süsteemis nähakse ette tollimaksude vähendamine ligikaudu 6200 tariifireal (kokku on umbes 7100 tariifrida) ning 176 soodustatud riigi mitmesuguseid vajadusi silmas pidades rakendatakse ühte standardkorda ja kahte erikorda. Need on järgmised:

- **GSP standardkorraga** vähendatakse 111 riigile ja territooriumile tollimakse umbes 66%-l kõikidest tariifridadest. 2011. aastal oli abikõlblike riikide kaupade selle korra järgi toimunud ekspordi koguväärtus 72,5 miljardit eurot, mis moodustas 83% GSP soodustuste alusel Euroopa Liitu imporditud kaupade mahust^[3].
- Erikord, mis on tuntud kui **GSP+**, on mõeldud säästva arengu ja hea valitsemistava stimuleerimiseks. Sellega kohaldatakse nõrgaks peetavate arenguriikide suhtes tollimaksu nullmäära enam-vähem sellelsamal 66%-l tariifridadest, mis on hõlmatud GSP standardkorraga. Erikorda kohaldatakse tingimusel, et riik on ratifitseerinud 27 säästvat arengut käsitlevat rahvusvahelist konventsiooni, sealhulgas põhiliste inimõiguste konventsioonid, tööõiguste konventsioonid, teatavad keskkonnakaitse konventsioonid ning konventsioonid narkootikumide ebaseadusliku tootmise ja nendega kaubitsemise kohta, ning rakendab neid konventsioone. (Kui riik neid tingimusi ei täida, siis tariifsoodustused peatatakse, nagu juhtus Sri Lankaga.) 2011. aastal vastas tingimustele 15 riiki: Armeenia, Aserbaidžaan,

[1] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:211:0001:1355:ET:PDF>

[2] 11. mai 2011. aasta määrus (EL) nr 512/2011, millega muudetakse nõukogu määrust nr 732/2008.

[3] Euroopa Komisjon. ELi uus üldiste tariifsete soodustuste süsteem (GSP). Oktoober 2012, <http://www.mkma.org/Notice%20Board/2012/NewGSPHighlights.pdf>

Boliivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Gruusia, Guatemala, Honduras, Mongoolia, Nicaragua, Peruu, Paraguay, El Salvador ja Venezuela. Need riigid eksportisid erikorra soodustuste alusel nelja miljardi euro väärtuses kaupu, mis moodustas 5% kõikidest GSP soodustustest.

- **Algatusega „Kõik peale relvade” (EBA)** tagatakse tollimaksuvaba ja kvoodivaba turulepääs 49 kõige vähem arenenud riigi kõikidele toodetele^[1]. 17. septembril 2012 tegi Euroopa Komisjon ettepaneku taastada need soodustused Birmale/Myanmarile, kelle suhtes GSP korra rakendamine oli 1997. aastal peatatud. Kui Euroopa Parlament selle ettepaneku heaks kiidab, pääsevad Birma/Myanmari tooted ELi turule soodustingimustel.

Üldiste tariifsete soodustuste süsteem reformitud kujul

13. juunil 2012 kiitis Euroopa Parlament heaks Euroopa Komisjoni ettepaneku üldiste tariifsete soodustuste süsteemi reformimise kohta^[2]. Ümberkorraldused jõustuvad 1. jaanuaril 2014. Kolm eespool kirjeldatud sooduskorda jäävad alles (GSP ja GSP+ veel kümneks aastaks, EBA määramata ajaks), kuid nende rakendamist suunatakse täpsemalt.

- Sissetuleku arvestamine muudetakse rangemaks, mille tulemusena vähese ja keskmisest väiksema sissetulekuga nõrgad arenguriigid peaksid kujunema peamiseks sihtrühmaks. Nende riikide hulgas on Boliivia ja Kongo Vabariik.
- Need riigid, kes Maailmapanga klassifikatsiooni kohaselt loetakse kõrge sissetulekuga või keskmisest kõrgema sissetulekuga riikideks, ei ole GSP süsteemiga seoses enam abikõlblikud. Nende riikide hulgas on Argentiina, Brasiilia, Katar, Venemaa Föderatsioon ja Saudi Araabia. Abikõlblikuks jääb kokku 89 riiki.
- GSP süsteemiga seonduvad abikõlblikkuse kriteeriumid muutuvad leebemaks. Praegu on riik abikõlblik, kui tema eksport Euroopa Liitu moodustab vähem kui 1% kogu ELi impordist kõikidest GSP soodustusi saavatest riikidest. Edaspidi on see künnis 2%, mis tähendab, et teatavad riigid, näiteks Pakistan ja Filipiinid, võivad osutada abikõlblikuks GSP+ korra kohaselt, juhul kui nad täidavad säästva arengu lisakriteeriumid.
- Muud muudatused GSP süsteemis seostuvad nn gradueerimisprotsessiga ja hõlmavad muu hulgas arvutusi, millega määratakse kindlaks punkt, mil tariifsoodustusi konkreetse riigi suhtes

enam ei kohaldata. Praeguse süsteemi kohaselt kaitstakse Euroopa majandussektoreid siis, kui konkreetse toote eksport Euroopa Liitu moodustab üle 15% GSP süsteemi raames toimuva impordi kogumahust. Tekstiiltoodete ja rõivaste puhul on see künnis madalam – 12,5%. Muudetud süsteemis tõuseb üldine künnis 17,5%-le ning tekstiiltoodete ja rõivaste osas 14,5%-le.

- Muud riigid – Mehhiko, Lõuna-Aafrika ja Tuneesia, kellega ELil on sooduskaubanduslepingud, kaotavad GSP süsteemiga seotud soodustused. Nende riikide nimekiri pikeneb veelgi, kui jõustub mitmepoolne leping Colombia ja Peruuga ning Kesk-Ameerikaga sõlmitud assotsieerimislepingu kaubanduspeatükk.
- 49-le kõige vähem arenenud riigile kohaldatakse ka edaspidi tollimaksuvabastust. Nende riikide hulgas on 33 Aafrika riiki, 10 Aasia riiki (sh Afganistan, Bangladesh, Bhutan ja Kambodža), viis Vaikse ookeani piirkonna riiki (sh Samoa, Saalomoni Saared ja Vanuatu) ning üks Kariibi mere piirkonna riik (Haiti).

Majanduspartnerluslepingud

Varem rakendas EL kaubanduse sooduskorda nii, et tegi erandeid (vabastusi) WTO enamsoodustusreeglitest. Viimast Lomé konventsiooni kohast vabastust pikendati kuni 31. detsembrini 2007. Arvestades seda tähtaega ja kohustust asendada vabastused WTO nõuetele vastavate piirkondlike kaubanduslepingutega, võttis nõukogu 17. juunil 2002 vastu otsuse, mis pani aluse läbirääkimistele majanduspartnerluslepingute sõlmimiseks.

ELi majandussuhteid Aasia, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidega reguleeritakse edaspidi majanduspartnerluslepingutega. Erinevalt Cotonou lepingust ja Lomé konventsioonist, mida majanduspartnerluslepingud hakkavad asendama, on need lepingud WTO nõuetega kooskõlas, hõlmates peaaegu kogu kaubavahetust (vähemalt 80% ulatuses), samuti teenuseid, investeringuid ja kaubanduseeskirju. Majanduspartnerluslepingud peaksid soodustama Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide integreerimist maailmamajandusega ning nende riikide säästvat arengut (6.3.1).

Ülevaade olukorrast

Euroopa Liidu esimese täiemahulise majanduspartnerluslepinguna allkirjastati 2008. aasta oktoobris ELi ja Kariibi mere piirkonna riikide foorumi (Cariforum) leping ja seda on ajutises korras rakendatud alates 2008. aasta detsembrist. Euroopa Parlament kiitis Cariforumi majanduspartnerluslepingu heaks 2009. aasta märtsis. Lepingu ratifitseerimise menetlus on enamikus Kariibi mere piirkonna riikides ja ELi liikmesriikides veel käimas. Cariforumi lepingu allkirjastanud riigid tagavad nende ulatuslike nõuete järgimise, mis on lepingus sätestatud kauba- ja teenustevahetuse kohta, kuid kohustuvad lisaks

^[1] <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/everything-but-arms/>

^[2] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2bTA%2bP7-TA-2012-0241%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2F%2FET&language=ET>

rakendama ka muid meetmeid, et hoogustada kaubandust sellistes valdkondades nagu investeerinud, konkurents, avalikud hanked ja intellektuaalomand. Lepingu üle järelevalvet teostavate ühisorganite teine koosolek kõrgemate ametnike tasemel toimus 2012. aasta septembris ja ministrite tasemel 2012. aasta oktoobris. Cariforumi majanduspartnerluslepingus on ka sätestatud, et regulaarselt toimub lepingu täitmise jälgimine ja lepingu läbivaatamine. Esimene läbivaatamine on ette nähtud 2013. aastal.

Majanduspartnerluslepingute ettevalmistamine Aafrika ja Vaikse ookeani piirkonna riikidega on kulgenud samm-sammult. Üks esimesi samme on olnud vahelepingu rakendamine, millele hiljem peab järgnema täiemahuline majanduspartnerlusleping. Selle protsessi teine element on turulepääsu käsitleva määruse rakendamine^[1], millega tagatakse, et Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidel on jätkuvalt vaba juurdepääs ELi turule (sellega välditakse kaubandushäireid) ajal, kui need riigid tegelevad majanduspartnerluslepingute sõlmimise ja ratifitseerimisega. See on oluline nendele riikidele, kelle jaoks AKV ja ELi partnerlusleping (Cotonou leping) põhinev kaubanduskord on kehtivuse kaotanud. Praeguseks on 19 riiki (neist 14 Kariibi mere piirkonna riiki ning Madagaskar, Mauritius, Seišellid, Zimbabwe ja Paapua Uus-Guinea) teinud vajalikud ettevalmistused, et parafeeritud lepingud ratifitseerida, ning nendel riikidel on jätkuvalt tolli- ja kvoodivaba pääs ELi turule.

Euroopa Parlament andis 17. jaanuaril 2013 nõusoleku sõlmida vaheleping (millega luuakse raamistik majanduspartnerluslepingule) nelja Ida- ja Lõuna-Aafrika riigiga – Mauritiuse, Madagaskari, Seišellide ja Zimbabwega^[2]. Sellega kinnitas parlament nõukogu otsuse ja komisjoni ettepaneku majanduspartnerluse esimese vahelepingu sõlmimiseks Aafrika riikidega. Tegelikult on seda lepingut ajutises korras rakendatud alates 14. maist 2012. Leping jõustub kohe, kui ELi liikmesriigid ja asjaomased Aafrika riigid on selle ratifitseerinud.

Arvestades asjaolu, et paljud AKV riikidel on majanduspartnerluse vahelepingud veel sõlmimata või rakendamata, esitas komisjon nõukogu ühisele seisukohale toetudes 2011. aasta septembris ettepaneku, et turulepääsu käsitleva määruse rakendamise aega pikendatakse kuni 1. jaanuarini 2014. Sellest kauem ei saa aga nimetatud määrusega kehtestatud üleminekukord komisjoni väitel enam olla AKV riikide ja ELi kaubandussuhete kindlaks õiguslikuks aluseks, kuna EL hakkaks AKV riikide WTOga seotud kohustuste täitmist siis juba negatiivselt mõjutama. Siis kaotaksid need riigid soodustingimustel juurdepääsu ELi turule, välja arvatud juhul, kui neil on soodustused GSP või EBA raames. Euroopa Parlamendis on käimas kaasotsustamismenetlus turulepääsu käsitleva määruse kehtivusaja pikendamiseks.

→ [Elfriede Bierbrauer](#)

^[1] Nõukogu 20. detsembri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1528/2007, millega teatavatest Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani (AKV) piirkonna riikide rühma riikidest pärit toodete suhtes kohaldatakse korda, mis on sätestatud lepingutes, millega või mille tulemusel luuakse majanduspartnerlus. ELT L 348, 31.12.2007, lk 1.

^[2] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP6-TA-2013-0025%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fET&language=ET>

6.3. Arengupoliitika

6.3.1. Arengupoliitika ülevaade

Arengupoliitika on Euroopa Liidu välispoliitika keskmes. Euroopa Liidu loomisest saadik on EL toetanud arengut partnerpiirkondades. EL keskendus algselt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidele, kuid on oma tööd järk-järgult laiendanud umbes 160 riigile kogu maailmas.

EL on maailma suurim arenguabi andja. Liit ja liikmesriigid annavad kokku enam kui poole kogu ülemaailmsest ametlikust arenguabist. ELi arengupoliitika põhieesmärgiks on vaesuse vähendamine ja pikemas perspektiivis selle kaotamine. Lisaeesmärgid on inimõiguste ja demokraatia kaitsmine, soolise võrdõigussuse edendamine, ning hiljuti lisandus keskkonna- ja kliimaprobleemide lahendamine.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 lõige 4 ning artiklid 208–211; Euroopa Liidu lepingu artikli 21 lõige 1: üldised volitused ning ELi arengukoostöö valdkonna juhtpõhimõtted.

Cotonou leping (Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide osas) ning mitmesugused kahepoolsed assotsieerimislepingud (ELi toimimise lepingu artikli 217 alusel): konkreetsete koostöökokkulepped.

ELi toimimise lepingu artiklid 312–316: eelarveküsimused.

Poliitika- ja finantsraamistik

A. Euroopa konsensus arengupoliitika küsimuses

Komisjon, nõukogu ja parlament võtsid 20. detsembril 2005 ühiselt vastu Euroopa konsensusse ELi arengupoliitika küsimuses. Selle arengupoliitikat käsitleva ühisavaldusega kehtestatakse ELi institutsioonide ja liikmesriikide arengukoostöö ühtsed põhimõtted ja väärtused. Tekstis määratakse kindlaks Euroopa arengupoliitika peamised eesmärgid, näiteks vaesuse vähendamine vastavalt ÜRO aastatuhande arengueesmärkidele, ja edendatakse Euroopa demokraatlikke väärtusi kogu maailmas. Samuti antakse konsensussega arengumaadele selge vastutus oma arengu eest. Rubriigis „ELi suurema ja parema abi kohtetoimetamine“ lubavad liit ja liikmesriigid aastaks 2015 suurendada ametliku arenguabi kulutusi kuni 0,7%-ni kogurahvatulust, eraldada vähemalt pool lisarahastamisest Aafrikale ning kohaldada arengukoostöös vaeseid soosivat lähenemist.

B. ELi muutuste kava

ELi muutuste kava, mille ELi nõukogu kinnitas 2012. aasta mais, on konsensussele toetuv poliitika-

dokument, milles esitatakse üksikasjalikud soovitud ELi arengupoliitika mõju suurendamiseks. Sellega kehtestatakse arengupoliitika kahe alussambana inimõiguste, demokraatia, õigusriigi põhimõtete ja hea valitsemistava edendamine ning kaasav ja jätkusuutlik kasv. Tekstis mainitakse ka seda, et vahendeid tuleks eraldada kõige enam abi vajavatele riikidele, sealhulgas ebakindlatele riikidele ja vähim arenenud riikidele. Võetakse kasutusele uus diferentseerimise põhimõte, et kohandada abi suurust ja vahendeid iga riigi erivajadustele ja valitsuse toimimisele.

C. Abi tõhusus ja poliitikavaldkondade sidusus

Euroopa arengupoliitikas edendatakse sõnaselgelt poliitika ühtlustamist ning partnerriikide paremat integreerimist rahaliste vahendite eraldamise ja kavandamise protsessidesse. Sel eesmärgil võttis EL 2007. aastal vastu tegevusjuhendi tööjaotuse kohta arengupoliitikas ning 2011. aastal abi tõhusust käsitleva tegevusraamistiku. Abi tõhususe suurendamiseks tehtavad jõupingutused on veelgi vajalikumad, kui arvestada praegust kokkuhoiupoliitikat ja 2015. aastaks seatud aastatuhande arengueesmärke. Jõupingutused on kooskõlas rahvusvahelise üldsuse tegevusega, näiteks OECD Pariisi deklaratsiooniga, milles edendatakse arenguabi omalust, ühtlustamist, kooskõlla viimist, tulemusi ja vastastikust vastutust (2005). OECD poliitikat on kaks korda läbi vaadatud – Accra tegevuskavas (2008) ja tõhusat arengukoostööd käsitlevas Busani partnerluskokkuleppes (2011) – ja mõlemad läbivaatamised on leidnud Brüsselis kindlat toetust. EL võttis 2005. aastal vastu ka poliitikavaldkondade arengusidusust käsitleva programmi, mida kohaldatakse 12 eri poliitika-valdkonna suhtes, sealhulgas mitu sellist valdkonda, milles tavapäraselt arengule ei keskenduta – näiteks kaubandus-, rände- ja transpordipoliitika.

D. Õiguslik ja finantsraamistik

EL lihtsustas ja seostas oma 2007.–2013. aastate mitmeaastases finantsraamistikus arengutegevust ning asendas eelmise raamistiku 30 programmi ja 90 eelarverida kaheksa arenguabi rahastamisvahendiga (vt allpool tabelit 1). Neid vahendeid haldavad Euroopa välissteenistus (EEAS) ning mitmesugused komisjoni talitused. Lissaboni lepinguga 2009. aastal loodud välissteenistus määrab kindlaks ELi arengu-koostöö välispoliitika ja strateegilise suuna – selle elluviimist täpsustamata. Komisjoni arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid (DG DEVCO-EuropeAid), mis loodi jaanuaris 2011, on nüüd ainuke enamiku ELi arenguabi vahendite programmitöö ja rakendamise eest vastutav asutus. Selle peamised eesmärgid on järgmised:

- vaesuse ja nälja kaotamine maailmas;
- jätkusuutliku arengu edendamine ning
- demokraatia, rahu ja julgeoleku toetamine.

DG DEVCO-EuropeAid kohandas liidu arengupoliitikat tänapäeva vajadustele hiljutises ettepanekus „Inimväärne elu kõigile 2030. aastaks“, mis on praegu läbivaatamisel nõukogus ja parlamendis. Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi (DG ECHO) ülesanneteks on anda humanitaarabi, tagada kodanikukaitse ja kriisihjamine – need ülesanded moodustavad ametlikult eraldiseisva, arenguga sidumata valdkonna (vt teabelehte humanitaarabi kohta). Teised komisjoni organid, mis aitavad kordineerida ELi arengu rahastamisvahendite tööd, on regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (REGIO), majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat (ECFIN) ning välispoliitika vahendite talitus (FPI).

E. Peamised arengupoliitika vahendid

1. tabelis loetletud vahenditest on poliitiliselt ja rahaliselt kõige tähtsamad arengukoostöö rahastamisvahend (DCI) ja Euroopa Arengufond (EDF).

Tabel 1: ELi arengupoliitika vahendite ülevaade (mitmeaastane finantsraamistik 2007–2013)

Vahend	Fookus	Vorm	Peamine kontaktisik & eelarve
Arengukoostöö rahastamisvahend (DCI)	Ladina-Ameerika, (Kagu-) Ida-Aasia, Kesk-Aasia, Pärsia lahe piirkond, Lõuna-Aafrika + üldine temaatiline toetus	Geograafiline ja temaatiline	DG DEVCO 16,9 miljardit eurot
Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument (ENPI)	Euroopa naabrus, Venemaa * alates 2014: Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend (ENI)	Geograafiline	DG DEVCO 11,2 miljardit eurot
Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA)	Balkani piirkond ja Türgi	Geograafiline	DG REGIO 11,5 miljardit eurot
Tööstusriikidega tehtava koostöö rahastamisvahend (ICI)	Tööstusriigid * alates 2014: partnerluse rahastamisvahend	Geograafiline	FPI 172 miljonit eurot
ELi ja Gröönimaa partnerlus	Gröönimaa * uus ettepanek mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) jaoks	Geograafiline	-
Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend (EIDHR)	Demokraatia ja inimõiguste edendamine	Temaatiline	DG DEVCO 1,1 miljardit eurot
Stabiliseerimisvahend (IfS)	Poliitiline stabiilsus ja rahu kindlustamine	Temaatiline	DG DEVCO (ja muud) 2,1 miljardit eurot
Humanitaarabi	Humanitaartegevus, kriisile reageerimine * kuulub nüüd DG ECHO pädevusse	Temaatiline	DG ECHO 5,6 miljardit eurot
Makromajanduslik finantsabi	Kolmandate riikide toetus * kaotatud	Temaatiline	DG ECFIN 791 miljonit eurot
Tuumaohutusala rahastamisvahend (INS)	Tuumaohutus * alates 2014: tuumaohutusala koostöö rahastamisvahend (INSC)	Temaatiline	DG DEVCO 524 miljonit eurot
Eelarveväline			
Euroopa Arengufond (EDF)	AKV riigid ning ülemeremaad ja -territooriumid (ÜMT)	Geograafiline	DG DEVCO 22,7 miljardit eurot

Arengukoostöö rahastamisvahend (DCI) on ELi eelarves suurim arengu rahastamise allikas, mis hõlmab

arengukoostööd Ladina-Ameerika, Kesk-, Ida- ja Kagu-Aasia, Pärsia lahe piirkonnas ja Lõuna-Aafri-

kaga. DCI pakub samuti temaatilisi vahendeid (nt investeringud inimestesse, keskkonda ja toiduga kindlustatusesse) kõikide arenguriikide jaoks. Rahastamine võib toimuda partnerriikide või detsentraliseeritud asutuste, valitsusväliste organisatsioonide (VVOde), kodanikuühiskonna rühmade, rahvusvaheliste organisatsioonide ja muude ELi institutsioonide eelarvetoetusena. Praegused arutelud 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku üle avaldavad DCI-le tõenäoliselt olulist mõju nii rahastamise kui ka programmitöö seisukohast. Diferentseerimise põhimõtte kavandatud kohaldamine tähendab, et kõik keskmiste tuludega riigid ja need, kes toodavad rohkem kui 1% kogu maailma SKTst, ei hakka enam saama ELi kahepoolset toetuspõhist rahastamist. Seetõttu võib juhtuda, et 19 riigi puhul asendatakse alates 2014. aastast nende rahastamine otse DCI-st vajaduspõhise diferentseeritud arengupartnerlusega.

Euroopa Arengufond, mida ei rahastata ELi eelarvest, vaid mis põhineb liikmesriikide vabatahtlikel sisse maksetel, on ELi vanim ja suurim arengu rahastamisvahend. See hõlmab koostööd Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühmaga ning liidu ülemeremaade ja -territooriumitega (ÜMT). Euroopa Arengufondi peamised toetusvaldkonnad on järgmised:

- majandusareng;
- ühiskonna- ja inimareng ning
- piirkondlik koostöö ja integratsioon.

Euroopa Arengufond pakub lisarahastamist ehk nn stimuleerivaid summasid riikidele, kes on parandanud oma valitsemist. Vahendeid eraldatakse jätkuva programmitöö käigus, mille puhul kaasatakse koostööprioriteetide ja -projektide kindlakstegemisse partnerriike. Kuni peetakse läbirääkimisi üheteistkümnenda Euroopa Arengufondi üle, jääb fond eelarvetoetuseks, sest liikmesriigid ei ole praegust kokkuvõttepoliitikat arvestades toetanud selle eelarvesse kandmist. Euroopa Arengufondi (või selle järglase) kandmine ELi eelarvesse suurendaks abisaajate rahalist kindlustatust ja parandaks poliitikavaldkondade sidusust. Sellega kaasneks Euroopa Arengufondi allutamine teistsugusele heakskiitmismenetlusele – kaasotsustamismenetlusele, mis nõuab parlamendi heakskiitu ja parandab seega demokraatlikku kontrolli (vt allpool teavet parlamendi rolli kohta). Teisalt lisaks fondi eelarvesse kandmine halduskoormust rahaliste vahendite eraldamisel, mis võib ohustada AKV ja ELi pikaajalist kaashalduskorda ning põhjustada liikmesriikide poolt fondile tehtavate eraldiste vähenemist.

Euroopa Parlamendi roll

- Õiguslik raamistik. Õiguslikult sätestatakse ELi toimimise lepingu artiklis 209, et parlament ja nõukogu „võtavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt arengukoostöö poliitika teostamiseks vajalikud meetmed“. Seega on mõlemad institutsioonid võrdsed ning areng on üks vähe- seid välispoliitika valdkondi, kus parlamendile on antud selline pädevus.
- Parlamentaarne kontroll poliitika teostamise üle. Parlamendil on varem olnud suhteliselt väike kontroll arengupoliitika teostamise üle. Nüüdseks on ta saanud õiguse usutleda komisjoni, kui ta leiab, et ettepanekutes edendatakse muid valdkondi kui arengut (nt kaubandust, terrorismivastast võitlust jne) või kui ta arvab, et komisjon ületab oma volitusi. Parlament kasutab oma kontrolliõigust, arutades komisjoniga regulaarselt eri poliitikavaldkondade küsimusi nii ametlikult kui ka mitteametlikult. Euroopa Arengufondi osas piirneb parlamendi kontroll kaudse rolliga AKV–ELi parlamentaarse ühisasamblee kaudu. Praegune kava DCI lihtsustamiseks ja seostamiseks viib tõenäoliselt parlamendi kaasatuse vähenemiseni. Kavandatavate muutuste kohaselt võetakse DCI eraldi vastu delegeeritud õigusaktidega. Nendega kaasneb konsulteerimine liikmesriikide ja parlamendiga, kuid need ei vaja Euroopa Parlamendi ametlikku heakskiitu.
- Eelarvetoetus institutsioon. Lissaboni lepingus sätestatakse parlamendi ja nõukogu volitused liidu eelarvetoetuste institutsioonidena. Seitsmeaastase finantsraamistiku puhul on nõukogul esmane otsustusõigus, kuid raamistiku vastuvõtmiseks on vajalik parlamendi nõusolek (ELi toimimise lepingu artikkel 312). Iga-aastase eelarve jaoks sätestatakse ELi toimimise lepingu artiklis 314 menetlus, mis hõlmab ühte lugemist nii parlamendis kui ka nõukogus. Lugemise lõppedes võib parlament eelarve vastu võtta või selle tagasi lükata. Rahvusvahelise koostöö vallas jälgib Euroopa Parlamendi arengukomisjon (DEVE) eelarve arutamist ning võib vajaduse korral esitada kaebusi. Seega on parlamendil tegelikult selles valdkonnas lõplik sõnaõigus. Euroopa Arengufondi osas ei ole parlamendil siiski ametlikku eelarvetoetust, sest fondi üldsuuruse ja vahendite eraldamise üle peetakse läbirääkimisi valitsustevahelisel tasandil, nõukogu ja komisjoni vahel, ja parlament võib anda vaid nõu.

→ Manuel Manrique Gil / Niels Tensi

6.3.2. Humanitaarabi

EL, kes annab ülemaailmsest hädaabi rahastamisest umbes 50%, on maailma suurim humanitaarabi andja. Keskne asutus selle abi andmiseks ja koordineerimiseks on humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat (ECHO), mis ise humanitaarabi ei anna, vaid rahastab tegevust mitme eri partneri vahendusel (sealhulgas VVOd ja ÜRO ametid). EL andis 2011. aastal 1,154 miljardit eurot humanitaarabi 117 miljonile inimesele 91 kolmandas riigis. Humanitaarabi poliitika valdkonnas tegutseb Euroopa Parlament kaasseadusandjana koos Euroopa Liidu Nõukoguga. Lisaks jälgib parlament humanitaarabi kohaletoimetamist ning tagab, et eelarveline rahastamine vastab humanitaarabi vajadustele.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 214 kehtestatakse humanitaarabi eraldi poliitikavaldkonnana. Enne Lissaboni lepingut oli humanitaarabialaste jõupingutuste õiguslik alus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 179.

ELi toimimise lepingu artikli 214 lõikes 1 määratakse humanitaarabi eesmärk ja põhimõtted.

Euroopa Liidu lepingu artiklis 21 sätestatakse kogu ELi välistegevuse põhimõtted.

Reguleeriv ja poliitikaraamistik

Humanitaarabi andmise, sealhulgas selle rahastamisvahendite üksikasjalikud sätted ja eeskirjad on sätestatud nõukogu 20. juuni 1996. aasta määruses (EÜ) nr 1257/96 humanitaarabi kohta. Kui muud seadusandlikud aktid vaadati mitmeaastase finantsraamistiku (2007–2013) ettevalmistuste käigus läbi, siis seda määrust ei muudetud. Ajavahemikul 2007–2013 eraldati humanitaarabi rahastamisvahendile 5,6 miljardit eurot, mida täiendati regulaarselt häda- ja kriisilukordade puhul.

Humanitaarabi üldine poliitikaraamistik on esitatud Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas (2007), millele kirjutasiid alla kõik kolm ELi institutsiooni (nõukogu, komisjon ja parlament). Konsensus määratakse kindlaks ELi ühine nägemus humanitaarabist ning vastava poliitika eesmärgid ja põhimõtted. Konsensus tekstis esitatakse nägemus EList, kes reageerib humanitaarabi vajadustele ühtsel ja mõjusamal häälel. Humanitaarabi poliitikas määratakse samuti kindlaks liikmesriikide ja ühiste institutsioonide roll ning kinnitatakse, et nende ja ÜRO vahelist tegevust tuleb koordineerida. Konsensus rõhutatakse vajadust täiendavate vahendite järele ning seda, et abi kohaletoimetamisega peaksid tegelema professionaalid.

Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat (ECHO)

A. Ülevaade ja mõju

EL on maailma suurim humanitaarabi andja, kes annab ülemaailmsest hädaabi rahastamisest ligi 50%, et abistada inimtegevusest tingitud ja loodusõnnetuste ohvreid. Osa rahalisi vahendeid tuleb otse liikmesriikidelt, kuid oluline osa panusest on pärit ELi ühisest eelarvest. Euroopa humanitaarabi andmise ja koordineerimise keskne asutus on viimased kaks aastakümnet olnud 1992. aastal loodud Euroopa Humanitaarabi Amet, praegune humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat (ECHO). 2004. aastal sai ECHOst Euroopa Komisjoni peadirektoraat ning 2010. aastal laiendati selle volitusi, et hõlmata ka kodanikukaitse. Euroopa Komisjoni esimese rahvusvahelise koostöö, humanitaarabi ja kriisiohjamise voliniku Kristalina Georgieva juhtimisel hõlmab ECHO uuendatud volitus parema koordineerimise pakkumist ja kriisiohjamist ELis ja sellest väljaspool.

ECHO on loomisest saadik suunanud ELi ühisest eelarvest 14 miljardit eurot ligi 150 miljonile õnnetustest ja konfliktidest mõjutatud inimesele enam kui 140 riigis. ECHO on aastate jooksul kasvanud: Brüsselis peakorteris töötab praegu 300 ametnikku ja 38 riigis paiknevas 44 kontoris on 400 töötajat. ECHO siiski ise humanitaarabiprogramme ei rakenda, pigem rahastab ta sellist tegevust mitme eri partneri vahendusel. ECHO peamised ülesanded on rahastamine, rahastamise nõuetekohase haldamise kontroll ning selle tagamine, et ta partnerite kaubad ja teenused jõuavad kannatava elanikkonnani tulemuslikult ja kiiresti ning et need vastavad tegelikele vajadustele.

Harilikult teostavad ECHO humanitaarabieksperdid pärast loodusõnnetust või muud sündmust, mille tõttu on vaja humanitaarabi, olukorra esialgse hindamise kohapeal. Seejärel kantakse selle hindamise alusel raha kiiresti üle – see on nn vajadusepõhine lähenemine, mis iseloomustab ECHO tööd. Tänu finantsmääruse erisätetele võib komisjon algatada eelarvealaseid kiirmenetlusi ning rahastada humanitaarabioperatsioone kuni kolme miljoni euroga 72 tunni jooksul ja 10 miljoni euroga 10 päeva jooksul. Abi antakse enam kui 200 partneri vahendusel –

sealhulgas ÜRO ametid ja Rahvusvaheline Punane Rist / Punane Poolkuu –, kellega ECHO on sõlminud eelnevad lepingulised kokkulepped. ECHO struktuuriga tagatakse rahaliste vahendite läbipaistev kasutamine ja partnerite aruandekohustus. 2011. aastal kasutasid ECHO rahalistest vahenditest 50% valitsusvälised organisatsioonid (VVOd), 36% ÜRO ametid ning 14% muud rahvusvahelised organisatsioonid.

EL andis 2011. aastal 1,154 miljardit eurot humanitaarabi 117 miljonile inimesele 91 kolmandas riigis. Sellest 853 miljonit eurot tuli ELi eelarvest, mida täiendati, et reageerida mitmesugustele kriisidele. Kasutusele võetud täiendavad vahendid saadi ELi hädaabireservist, Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioonilt, komisjoni rubriiki 4 (välissuhted) kuuluvatelt muudelt eelarveridadelt ja kümnendalt Euroopa Arengufondilt, mida saab kasutada ainult nende Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide puhul, kes on allkirjastanud Cotonou lepingu.

2011. aastal eraldati 42% humanitaarabivahenditest abi andmiseks pikaajaliste kriiside ja keeruliste hädaolukordade puhul muu hulgas Sudaanis, Lõuna-Sudaanis, Palestiinas ja Kongo Demokraatlikus Vabariigis. Nendest 38% anti loodusõnnetustele ja kiirreageerimiseks (sh humanitaarabi) ning liikmesriikide antava abi hõlbustamiseks. Abi saavate riikide hulka kuulus Jaapan (Tohoku maavärina, tsunami ja sellele järgnenud tuumaõnnetuse pärast) ning mitu Saheli ja Aafrika Sarve piirkonna riiki (põua pärast). Järelejäänud 20% ELi humanitaarabivahenditest kasutati hädaolukordadele reageerimiseks ja sekumisteks, sealhulgas selleks, et leevendada näljahäda Somaalias, ulatuslikumat toidukriisi Aafrika Sarve piirkonnas (mis tingis 181 miljoni euro eraldamise) ning et lahendada konfliktiolukordi Liibüas, Elevantiluurannikul ja Iraagis.

Valdkondlikud prioriteedid

Lisaks hädaabile annab ECHO abi riikidele ka selleks, et tugevdada nende suutlikkust kriisidele reageerimisel ning aidata kaasa pikaajalisele arengule. Seda tehakse mitme valdkondliku prioriteedi kohaselt. Üks valdkondlikke prioriteete on valmisolek suurõnnetusteks. ECHO suurõnnetusteks valmisoleku programmidega (DIPECHO) Aasia, Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkonnas toetatakse varajase hoiatamise süsteeme, avalikkuse teavitamise kampaaniaid ja muid ennetavaid meetmeid. Toiduga kindlustatus on ECHO jaoks samuti oluline valdkondlik prioriteet, mille puhul ta püüab tugevdada ülemaailmseid toiduga kindlustatuse juhtimismehhanisme ja anda abi konkreetsetel juhtudel.

Nimetatud jõupingutusi toetab ECHO keskendumine vastupanuvõime tugevdamisele ning hädaabi, taastus- ja arenguabi ühendamisele (LRRD). Vastupanuvõime tugevdamine on Euroopa Komisjoni hiljutise (2012. aasta oktoobri) teatise teema ning kahe programmi – Saheli vastupanupartnerluse (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience, AGIR) ja Aafrika

Sarve vastupanuvõime tugevdamise (Supporting Horn of Africa Resilience, SHARE) kesse, kusjuures nende programmide eesmärk on koordineerida humanitaar- ja arenguabi ning murda välja põua, nälja ja vaesuse nõiaringsid.

B. Muud instrumendid

ELi humanitaarabi hõlmab veel kahte struktuuri, ja mõlemat muudetakse uute seadusandlike ettepanekutega.

- Esimene neist on Euroopa Liidu kodanikukaitse mehhanism, mis hõlmab 32 riiki – 27 liidu liikmesriiki ning Horvaatiat, endist Jugoslaavia Makedoonia vabariiki, Islandit, Liechtensteini ja Norrat. Nimetatud riigid ühendavad ressursse, mida on võimalik pakkuda – enamasti tasuta – ükskõik millisele õnnetusest tabatud riigile. Mehhanismi raames pakutava abi liigid hõlmavad abi natuuras, otsingu- ja päästemeeskondi ja muud asjatundlikkust. Liikmesriigid annavad vahendeid ning mehhanismi juhib ECHO järelevalve- ja teabekeskus (MIC). 2011. aastal esitati MICile 18 abitaotlust, millest 14 saadeti kolmandatest riikidest. 2011. aasta lõpus esitas komisjon ettepaneku mehhanismi tugevdamise kohta (COM(2011)0934), et minna ajutiselt, vabatahtlikkuse alusel töötavalt ja alles pärast õnnetust toimima hakkavalt mehhanismilt üle ettekavandatud süsteemile, mis võimaldab viivitamatut reageerimist. Ettepanekus kavandatakse hädaolukordadele reageerimise keskuse loomist, mis asendaks MICi ja võimaldaks ELil etendada ennetavat rolli. Nõukogu ja parlament vaatavad ettepanekut praegu läbi. Vastav raport kiideti 2012. aasta novembris parlamendi keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjonis (ENVI) heaks (kaasatud oli ka arengukomisjon) ning esitati 2013. aasta jaanuaris täiskogu istungil esimesele lugemisele.
- ELi humanitaarabi andmise teine oluline osa on Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus, mis on ette nähtud Lissaboni lepingu artikli 214 lõikes 5. Korpus kajastab liidu humanitaarväärtusi ja solidaarsust ning tugevdab ELi suutlikkust reageerida humanitaarkriisidele ja tõhustab kolmandate riikide haavatavate kogukondade vastupanuvõimet. Komisjoni seadusandlik ettepanek korpuse asutamise kohta – COM(2012)0514 – avaldati 2012. aasta septembris ning praegu vaadatakse seda nõukogus ja parlamendis läbi. Arengukomisjon hääletab vastavat raportit aprillis 2013.

Euroopa Parlamendi roll

Humanitaarabi poliitika valdkonnas tegutseb parlament kaasseadusandjana koos Euroopa Liidu Nõukoguga. Komisjon peab esildatud humanitaarabipoliitika õigusliku aluse (määrused) üle pidama

läbirääkimisi nõukogu ja parlamendiga, kes peavad need ELi seadusandliku tavamenetluse korras heaks kiitma. Komisjoni rakendusmeetmed (otsused) esitatakse samuti parlamendile, kellele on antud järelevalvelõigused. Parlamendisiseselt kuulub humanitaarabi arengukomisjoni (DEVE) pädevusse.

Lisaks jälgib parlament humanitaarabi andmist ning püüab tagada, et eelarveline rahastamine vastab humanitaarabi vajadustele. Parlament on järjepidevalt toonitanud, et humanitaarabi rahastamist tuleb suurendada. DEVE-komisjon ja parlament üldiselt on samuti püüdnud oma arvamuste ja resolutsioonide ning algatusraportite abil mõjutada komisjoni strateegilisi otsuseid ja poliitikasuundumusi. Parlament vaatab läbi komisjoni iga-aastase tööprogrammi ja ECHO tegevusstrateegia. Volinik Georgievat palutakse samuti osa võtma arengukomisjonis korrapäraselt toimuvatest arvamuste vahetustest. See, et

2007. aastal võeti vastu Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas, tulenes vähemalt osaliselt parlamendi kindlatest seisukohavõtudest. Muud poliitika prioriteetid, mille eest parlament hea seisab, on toiduga kindlustatus ning humanitaar- ja arenguabi ühendamine.

Tugevdamiseks parlamendi järelevalvet humanitaarabi andmise üle, on DEVE-komisjon alates 2006. aastast määranud iga kahe ja poole aasta tagant alalise humanitaarabi raportööri. Raportööri ülesannete hulka kuulub humanitaarabi eelarvehuvide kaitse, humanitaarabiprogrammide järelevalve ning tiheda kontakti hoidmine humanitaarabi andjatega. Alates 2009. aastast on alaliseks raportööriks olnud Michèle Striffler (Euroopa Rahvapartei, PPE), kelle volitusi uuendati 2011. aasta lõpus.

→ [Manuel Manrique Gil](#)

6.4. Inimõigused ja demokraatia

6.4.1. Inimõigused

Lähtudes oma aluspõhimõtetest, milleks on vabadus, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamine ning õigusriigi põhimõtted, toetab Euroopa Liit välissuhetes jätkuvalt demokraatiat ja inimõigusi. EL püüab viia inimõigustega seotud küsimused kõikidesse ELi poliitikavaldkondadesse ja programmidesse ning tema valduses on erinevad inimõigustealased poliitilised vahendid konkreetsete meetmete võtmiseks, sealhulgas konkreetsete projektide rahastamiseks ELi rahastamisvahendite kaudu.

Õiguslik alus

- **Euroopa Liidu lepingu artikkel 2: ELi väärtused.** Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine.
- **ELi lepingu artikkel 3: Euroopa Liidu eesmärgid.** „Suhetes maailmaga” toetab EL „vaesuse kaotamist ning inimõiguste, eriti lapse õiguste kaitset, samuti rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist, sealhulgas ÜRO põhikirja põhimõtete austamist”.
- **ELi lepingu artikkel 6: Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.** Kuigi Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (artikli 6 lõige 1) viidatakse otseselt ainult liidu õiguse rakendamisele, peavad ELi institutsioonid, organid ja liikmesriigid hartast kinni pidama ka ELi välissuhetes. ELiga ühinevad riigid peavad samuti hartast kinni pidama. Artikli 6 lõikega 2 antakse ELile õiguslik pädevus ühineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.
- **ELi lepingu artikkel 21: Liidu välistegevust suunavad põhimõtted.** Need põhimõtted on demokraatia, õigusriik, inimõiguste ja põhivabaduste universaalsus ning jagamatus, inimväärikuse, võrdsuse ja solidaarsuse ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1945. aasta põhikirja põhimõtete ja rahvusvahelise õiguse austamine. Artikli 21 kohaselt liit jagab inimõiguste ja põhivabaduste jagamatuse põhimõtet ja on võtnud endale kohustuseks pidada majanduslaseid ja sotsiaalseid õigusi sama olulisteks kui kodaniku- ja poliitilisi õigusi.
- **Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 205: üldsätted liidu välistegevuse kohta.** Selles artiklis öeldakse, et ELi välistegevuses tuleb

juhinda Euroopa Liidu lepingu artiklis 3 sätestatud põhimõtetest.

ELi inimõiguste poliitika

25. juunil 2012 võttis Euroopa Ülemkogu vastu **ELi inimõiguste ja demokraatia strateegilise raamistiku, millele oli lisatud tegevuskava** raamistiku rakendamiseks. Raamistikus on määratud kindlaks põhimõtted, eesmärgid ja prioriteedid ELi poliitika tulemuslikkuse ja järjepidevuse parandamiseks järgmise 10 aasta jooksul. Nende põhimõtete hulgas on inimõiguste süvalaiendamine kõikides ELi poliitikavaldkondades (lääbiva joonena), kaasa arvatud sise- ja välispoliitika kattumisel, ja paremini kohandatud lähenemisviisi kasutamine. Tegevuskavas on esitatud konkreetsete sammud ajavahemikuks kuni 31. detsembrini 2014.

Euroopa Liidu Nõukogu poolt vastu võetud **ELi suunised inimõiguste kohta**, mis ei ole küll õiguslikult siduvad, sisaldavad praktilisi juhiseid järgmistel teemadel:

- surmanuhtluse vastased meetmed,
- dialoogid inimõiguste teemal,
- lapse õigused,
- piinamise ja muu julma kohtlemise vastased meetmed,
- laste kaitsmine relvastatud konfliktides,
- inimõiguste kaitsjate kaitsmine,
- rahvusvahelise humanitaarõiguse järgimine,
- võitlemine naiste- ja tüdrukutevastase vägivalda vastu.

Tegevuskavas on esitatud suunised usu- ja veendumusvabaduse, lesbide, geide, bi- ja transseksuaalide (LGBT) ning sõnavabaduse teemadel.

Sageli lisab Euroopa Liit inimõiguste teema kolmandate riikide või piirkondlike organisatsioonidega peetavate **poliitiliste dialoogide** päevakorda. Rah-

vusvahelistes suhetes avaldatakse poliitilist survet ka kolmandate riikide ametivõime puudutavate diplomaatiliste **demaršidega** (konfidentsiaalsed) ja **avalustega** (avalikud).

EL peab **inimõiguste alaseid dialooge ja konsultatsioone** umbes 40 riigiga. Vastavalt ELi suunistele inimõigustealaste dialoogide kohta peaksid need dialoogid edendama koostööd inimõiguste alal ja parandama inimõiguste olukorda asjaomases riigis. ELi inimõigustealane dialoog Iraaniga on praegu peatatud.

Kahepoolsed kaubanduslepingud ning erinevad asotsieerimis- ja koostöölepingud ELi ja kolmandate riikide või piirkondlike organisatsioonide vahel sisaldavad väga olulise elemendina **inimõiguste klauslit**. Rikkumiste korral on ette nähtud erinevad meetmed, nagu koostöö vähendamine või peatamine. Kandidaatriikidele on kehtestatud ranged tingimused. Uuendatud Euroopa naabruspoliitikas rakendatakse põhimõtet „**suurem toetus suuremate saavutuste eest**” (suurem integreeritus ja rohkem raha vastutasuks edusammude eest reformides). ELi ja arenguriikide sooduskaubanduse lepingutes (GSP+) nähakse ette **stiimuleid reformide elluviimiseks**.

Inimõigusi käsitlevad riigipõhised strateegiad on ELi inimõiguste instrumentide hulgas uus töövahend. Need strateegiad põhinevad alt-üles lähenemisviisil ja nende eesmärk on integreerida ELi inimõigustealased suunised või tegevuskavad üheks sidusaks poliitikadokumendiks, mis on kohandatud konkreetsele riigile, konkreetsete eesmärkidega kolmeks aastaks.

Ka **ELi valimisvaatlusmissioonide** üks eesmärk on parandada inimõiguste olukorda, tõkestades vägivalda ja hirmutamist valimiste käigus ning tugevdades demokraatlikke institutsioone.

EL edendab inimõigusi ka osalemisega **mitmepoolsetel foorumitel**, nagu ÜRO Peaassamblee kolmas komitee, ÜRO inimõiguste nõukogu, Euroopa Koostöö- ja Julgeoleku Organisatsioon (OSCE) ja Euroopa Nõukogu. Samuti edendab Euroopa Liit aktiivselt rahvusvahelist õigusemõistmist, näiteks Rahvusvahelise Kriminaalkohtu kaudu.

Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendiga (EIDHR), mille eelarve on aastateks 2007–2013 1,1 miljardit eurot, toetatakse (peamiselt) kodanikuühiskonna osalisi, kes edendavad inimõigusi ja demokraatiat. Selle vahendi oluline eripära on, et selle kasutamiseks ei ole vaja asjaomase valitsuse eelnevat nõusolekut. Muud inimõigustega seotud rahastamisvahendid on arengukoostöö rahastamisvahend (DCI), stabiliseerimise rahastamisvahend (IfS), Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument (ENPI) ning Euroopa Arengufond (EDF). Euroopa demokraatia rahastu on eraõiguslik fond, mida toetavad EL ja liikmesriigid. ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) 2007.–2013. aasta eelarvest, mis on

1,74 miljardit eurot, kaetakse mitmesuguseid tegevusi, eeskätt kriisijuhtimist.

Iga-aastases inimõiguste aruandes, mille koostab ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja mille kiidab heaks nõukogu, antakse ülevaade inimõiguste olukorrast maailmas ning ELi tegevusest aasta jooksul.

Osalejad

Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks ELi strateegilised huvid ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika üldsuuna.

ELi välisministritest koosnev **välisasjade nõukogu**, mis koguneb kord kuus, tegeleb üldiselt inimõiguste teemadega, mis tõstatuvad seoses ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga või ELi kaubandus- või arengupoliitikaga.

Välisasjade nõukogu juhatab **ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja** – praegu Catherine Ashton –, kes aitab edendada liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning tagab otsuste elluviimise. Samuti esindab kõrge esindaja Euroopa Liitu ÜVJP küsimustes, kontrollib **Euroopa välisteenistuse** (EEAS) tegevust ja **ELi delegatsioone** kolmandates riikides. Euroopa välisteenistusel on inimõiguste ja demokraatia osakond ning igal delegatsioonil on inimõiguste keskus.

Euroopa Komisjon peab läbirääkimisi rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks, kontrollib laienemisprotsessi ja naabruspoliitikat ning juhib arenguprogramme ja rahastamisvahendeid (tihedas koostöös Euroopa välisteenistusega).

Inimõiguste töörühm (COHOM) koosneb liikmesriikide, Euroopa välisteenistuse ja Euroopa Komisjoni inimõiguste ekspertidest.

Euroopa Liidu inimõiguste eriesindaja ülesanne on muuta ELi inimõiguste poliitika tõhusamaks ja nähtavamaks. Eriesindajal on laialdased, paindlikud volitused ning ta teeb tihedat koostööd Euroopa välisteenistusega. Praegu on eriesindaja Stavros Lambinidis, kes määrati sellesse ametisse 2012. aasta juulis. Ta on ELi esimene eriesindaja, kes tegeleb ühe konkreetse teemaga, lisaks on veel kümme piirkondlikku eriesindajat.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament toetab ELi poliitikat ja teostab järelevalvet teiste institutsioonide töö üle.

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklitele 207 ja 218 on enamiku rahvusvaheliste lepingute jõustumiseks vajalik parlamendi nõusolek. 2011. aastal tõkestas Euroopa Parlament ELi ja Usbekistani vahelise partnerlus- ja koostöölepingu tekstiiliprotokoll, kuna Usbekistanis kasutatakse lapstööjõudu.

ELi lepingu artikli 36 kohaselt peab liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja konsulteerima Euroopa Parlamendiga ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhiaspektide ja põhivalikute suhtes ning teavitama parlamenti asjaomase poliitikavaldkonna arengust. Parlament võib esitada nõukogule või kõrgele esindajale küsimusi ja ettepanekuid.

Parlamendi resolutsioonid aitavad tõsta teadlikkust inimõiguste rikkumistest. Resolutsioonid võivad olla osa õigusloome protsessist, tuleneda parlamendikomiteede algatusraportitest või erakorralistest aruteludest, mis toimuvad tavaliselt Strasbourgis igal täiskogu istungil neljapäeva pärastlõunal, et juhtida tähelepanu inimõiguste jöhkratele rikkumistele maailmas (parlamendi kodukorra artikkel 122).

Parlamendi väliskomisjoni alla kuuluvast inimõiguste allkomisjonis on 30 liiget ja 30 asendusliiget. Allkomisjon korraldab paljudel inimõigustega seotud teemadel kuulamisi, milles osalevad sidusrühmad, et anda materjali resolutsioonide koostamiseks. Allkomisjon haldab ka igapäevaselt inimõigustega seotud dokumente ning selle delegatsioonid külastavad regulaarselt asjaomaseid riike. ELi välissuhetes tegelevad inimõiguste küsimustega veel väliskomisjon (AFET), rahvusvahelise kaubanduse komisjon (INTA), arengukomisjon (DEVE) ning naiste õiguste ja soolise võrdsuse komisjon (FEMM).

Inimõigused on oluliseks teemaks kohtumistel ELi mittekuuluvate riikide parlamentidega ja piirkondlikes parlamentaarsetes assambleedes. Et tagada parlamendi tegevuse järjepidevus ja usaldusvärsus, kiideti 2011. aastal heaks Euroopa Parlamendi parlamentidevahelistele delegatsioonidele mõeldud suunised inimõiguste ja demokraatia edendamiseks visiitidel kolmandatesse riikidesse.

Tänu eelarvega seotud volitustele (Euroopa Liidu lepingu artikkel 14 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 310 lõige 1) on parlamendil sõnaõigus EIDHR ja teiste inimõiguste edendamiseks kasutatavate rahastamisvahendite summade jaotamisel. Parlament kiidab ka heaks eelarve, tagades sellega täieliku aruandekohustuse.

Euroopa Parlament annab igal aastal välja Sahharovi mõttevabaduse auhinna inimõiguste aktivistidele kogu maailmast. Selle auhinna on saanud Nelson Mandela ja Aung San Suu Kyi. 2012. aastal anti auhind Iraani aktivistidele Nasrin Sotoudehile and Jafar Panahile. Parlament on loonud ka Sahharovi auhinna laureaate võrgustiku (see kinnitatakse missioonide avalduste põhjal 2013. aasta veebruaril lõpus).

ELi valimisvaatlusmissioonidel on peavaatlejaks tavaliselt parlamendiliige. Euroopa Parlamendi valimisvaatlusdelegatsioonid kuuluvad ELi või rahvusvaheliste missioonide alla ning kasutavad nende ruume ja infrastruktuure (täpsemat teavet saab infolehel 6.4.2 demokraatia edendamise ja valimiste vaatlemise kohta).

Euroopa Parlamendi president toetab aktiivselt inimõigusi, esinedes avaldustega, saates kirju ning arutades olulistel kohtumistel inimõiguste teemasid.

Parlamendi iga-aastases algatusraportis käsitletakse ELi inimõiguste poliitikat ja ELi aastaaruannet, antakse ülevaade parlamendi tegevusest ja seatakse prioriteedid tulevikuks.

Euroopa Parlamendis hiljuti loodud inimõiguste alase tegevuse üksus jälgib parlamendi seisukohti ja tegevust ning hoiab ühendust Sahharovi auhinna laureaatega.

→ Anete Bandone

6.4.2. Demokraatia edendamine ja valimisvaatlus

Demokraatia toetamine kogu maailmas on Euroopa Liidule esmatähtis. Vastuseks viimase paari aasta poliitilistele muutustele on EL koostanud demokratiseerimiseks uusi strateegiaid. Euroopa naabruspoliitikat on kohandatud ja see põhineb nüüd „rohkema eest rohkem“ ja „tugeva demokraatia“ edendamise põhimõtetel. Euroopa Parlament on kindlalt pühendunud demokraatia edendamisele ja on loonud uue demokraatia toetamise direktoraadi.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu artiklid 2 ja 21.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 205.

Taustteave

Pärast Euroopa Parlamendi 2009. aasta resolutsiooni demokraatia tugevdamise kohta ELi välissuhetes võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu järeldused demokraatia toetamise kohta ELi välissuhetes ning sellega seotud ELi tegevuskava. Nendes dokumentides on kirjeldatud uut strateegiat, et muuta sidusamaks ja tõhusamaks ELi n.ö töövahendid demokraatia toetamiseks maailmas. Strateegia aluseks on riigipõhine lähenemisviis, dialoog ja koostöö kolmandate riikidega, suurem sidusus ja koordineerimine, rahvusvaheline koostöö ning kõikide sidusrühmade kaasamine, ning demokraatia ja inimõiguste süvalaiendamine kõigis poliitikalvaldkondades. Nõukogu valis välja rea nn katseriike maailma eri piirkondadest, kus ta hakkab selle strateegia rakendamiseks tegutsema.

Demokraatia toetamise ühisaruanne tegevuskava rakendamise kohta võeti vastu 2012. aasta oktoobris Euroopa Komisjoni ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja poolt. Positiivsete tulemuste hulka eri katseriikides kuulusid seadusandlikud muudatused, suurem usaldus valimisprotsessi vastu ning naiste, noorte ja põlisrahvaste suurem osalemine poliitikas. Igal pool maailmas tehti jõupingutusi parlamentide tugevdamiseks.

Demokraatia on ka oluline ELi arengupoliitika osa, nagu on kirjas „Muutuste ajakavas“, mille komisjon esitas 2011. aasta oktoobris. Euroopa Liit on üks peamisi jõude, kes töötab vaesuse vähendamise ning aastatuhande arengueesmärkide saavutamise nimel. Liit rajab oma arengupoliitika inimõiguste austamisele, demokraatiale ja heale valitsemistavale, samuti kaasava ja jätkusuutliku majanduskasvu rakendamisele inimarengu teenistusse.

Pärast 2011. aasta araabia kevade sündmusi avaldati ühisteatised „Partnerlus demokraatia ja ühise heaolu nimel Vahemere lõunapiirkonnas“ ja „Uus lähenemisviis muutuvale naabrusele“, milles avaldati heameelt muutuste protsessi üle naaberriikides ja tehti ettepanek uuendada Euroopa naabruspoliitikat. Uus

strateegia tähendab muu hulgas värsket lähenemist põhimõttele „rohkema eest rohkem“ ja soovi luua „tugev demokraatia“. Stiimuleid (sealhulgas põhjalikumad majanduslikku integratsiooni, juurdepääsu ELi siseturule, inimeste paremat liikuvust ja rohkem rahalist abi) pakutakse riikidele, kes soovivad alustada poliitilisi reforme. Nendes riikides peavad olema tagatud vabad ja õiglasel valimised, ühinemis-, sõna- ja kogunemisvabadus, sõltumatu kohtusüsteem ja õigus õiglasele kohtumõistmisele. Nendes riikides peaks toimuma võitlus korruptsiooniga ning toimima demokraatlik kontroll relva- ja julgeolekujõudude üle. EL on samuti rohkem keskendunud kodanikuühiskonna rolli suurendamisele, kasutades selleks uusi poliitilisi vahendeid, nagu kodanikuühiskonna naabrusrahastu.

Juunis 2012 võttis nõukogu vastu inimõiguste strateegilise raamistiku ja tegevuskava, mida tervitas Euroopa Parlament oma resolutsioonis pealkirjaga „Ülevaade ELi inimõiguste strateegiast“. Kava eesmärk on muuta ELi meetmed selles valdkonnas sidusamaks ja tõhusamaks. Määratakse kindlaks uus põlvkond katseriike nn tegevuskava jaoks. Kõiki Euroopa välisteenistuse, komisjoni, ELi delegatsioonide ning ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonide töötajaid koolitatakse inimõiguste ja demokraatia valdkonnas. Süstemaatiliselt järgitakse valimiste vaatlemise missioonide soovitusi, ning neile antakse toetust kogu valimistsükli jooksul.

3. oktoobril 2012. aastal avaldatud ühises teatises „Euroopa Liidu toetus jätkusuutlikele muutustele üleminekuühiskondades“ uuriti, kuidas EL saaks paremini aidata üleminekuühikidel muutuda edukalt ja jätkusuutlikult ning luua oma institutsioonid. Muu hulgas soovitati kasutada stiimuleid, piiranguid ja eeltingimusi ühtsemalt ja tõhusalt, kaasata kõik asjaomased sidusrühmad, kohandada riiklike strateegiate vajadused partnerühiskondade vajadustega, ning täiustada teadmiste jagamise platvorme. Oma järeldustes „Demokraatia ja jätkusuutliku arengu juured: Euroopa koostöö kodanikuühiskonnaga välissuhete valdkonnas“, mis võeti vastu oktoobris 2012, rõhutas nõukogu kodanikuühiskonna osalejate rolli. Need osalejad on iga demokraatia „oluline ja lahutamatu osa“, mis on võimeline edendama pluralismi, tõhusat poliitikat ning majandus- ja inimarengut.

Rahastamisvahendid

Riiklike abikavasid, mis on vastu võetud igas Euroopa Liidu partnerris, saab kasutada demokraatia toetamise meetmeteks. Demokraatlike reformide toetamine ja demokraatliku valimisprotsessi parandamine on mitme temaatilise ELi poliitikavahendi peamiste eesmärkide hulgas.

Inimõiguste, demokraatlike reformide, poliitilise osaluse ja esindatuse toetamine on **demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi** peamine ülesanne. Rahastamisvahend on loodud konkreetselt nende eesmärkide jaoks ja sellest rahastatakse projekte, programme ja ELi valimisvaatlusmissioone ning samuti antakse toetusi kodanikuühiskonna organisatsioonidele, valitsusväliste organisatsioonidele ja inimõiguste kaitsjatele.

Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendist antakse rahalist abi, et edendada õigusriiki, poliitilist dialoogi ja reforme, demokratiseerimist, meediapluralismi ja valimiste vaatlemist.

Kodanikuühiskonna esindajad ELi lõuna- ja idapoolsetest naaberriikidest saavad samuti kasu rahastamisest, mida **kodanikuühiskonna naabrusrahastu** pakub plaanide, võrkude, koolituse korraldamiseks ja heade tavade vahetamiseks. **Stabiliseerimisvahendit** saab mõnel juhul kasutada ka demokraatlike institutsioonide toetuseks.

Aastal 2012 loodi **Euroopa demokraatia rahastu**. See rahastu toimib iseseisvalt kui eraõiguslik sihtasutus. Selle eesmärk on toetada poliitilisi ja kodanikuühiskonna osalejaid, kes püüavad ellu viia demokraatlikke muutusi ELi ida- ja lõunanaabrus, pakkudes kiirel, paindlikul ja bürokraatiavabal viisil selleks kohandatud finantsabi. Rahastu juhatust ja täidesaatvat Euroopa Parlamendi liikmed. Juhatusse kuuluvad Euroopa Liidu liikmesriikide ja institutsioonide esindajad, sealhulgas üheksa Euroopa Parlamendi liiget.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament, mis on ainus liidu kodanike poolt otsevalimistel valitav ELi institutsioon, on kindlalt pühendunud jätkusuutliku demokraatia edendamisele kogu maailmas ja on rõhutanud oma tegevust mitmes resolutsioonis.

Oma 2011. aasta resolutsioonis **demokratiseerimist toetava ELi välispoliitika** kohta, kirjeldas parlament vajadust kutsuda esile paradigma muutus ja arendada edasi ELi demokraatia toetamise poliitilist mõõdet. Samal ajal nõudsid parlamendiliikmed ELi vahendite jõulisemat ja praktilisemat kohaldamist, et tagada kogu ELi poliitika ja selle rakendamise järjepidevus. Selle uue lähenemisviisi eesmärk on edendada tõhusamalt demokraatlike ühiskondade arengut sisetekkelise, **jätkusuutliku ja tervikliku arengu põhjal, mis toob kasu elanikkonnale** ning

järgib õigusriigi põhimõtteid, põhilisi inimõigusi ja vabadusi.

Euroopa Parlament tegeleb pidevalt valimisvaatlusega ja teeb jõupingutusi siseriiklike valimisprotsesside legitiimsuse tugevdamiseks ning avalikkuse usalduse suurendamiseks valimiste ja inimõiguste kaitse osas. **Aastal 2012 saatis Euroopa Parlament seitse delegatsiooni** vaatlema valimisi Senegalis, Armeenias, Alžeerias, Ida-Timoris, Gruusias, Ukrainas ja Sierra Leones.

Euroopa Parlament võib otsustada saata parlamendiliikmete delegatsioone vaatlema valimisi või rahvahääletusi tingimusel, et need toimuvad riiklikul tasandil, siseriiklikud ametiasutused on ELile või parlamendile saatnud kutse ja pikaajaline missioon viibib kohal. Parlamendi delegatsioonid integreeritakse alati **ELi valimisvaatlusmissioonide** või demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo pikaajaliste missioonidega.

Pikaajalised valimisvaatlusmissioonid mitte ainult ei hinda olukorda valimiste päeval, vaid jälgivad kogu valimisprotsessi, et hinnata demokraatlikku arengut konkreetses riigis ja teatud ajal. **Pikaajalised vaatlejad** alustavad tavaliselt tegevust kaks kuud enne valimisi ja jälgivad kogu valimisprotsessi kuni ametlike tulemuste väljakuulutamiseni ja edasikaebamise menetlusteni. **Lühiajalised vaatlejad** jälgivad olukorda valimiste päeval ja hääle lugemist. **Põhivaatleja**, kes juhib ELi valimisvaatlusmissiooni, on reeglina parlamendisaadik.

Edukaks demokraatiaks on vaja rohkemat, kui vabad ja õiglased valimised. Lisaks valimiste vaatlemisele tuleb seetõttu anda **toetust kõigile valimisprotsessis osalejatele**, nagu parlamendid, erakonnad, kodanikuühiskond ja meedia.

Euroopa Parlamendis asutatud **demokraatia toetamise ja valimiste koordineerimise rühm** annab **poliitilisi suuniseid** erinevateks tegevusteks, sealhulgas parlamentaarse demokraatia edendamiseks ja valimiste vaatlemiseks. Rühma kuulub 15 Euroopa Parlamendi liiget ja selle kaasesimehed on parlamendi väliskomisjoni ja arengukomisjoni esimehed.

Rühm annab poliitilisi suuniseid ka parlamendi sekretariaadi välispoliitika peadirektoraadis loodud **demokraatia toetamise direktoraadi** tegevuseks. See uus direktoraat tagab Euroopa Parlamendi erinevate demokraatia toetamise meetmete järjekindluse. Sellesse kuuluvad parlamentaarse demokraatia edendamise amet, valimisvaatlusüksus, ühinemiseelse tegevuse üksus ja inimõiguste alase tegevuse üksus.

Parlamentaarne demokraatia edendamise amet toetab uute ja arenevate demokraatiate parlamente, et tugevdada nende institutsioonilist suutlikkust. Samuti teeb ta koostööd riikidevaheliste parlamentide ja parlamentaarsete ühisassambleedega, arendab partnerlust, koordineerib tegevust teiste parlamentaarsete arendajatega, edendab ELi tugevat

poliitikat demokraatia toetamiseks ja soodustab baasuuringud parlamentaarsete tavade vallas.

Parlamentaarse demokraatia edendamise amet korraldab erinevaid tegevusi, et **jagada uute ja arenevate demokraatiate parlamentidega parlamendi kogemusi ja tavaid**. Need hõlmavad välisriikide parlamendiliikmetele ja töötajatele mõeldud seminare ja õppereise, ning **demokraatia stipendiumiprogrammi**, mis pakub ELi-väliste parlamentide rii-

giametnikele võimalust veeta mitu nädalat Euroopa Parlamendi istungitel ja töötada koos oma Euroopa Parlamendi sekretariaadi kolleegidega.

Samasugune algatus – **ühinemiseelne stipendiumiprogramm** – keskendub Lääne-Balkani ja Türgi parlamentidele.

→ [Anete Bandone](#)

6.5. Liidu laienemine ja naabruspoliitika

6.5.1. Liidu laienemine

1. juulil 2013 sai Horvaatiast Euroopa Liidu 28. liikmesriik. Pärast Rumeenia ja Bulgaaria ühinemist 1. jaanuaril 2007 tähendas Horvaatia liitumine liidu kuendat laienemist. Läbirääkimisi on alustatud ka Islandi, Montenegro, Serbia ja Türgiga. Veel üks ametlik kandidaat on endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik. Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina ning Kosovo on potentsiaalsed kandidaadid. Laienemine on osutunud edukaks vahendiks, millega edendatakse reforme, tagatakse rahu ja demokraatia kogu Euroopas ja kindlustatakse ELi positsiooni maailma tasandil.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu (Lissaboni leping) artikliga 49 on sätestatud, millised riigid võivad avalduse esitada.
- Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 kirjeldatakse ELi põhiväärtusi.

Eesmärgid

ELi laienemispoliitikaga siht on siduda Euroopa riigid ühiseks poliitiliseks ja majanduslikuks projektiks. Laienemispoliitika, mis juhindub liidu väärtustest ja on seotud rangete tingimustega, on osutunud üheks kõige edukamaks vahendiks, mille abil edendatakse poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid reforme ning tagatakse rahu, stabiilsus ja demokraatia kogu Euroopas. Samas kindlustab laienemispoliitika ELi positsiooni maailma tasandil.

Taust

A. Euroopa Liiduga ühinemise tingimused

Liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab liikmesriikide ühiseid väärtusi ja võtab endale kohustuse neid edendada (Euroopa Liidu lepingu artikkel 2). Nimetatud lepingus on sätestatud ka, et „arvesse võetakse liitu astumise tingimusi, milles Euroopa Ülemkogu on kokku leppinud”, viidates Kopenhaageni kriteeriumitele ning tulevastele Euroopa Ülemkogu poolt selles küsimuses võetavatele otsustele. 1993. aastal Kopenhaagenis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel määrati kindlaks liiduga ühinemise põhikriteeriumid. Need on:

- demokraatiat, õigusriigi põhimõtet, inimõigusi ning vähemuste austamist ja kaitset tagavate institutsioonide stabiilsus;
- toimiv turumajandus ning suutlikkus tulla Euroopa Liidus toime konkurentsirive ja turujõududega;

- suutlikkus võtta liikmelisusest tulenevaid kohustusi, muu hulgas järgida poliitilise, majandus- ja rahaliidu eesmärgi ning vastu võtta ühised eeskirjad, normid ja poliitika, mis kõik kokku moodustavad ELi õigustiku (*acquis communautaire*).

1995. aastal Madridis peetud Euroopa Ülemkogu kohtumisel täpsustati neid kriteeriume ja lisati [taotleja]-riikidele järkjärgulise harmoonilise integreerimise tingimused. Riigid peavad viima oma õigusaktid vastavusse ELi õigusega ja tagama selle õiguse rakendamise. Euroopa Ülemkogu kohtumisel 2006. aasta detsembris saavutati uuendatud konsensus laienemise kohta. Selle aluseks on „konsolideerimine, tingimuslikkus ja teavitamine” ning ELi suutlikkus uusi liikmeid integreerida.

B. ELi võime võtta vastu uusi liikmeid: institutsiooniline korraldus

Laienemise küsimusel oli oluline osa institutsiooni-devahelistes läbirääkimistes, mille tulemusena võeti vastu 2009. aasta detsembris jõustunud Lissaboni leping. Euroopa Liit pidi uute liikmesriikide vastuvõtmisel kohaldama oma institutsioone ja otsustamisprotsesse ning tagama, et laienemine ei toimuks tõhusa ja usaldusväärse poliitikaloo me arvelt. Lissaboni lepinguga viidi peamiste ELi institutsioonide koosseisu ja töö korraldusse sisse olulisi muudatusi. Mõned neist peegeldasid vajadust jätkusuutlike reeglite järele, mis ei nõuaks iga laienemise korral uusi parandusi.

Nõukogu hääletamissüsteem kujundati ümber: kvalifitseeritud hääletenamuse süsteem, mille järgi on liikmesriikidel vastavalt rahva arvule teatav arv hääli, asendati topeltenamuse süsteemiga. 1. novembrist 2014 jõustuva süsteemi kohaselt on igal liikmesriigil üks hääl, kuid kvalifitseeritud hääletenamuse arvestab ka esindatava rahvastiku arvu (erinevad künnised, sõltuvalt sellest, kas hääletamine toimub komisjoni ettepaneku üle või mitte). Lisaks jõustub 2014. aastal piirmäär 751 parlamendiliikmete arvule, mis on pärast igat uut laienemist pidevalt suurene-

nud. Liikmesriikidel on minimaalselt kuus ja maksimaalselt 96 kohta ning kohaldatakse kahaneva proportsionaalsuse põhimõtet. Lõpuks hoolitses Lissaboni leping komisjoni volinike arvu vähendamise eest (praegu on iga liikmesriigil üks volinik), kuigi selle muutuse rakendamise lükkas Euroopa Ülemkogu edasi. Nimetatud küsimust arutatakse uuesti järgmise komisjoni ametiaja lõpus või siis, kui ühineb 30. liikmesriik.

C. Protsess

Laienemise tingimustele vastav ja liiduga ühineda sooviv riik esitab oma taotluse nõukogule, kes palub komisjonil selle kohta arvamuse esitada. Sellest avaldusest peab teavitama Euroopa Parlamenti ja riikide parlamente. Kui komisjoni arvamus on positiivne, võib Euroopa Ülemkogu otsustada (ühehäälselt), et riigile antakse kandidaatriigi staatus. Sel juhul annab komisjon soovitus selle kohta, kas ühinemisläbirääkimisi alustada või mitte. Nõukogu otsustab seejärel (ühehäälselt), kas läbirääkimisi alustada. ELI õigustik on ELi poliitika valdkondade kaupa jagatud

35 peatükiks. Enne läbirääkimiste alustamist esitab komisjon iga peatüki kohta sõelumisarande, milles soovib peatüki läbirääkimiste avamist või seab kriteeriumid, mille riik peab enne täitma. Nõukogu otsustab komisjoni soovituse põhjal iga uue peatüki avamise üle. Otsus peab taas kord olema ühehäälneline. Komisjon korraldab läbirääkimised ning keskendub kandidaatriigi poolt kõigi ELi reeglite vastuvõtmise, rakendamise ja jõustamise tingimustele ja ajale. Läbirääkimised hõlmavad ka rahastamiskorda. Kui protsess on edukalt läbitud, võib komisjon soovitada läbirääkimispeatüki sulgemist. Nõukogu langetab seejärel ühehäälse otsuse. Kui läbirääkimised kõikide peatükkide üle on lõpule viidud, koondatakse tähtsajad ja tingimused liikmesriikide ja kandidaatriigi vahel sõlmitavasse ühinemislepingusse. Lepingu allkirjastamiseks on vaja Euroopa Parlamendi nõusolekut ja nõukogu ühehäälselt heakskiitu. Pärast ühinemislepingu allkirjastamist esitatakse see kõikidele lepinguosalistele riikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende riikide põhiseadusest tulenevate nõuetega.

Varasemad laienemised

Riik	Liikmesriik alates	Erisused
Belgia Prantsusmaa Saksamaa Itaalia Luxembourg Madalmaad	1958	1957. aastal Rooma lepingule algselt allkirjutanud riigid.
Taani Iirimaa Ühendkuningriik	1973	Esimene laienemine.
Kreeka	1981	Teine laienemine.
Portugal Hispaania	1986	Kolmas laienemine. Teine ja kolmas laienemine, laienemine Vahemeremaade suunas, kindlustasid demokraatia Kreekas, Portugalis ja Hispaanias.
Austria Soome Rootsi	1995	Neljas laienemine.
Küpros Tšehhi Vabariik Eesti Ungari Läti Leedu Malta Poola Slovakkia Sloveenia	2004	Viies laienemine algatati Euroopa Ülemkogu 1997. aasta detsembri kohtumisel eesmärgiga taasühendada Euroopa pärast Nõukogude Liidu lagunemist. Selle pretsedenditu ulatusega laienemisprotsessi aluseks oli tõhustatud ühinemiseelne strateegia. Läbirääkimisi teostati ühtse läbirääkimisraamistiku alusel iga riigiga eraldi.
Bulgaaria Rumeenia	2007	Kuigi Bulgaaria ja Rumeenia reformide seis ei lubanud neil 2004. aastal liiduga ühineda, peeti poliitiliselt nende liitumist sama laienemise osaks. Ühinemistingimused olid sarnased tingimustele, mis esitati 2004. aastal liitunud kümnele riigile, sh lisandus uus ühinemisejärgne järelevalvemehhanism.
Horvaatia	2013	Kuues laienemine. See laienemine toimus pärast esimesi ühinemisläbirääkimisi, kus rakendati 2006. aasta detsembri Euroopa Ülemkogu kohtumisel vastu võetud uue konsensuse raames rangemat tingimuslikkust.

Tulevased laienemised

Praegu keskendub laienemispoliitika Lääne-Balkani riikidele, Türgile ja Islandile. Ühinemiseprotsessi peamiseks vahenditeks on ühinemispartnerlus (mida kutsutakse Euroopa partnerluseks Lääne-Balkani riikidega) ja ELi ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA).

A. Lääne-Balkani riigid

Suhted Lääne-Balkani riikidega kulgevad 1999. aastal käivitatud stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi raamistikus. Kahepoolsetel stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingutel põhinev protsess eelneb selle piirkonna riikide ühinemisele ELiga, seda kinnitati ka Euroopa Ülemkogu 2003. aasta juuni kohtumisel Thessalonikis.

Horvaatia ühinemine Euroopa Liiduga 1. juulil 2013 on teistele selle piirkonna riikidele oluline stiimul. See näitab, et kui kandidaatriigid täidavad liikmelisuse nõudeid, viib EL oma lubadused täide. Horvaatia ühinemise protsessist saadud kogemuse alusel on komisjon esildanud läbirääkimispõhimõtete edasise täiendamise 2011.–2012. aasta laienemisstrateegia raames, sh suurema rõhu panemise õigusriigi põhimõtete käsitlevatele küsimustele. See tähendab, et komisjon tegeleb juba varases läbirääkimiste staadiumis kohtureformi ja põhiõigusi käsitleva peatüki (peatükk 23) ning õigust, vabadust ja turvalisust käsitleva peatükiga (peatükk 24). Montenegroga peetavate läbirääkimiste raamistikus käsitleti neid peatükke eelisjärjekorras. Alates 2006. aastast iseisev Montenegro esitas liikmeks saamise taotluse 2008. aasta detsembris ning talle anti kandidaatriigi staatus 2010. aasta detsembris. 2012. aasta juunis alustatud läbirääkimised on veel käimas. 2012. aastal anti kandidaatriigi staatus ka Serbiale, millega Euroopa Ülemkogu otsustas läbirääkimisi alustada 2013. aasta juunis. Teised Lääne-Balkani riigid teevad edusamme ELiga integreerumise suunas. Näiteks anti 2005. aastal endisele Jugoslaavia Makedoonia vabariigile kandidaatriigi staatus. Siiski pole läbirääkimisi veel 2012. aasta keskpaigaks alustatud, hoolimata komisjoni 2009. aasta soovitusel, mida on sellest peale igal aastal uuesti kinnitanud. Albaania esitas oma taotluse 2009. aasta aprillis, kuid talle pole veel kandidaatriigi staatust antud. Bosnia ja Hertsegoviina ning Kosovo (kelle iseseisvusdeklaratsiooni ei tunnusta viis liikmesriiki) on potentsiaalsed kandidaadid.

B. Türgi

Türgi esitas liikmeks saamise taotluse 1987. aastal, 1997. aastal tunnustati ta kõlbulikuks ning 2005. aastal alustati läbirääkimisi. Sellegipoolest seiskus protsess ruttu. 2006. aasta detsembris otsustas nõukogu, et kaheksa peatükki jäävad avamata ja ühtki peatükki ei suleta ajutiselt enne, kui Türgi avab Küprose vabariigile oma sadamad ja lennujaamad ning kohaldab Ankara assotsieerimislepingu lisaprotokoll. Mõned liikmesriigid blokeerisid osa peatük-

ke. 2012. aasta mais algatas komisjon Türgi suhete positiivse tegevuskava, et elustada kahepoolseid suhteid ning toetada riigi jõupingutusi oma õigussüsteemi vastavusse viimisel ühenduse õigustikuga. Pärast kolmeaastast ümnikke tõi 2013. aasta muutusi. Juunikuus otsustas nõukogu avada regionaalpoliitika peatüki. See otsus tuleb sügisel, pärast komisjoni iga-aastast eduaruannet veel kinnitada.

C. Island

Island esitas ELi liikmeks saamise taotluse 2009. aasta juulis ja läbirääkimised avati 2010. aasta juunis. Tõhusa demokraatiaga riigina ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmena (vt infolehte Euroopa Majanduspiirkonna kohta 6.5.3) tegi Island ELiga läbirääkimiste esimestel aastatel kiireid edusamme. Kuid riigi 2013. aasta üldvalimised tõid kaasa poliitilise suundumuse muutuse. Riigi uus valitsus on ühinemisläbirääkimised külmutanud ning teatanud, et läbirääkimiste jätkumine sõltub rahvahäälsete tulemustest.

Euroopa Parlamendi roll

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklile 49 peab Euroopa Parlament igale uuele ELi laienemisele andma oma nõusoleku. Nõusolek antakse siis, kui läbirääkimised on lõpule viidud ja ühinemisleping on koostatud. Parlamendil on oluline roll ka ühinemise finantsaspektide suunamises: Lissaboni lepingu kohaselt on mitmeaastase finantsraamistiku vastu võtmiseks vaja parlamendi nõusolekut. Parlament ja nõukogu töötavad koos välja ka ELi aastaelarve. Need eelarvapädevused tagavad parlamendile otsese mõju liitumiseelse abi rahastamisvahendisse eraldatavate summade üle.

Parlament jälgib laienemispoliitikat väga hoolikalt. Parlamendi väliskomisjon nimetab kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide vaatlemiseks alalisi raportööre ning peab regulaarseid arvamuste vahetusi laienemise voliniku, valitsuste kõrgetasemeliste esindajate, ekspertide ja kodanikuühiskonna sidusrühmadega. Parlament väljendab oma seisukohti kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide edusammude kohta koostatud iga-aastaste resolutsioonide vormis, mis mõjutavad tihti oluliselt protsessi käiku. Samuti aitab parlament ELi laienemisstrateegiat käsitlevate resolutsioonide abil kujundada laienemispoliitikat. Lõpuks hoiab parlament parlamendikomisjonide (nende riikide puhul, kes on ELiga liitumisprotsessis kõige edukamad olnud) ja parlamentidevaheliste kohtumiste abil (teiste riikide puhul) kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide parlamentidega korrapäraseid kahepoolseid suhteid. Need arutelud toimuvad üks või kaks korda aastas ja katavad kõiki ELi ühinemise protsessi puudutavaid küsimusi, tagades seega otsese sideme nii ELi kui taotlejariikide poliitikakujundajate vahel.

6.5.2. Lääne-Balkani riigid

Euroopa Liit on välja töötanud poliitika, millega toetada Lääne-Balkani riikide järk-järgulist liiduga integreerimist. 1. juulil 2013 sai ELi liikmeks Horvaatia, esimene seitsmest Lääne-Balkani riigist. Montenegro, Serbia ja endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik on ametlikud ühinemiskandidaadid. Montenegroga peetakse ühinemisläbirääkimisi ja Euroopa Ülemkogu otsustas 2013. aasta juunis avada läbirääkimised Serbiaga. Ka Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina ning Kosovo on potentsiaalsed kandidaatriigid.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu V jaotis (ELi välistegevus)
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 207 (rahvusvahelised kaubanduslepingud)
- ELi lepingu artikkel 49 (liidu liikmeks astumise taotlus ja liidu liikmelisus)

Eesmärgid

Euroopa Liit püüab edendada rahu, stabiilsust ja majanduse arengut Lääne-Balkani riikides ning avada nendele riikidele ELiga integreerumise perspektiiv.

Taust

1990. aastatel keskendus EL suhetes selle piirkonnaga kriisihjamisele ja ülesehitustööle, mis vastas piirkonna riikide pakilistele vajadustele pärast Jugoslaavia lagunemist. Üsna kiiresti ilmnis aga vajadus pikaajalise strateegia järele. 1999. aastal algatas EL stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi, mis oli kavandatud ELi ja selle piirkonna riikide suhete raamistikuna, ja stabiilsuspakti, mis oli laiaulatuslikum, kõiki tähtsamaid rahvusvahelisi toimijaid hõlmav algatus. 2000. aastal märgiti Euroopa Ülemkogu Feiras toimunud kohtumisel, et kõik stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis osalevad riigid on potentsiaalsed ELi liikmekandidaadid. Seda seisukohta kinnitati uuesti Euroopa Ülemkogu kohtumisel 2003. aastal Thessalonikis.

Vahendid

A. Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess

1999. aastal alustatud stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess on strateegiline raamistik, mis toetab Lääne-Balkani riikide järk-järgulist lähenemist Euroopa Liidule. Sellekohane poliitika rajaneb kahepoolsetel lepingulistel suhetel, finantsabi andmisel, poliitilisel dialoogil, kaubandussidemetel ja piirkondlikul koostööl.

Lepingulised suhted vormistatakse stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingutena. Sarnaselt kunagiste Euroopa lepingutega, mis sõlmiti Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega enne nende ELiga ühinemist, nähakse ka stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingutes ette

poliitiline ja majanduslik koostöö ning vabakaubanduspiirkondade loomine asjaomaste riikidega. Need lepingud põhinevad ühistel demokraatlikel põhimõtetel, inimõigustel ja õigusriigi põhimõttel ning iga sellise lepinguga luuakse alalised koostööstruktuurid. Igal aastal ministrite tasemel kohtumisi pidav **stabiliseerimis- ja assotsieerimisnõukogu** jälgib lepingu kohaldamist ja täitmist. Nõukogule on abiks stabiliseerimis- ja assotsieerimiskomitee, kes võib moodustada ka allkomiteesid. Veel on olemas parlamentaarne stabiliseerimis- ja assotsieerimiskomitee, mis tagab koostöö parlamentide tasandil (selle kohta vaata lisaks Euroopa Parlamendi rolli käsitlevat lõiku).

Stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingud on praegu jõus endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga, Albaaniaga ja Montenegroga ning varsti peaks jõustuma samasugune leping Serbiaga. Horvaatiaga sõlmitud leping on lõppenud, kuna see riik sai 2013. aasta juulis liidu liikmeks. ELi ning Bosnia ja Hertsegoviina vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping on allkirjastatud, kuid selle jõustamine on külmutatud. 27. ja 28. juunil 2013 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel otsustati alustada läbirääkimisi stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu sõlmimiseks Kosovoga, ehkki viis liidu liikmesriiki ei ole Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni tunnustanud.

Lepingute allkirjastamisest kuni jõustamiseni võib kuluda aastaid, kuna kõik ELi liikmesriigid peavad lepingu ratifitseerima vastavalt oma riigis kehtivatele nõuetele. Stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu alla kuuluvad kaubandusküsimused ja nendega seotud aspektid võetakse küll vahelepingusse, mis üldiselt jõustub kiiresti pärast selle allkirjastamist, sest kaubandusküsimused kuuluvad üksnes liidu pädevusse.

B. Ühinemisprotsess

Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis tunnustatakse kõiki Lääne-Balkani riike potentsiaalsete ELi kandidaatriikidena, kuid liitu vastuvõtmist taotlev riik peab täitma teatavad nõuded, et Euroopa Ülemkogu teda kandidaatriigina ametlikult tunnustaks. Esmajoones peab riik täitma nn Kopenhaageni poliitilised kriteeriumid. Kandidaatriigiiks tunnustatud riik läbib ühinemisprotsessi etapid tempos, mis sõltub valdavalt tema enda saavutustest.

Kandidaatriigil tuleb vastu võtta kogu ELi õigustik – nn **acquis communautaire**. Prioriteedid määratakse kindlaks asjaomase kandidaatriigi Euroopa partnerluses. Euroopa Komisjon koostab selle riigi saavutuste kohta regulaarselt eduaruandeid. Kõik tähtsad otsused alates läbirääkimiste alustamisest kuni nende sulgemiseni teeb nõukogu ühehäälselt (vaata teabelehte liidu laienemise kohta 6.5.1). Ühinemislepingu kinnitavad Euroopa Parlament ja nõukogu ning seejärel ratifitseerivad selle kõik lepinguosalisel riigid. Horvaatia on praegu ainuke Lääne-Balkani riik, kes on selle nõudliku protsessi läbinud.

Kandidaatriikidele ja potentsiaalsetele kandidaatriikidele antakse finantsabi vajalike reformide teostamiseks. Alates 2007. aastast on ELi ühinemiseelne rahastamine toimunud ühtse ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) kaudu. IPA peamine siht on toetada institutsioonide arendamist, õigusriiki, inimõigusi (sh põhivabadusi, vähemuste õigusi, soolist võrdsõulislikkust ja mittediskrimineerimist) haldus- ja majandusreformide, leppimist ja piirkondlikku koostööd.

Enamik kandidaatriike ja potentsiaalseid kandidaatriike saavad osaleda ka sellistes ELi programmides nagu üliõpilastele mõeldud programmid Erasmus ja Erasmus Mundus ning teadusuuringute seitsmes raamprogramm.

C. Piirkondlik koostöö

Euroopa integratsioon ja piirkondlik koostöö on omavahel tihedalt põimunud Stabiiliseerimis- ja assotsieerimislepingute üks põhieesmärke on innustada Lääne-Balkani riike omavahelisele koostööle mitmetes poliitikaaldkondades, sealhulgas kaubanduse, transpordi, energeetika ja keskkonna valdkonnas, samuti sellistes tundlikes valdkondades nagu sõjakurjategijate vastutuselevõtmine, piiriküsimused, pagulastega seotud probleemid ja võitlus organiseeritud kuritegevuse vastu. IPAs on üks eraldi osa, mis on ette nähtud piirkondliku koostöö ja piiriüleste programmide toetamiseks.

2008. aastal asendati stabiilsuspakt piirkondliku koostöönõukoguga (RCC), mille peakorter asub Sarajevos. Kagu-Euroopa koostööprotsessi (SECP) juhtimisel tegutseva piirkondliku koostöönõukogu eesmärk on toetada oma ELi mittekuuluvate liikmesriikide Euroopa ja Euroopa-Atlandi integratsioonipüüdeid ning arendada koostööd sellistes valdkondades nagu majanduslik ja sotsiaalne areng, energeetika ja infrastruktuur, justiits- ja siseküsimused, julgeolekukoostöö, inimkapitali arendamine ja parlamentidevahelised sidemed. EL ja selle liikmesriigid toetavad RCC tegevust ning osalevad selles.

Teine oluline piirkondlik algatus on Kesk-Euroopa vabakaubandusleping (CEFTA), millele on praeguseks alla kirjutanud Lääne-Balkani riigid ja Moldova. CEFTA sätteid ei piirdu ainult tollitõkete, sealhulgas teenuste tollitõkete vähendamisega, vaid hõlmavad

ka riigihankeid, riigiabi ja intellektuaalomandi õigusi. CEFTAt võib pidada täienduseks Lääne-Balkani riikide majanduslikule integratsioonile Euroopa Liiduga.

Lääne-Balkani riigid osalevad ka sellistes piirkondlikes koostööraamistikutes nagu energiaühendus, Euroopa ühine lennunduspiirkond, Kagu-Euroopa transpordi vaatluskeskus ja piirkondlik avaliku halduse kool.

D. Viisavabadus

Alates 2009. aasta detsembrist on endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi, Montenegro ja Serbia kodanikel, alates 2010. aasta novembrist Albaania ning Bosnia ja Hertsegoviina kodanikel lubatud reisida Schengeni riikidesse viisavabalt. 2012. aasta jaanuaris alustati Kosovoga dialoogi viisalihtsustuse küsimuses, et jälgida reforme, mida Kosovo peab ELi sellekohaste nõuete täitmiseks teostama. Pärast teatavate viisavabaduse rikkumiste, sealhulgas ebaseaduslike varjupaigataotluste avastamist kehtestas Euroopa Komisjon 2011. aastal viisanõude kaotamise järgse järelevalvemehhanismi, et tagada vajalike kontrollide läbiviimine.

Praegune olukord

A. Albaania

Albaania on ELi potentsiaalne kandidaatriik, kes esitas liidu liikmeks astumise avalduse 28. aprillil 2009, mõni päev pärast ELi ja Albaania stabiiliseerimis- ja assotsieerimislepingu jõustumist. 2010. aasta oktoobris avaldas Euroopa Komisjon soovitus avada ühinemisläbirääkimised Albaaniaga siis, kui see riik on täitnud kaksteist eriti tähtsat prioriteeti. 2012. aastal märkis komisjon Albaania häid saavutusi ja soovitas anda Albaaniale kandidaatriigi staatuse, kui seal on mõned alustatud reformid vastu võetud. Euroopa Liit jälgis tähelepanelikult ka 2013. aasta juunis Albaanias toimunud parlamendivalimisi, käsitades neid poliitiliste vastuolude ületamise proovikivina.

B. Bosnia ja Hertsegoviina

Bosnia ja Hertsegoviina on ELi potentsiaalne kandidaatriik, kes ei ole liidu liikmeks astumise avaldust veel esitanud. Stabiiliseerimis- ja assotsieerimisleping Bosnia ja Hertsegoviinaga on läbi räägitud ja see allkirjastati 2008. aasta juunis, kuid selle jõustamine on külmutatud. Praegu on jõus vaid kaubandusküsimusi ja nendega seotud aspekte hõlmav vaheleping. Institutsiooniliste ummikseisude ja rahvusrühmade vastasseisude tõttu on Bosnia ja Hertsegoviina ELiga integreerumisel naaberriikidest maha jäänud. 2012. aasta juunis alustati kõrgel tasemel dialoogi, et aidata Bosnial ja Hertsegoviinal edasi liikuda ning valmistuda esitama ELi liikmeks astumise avaldust. EUFOR Althea missiooni kaudu abistab EL Bosniat ja Hertsegoviinat ka 1995. aasta Daytoni rahulepingu

rakendamisel. 2011. aastast alates on ELi eriesindaja Bosnias ja Hertsegoviinas ühtlasi liidu delegatsiooni juht selles riigis.

C. Endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik

Endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik esitas ELiga ühinemise taotluse 2004. aasta märtsis ja sai ELi kandidaatriigi staatuse 2005. aasta detsembris. 2009. aastal soovitas Euroopa Komisjon avada Makedooniaga ühinemisläbirääkimised. Euroopa Parlament toetas seda soovitusi ja komisjon on seda sealtpeale korranud igas eduaruandes. Nõukogu ei ole seda soovitusi seni järginud peamiselt selle tõttu, et Kreekaga on lahendamata vaidlus nime „Makedoonia“ kasutamise üle.

D. Kosovo

Kosovo on ELi potentsiaalne kandidaatriik. Pärast Kosovo 2008. aasta veebruaris avaldatud ühepoolset iseseisvusdeklaratsiooni kinnitas EL, et Kosovol on selge ELiga ühinemise perspektiiv. Kosovo iseseisvust on tunnustanud kõik ELi liikmesriigid peale viie (Küpros, Kreeka, Rumeenia, Slovakkia ja Hispaania). EL on nimetanud oma eriesindaja Kosovosse ja alustanud õigusriigimissiooni (EULEX Kosovo). 2012. aasta juunis avaldati viisanõude kaotamise tegevuskava ja 2013. aasta juunis otsustas Euroopa Ülemkogu alustada Kosovoga läbirääkimisi stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu sõlmimiseks. Kosovo ELiga integreerimise tulevik jääb tihedalt seotuks 2012. aasta oktoobris ELi vahendusel Kosovo ja Serbia vahel alanud kõrgetasemelise dialoogi tulemustega.

E. Montenegro

Montenegro esitas ELiga ühinemise avalduse 2008. aasta detsembris, rohkem kui kaks aastat pärast iseseisvuse väljakuulutamist (Montenegro iseseisvust on tunnustanud kõik liikmesriigid). Montenegrole anti ELi kandidaatriigi staatus 2010. aasta detsembris ja ühinemisläbirääkimised algasid 2012. aasta juunis, kui nõukogu oli kinnitanud komisjoni hinnangu, et see riik on saavutanud liidu liikmelisuse kriteeriumide täitmisel vajaliku taseme ning täitnud komisjoni esitatud prioriteetid. Montenegroga sõlmitud stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping on jõus alates 2010. aasta maist.

F. Serbia

Serbia esitas ELiga ühinemise taotluse 2009. aasta detsembris ja sai kandidaatriigi staatuse 2012. aasta

märtsis, kui Serbia ja Kosovo olid jõudnud kokkuleppele Kosovo piirkondliku esiinduse küsimuses. Võttes arvesse Serbia edusamme Kosovoga suhte normaliseerimisel, otsustas Euroopa Ülemkogu 2013. aasta juunis avada Serbiaga ühinemisläbirääkimised. Peatselt jõustub ka ELi ja Serbia stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping. See leping allkirjastati 2008. aastal, kuid selle ratifitseerimine oli kuni 2010. aasta juunikuuni blokeeritud, kuna Serbia ei teinud piisavalt koostööd endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtuga. Viimase liikmesriigina ratifitseeris lepingu 2013. aasta juunis Leedu.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament on täiel määral kaasatud stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi ning liidu laiendamise poliitikasse. Parlamendi nõusolekut küsitakse kõikide stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingute sõlmimiseks (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõige 6). Parlamendi nõusolek on vajalik ka iga uue liikmesriigi vastuvõtmiseks (Euroopa Liidu lepingu artikkel 499). Lisaks on parlamendil oma eelarvepädevusest tulenevalt otsene mõju nende vahendite suurusele, mis eraldatakse ühinemisele abi rahastamisvahendile. Parlament jälgib hoolikalt iga üksiku riigi saavutusi ELiga integreerimisel. Parlamendi väliskomisjon nimetab alalise raportöörid, kes vaatlevad kandidaatriike ja potentsiaalseid kandidaatriike, ning korraldab regulaarselt arvamuste vahetusi laienemisevoliniku, riikide valitsuste kõrgete esindajate, ekspertide ja kodanikuühiskonna sidusrühmadega. Kandidaatriikide saavutusi käsitlevates iga-aastastes resolutsioonides väljendab parlament oma seisukohti, millel sageli on oluline mõju asjade käigule. Parlamendil on ka regulaarsed kahepoolsed suhted Lääne-Balkani riikide parlamentidega kas parlamentaarsete stabiliseerimis- ja assotsieerimis-komiteede kaudu (riikidega, kellega stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingud on jõus) või parlamentidevaheliste kohtumiste vormis (ülejäanud riikidega). Selles raamistikus toimuvad arutelud hõlmavad kõiki küsimusi, mis seostuvad stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessiga ning ELiga ühinemise protsessiga, ning sellega tagatakse side ELi ja kandidaatriikide poliitikakujundajate vahel.

→ Benjamin Rey

6.5.3. Euroopa Majanduspiirkond (EMP), Šveits ja põhjapoolsed alad

Euroopa Majanduspiirkond (EMP) loodi 1994. aastal, et laiendada Euroopa Liidu siseturu käsitlevaid sätteid Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) riikidele. ELi siseturualased õigusaktid saavad EMP riikide õigusaktide osaks pärast nende ülevõtmisega nõustumist. Rakendamise ja jõustamise üle teostavad seejärel järelevalvet asjaomased EFTA organid ja parlamentaarne ühiskomisjon.

EL ja selle kaks EMP partnerit (Norra ja Island) on omavahel seotud ka mitmesuguste põhjasuunaliste poliitikameetmete ja foorumite kaudu, milles keskendutakse kiiresti arenevatele Euroopa põhjapiirkondadele ja Arktika piirkonnale kui tervikule.

Šveits ei kuulu küll EMPsse, kuid on endiselt EFTA liige. Enam kui 120 valdkondlikku kahepoolset lepingut, mis seovad kõnealust riiki ELiga, hõlmavad suuresti samu sätteid, mis on vastu võetud muude EMP riikide poolt isikute, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumise valdkonnas.

Õiguslik alus

EMP puhul: Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 217 (assotsieerimislepingud).

Šveitsi puhul: 1989. aasta kindlustusleping, 1999. aasta kahepoolset lepingud I, 2004. aasta kahepoolset lepingud II.

Euroopa Majanduspiirkond

A. Eesmärgid

Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) eesmärk on laiendada ELi siseturu Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) riikidele. Need riigid kas ei soovi ELiga ühineda või ei ole seda veel teinud.

B. Taustteave

Aastal 1992 pidasid toleaegsed seitse EFTA liiget läbirääkimisi niisuguse lepingu sõlmimiseks, mis võimaldaks neil osaleda Euroopa Ühenduse siseturu ambitsioonikas projektis, mis käivitati 1985. aastal ja viidi lõpule 1992. aasta lõpus. Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) leping allkirjastati 2. mail 1992. aastal ja see jõustus 1. jaanuaril 1994. aastal. EFTA/EMP liikmete arv vähenes aga peagi: Šveits otsustas pärast vastava referendumi negatiivset tulemust lepingut mitte ratifitseerida ning Austria, Soome ja Rootsi ühinesid 1995. aastal Euroopa Liiduga. Üksnes Island, Norra ja Liechtenstein jäid EMP liikmeteks. ELiga 1. mail 2004. aastal ühinenud kümme uut liikmesriiki said automaatselt EMP liikmeks, nagu ka Bulgaaria ja Rumeenia nende ühinemisel liiduga 2007. aastal.

C. EMP ulatus

EMP läheb traditsioonilistest vabakaubanduslepingutest kaugemale, laiendades EFTA riikidele (välja arvatud Šveitsile) kõiki ELi siseturu õigusi ja kohustusi. EMP hõlmab nelja siseturu vabadust (kaupa-

de, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine) ning nendega seotud poliitikat (konkurents, transport, energeetika ning majandus- ja rahanduskoostöö). Leping hõlmab nelja vabadusega otseselt seotud horisontaalpoliitikat: sotsiaalpoliitika (sealhulgas töötervishoid ja -ohutus, tööõigus ning meeste ja naiste võrdne kohtlemine); poliitika, mis on seotud tarbijakaitse, keskkonna, statistika ja äriühinguõigusega, ning mitmesugused toetavad poliitikasuunad, näiteks teadusuuringute ja tehnoloogiaarendusega seotud poliitika, mille puhul ei tugineta ELi õigustikule või õiguslikult siduvatele aktidele, vaid mida rakendatakse koostöö raames.

D. EMP piirid

EMP lepingus ei ole ette nähtud siduvaid sätteid kõikidele siseturu sektoritele või muudele ELi aluslepingute kohastele poliitikavaldkondadele. Selle siduvad sätted ei puuduta eelkõige järgmist:

- ühine põllumajanduspoliitika ja ühine kalanduspoliitika (kuigi leping sisaldab põllumajandus- ja kalandustoodetega kauplemise alaseid sätteid);
- tolliliit;
- ühine kaubanduspoliitika;
- ühine välis- ja julgeolekupoliitika;
- justiits- ja siseküsimuste valdkond (kuigi kõik EFTA riigid kuuluvad Schengeni alasse); või
- majandus- ja rahaliit.

E. EMP institutsioonid ja mehhanismid

1. ELi õigusaktide lisamine EMP lepingusse

Uued ELi siseturu alased tekstid vaatab läbi EMP ühiskomitee, kuhu kuuluvad ELi ja kolme EFTA/EMP riigi esindajad. See kord kuus koos käiv organ otsustab selle üle, millised õigusaktid ja üldisemalt millised ELi aktid (meetmed, programmid jne) peaks EMP üle võtma. Vormiliselt võetakse õigusaktid üle nii, et

asjaomased aktid lisatakse EMP lepingu protokollide ja lisade loeteludesse. Sel moel on EMP lepingusse lisatud mitu tuhat õigusakti. Ühiskomitee esitab poliitilisi suuniseid Euroopa Liidu Nõukogu esindajatest ning EFTA/EMP riikide välisministritest koosnev EMP nõukogu, kes kohtub vähemalt kaks korda aastas.

2. Õigusaktide ülevõtmine

Kõik ELi õigusaktid, mis on lisatud EMP lepingule, tuleb EFTA/EMP riikide õigusesse üle võtta (kui see on vajalik siseriiklike õigusaktide kohaselt). Selleks võib olla vaja üksnes valitsuse otsust või ka parlamendipoolset heakskiitu. Ülevõtmine on formaalne ülesanne ning akte on võimalik tehniliselt kohandada üksnes selles etapis. Sätetes on täpsustatud, et EFTA riigid peaksid olema kaasatud ELi aktide ettevalmistamisse.

3. Järelevalve

Pärast siseturualaste õigusaktide kohaldamisala laiendamist EFTA/EMP riikidele teostavad ülevõtmise ja kohaldamise üle järelevalvet EFTA järelevalveamet ja EFTA kohus. EFTA järelevalveamet peab EMP riikides õigusaktide rakendamise kohta siseturu tulemustabelit.

4. Parlamentide roll

Nii Euroopa Parlament (EP) kui ka EFTA/EMP riikide parlamendid osalevad aktiivselt EMP lepingu järelevalves. Lepingu artikli 95 kohaselt on loodud EMP parlamentaarne ühiskomitee, mille kohtumised toimuvad kaks korda aastas. Euroopa Parlament ja EMP riikide parlamendid võõrustavad kordamööda kõnealust komiteed, mille esimehe koht vaheldub üheaastase intervalliga Euroopa Parlamendi ja ühe EMP riigi parlamendi liikme vahel. Iga delegatsioon koosneb 12 liikmest. Šveitsi parlamendi (liidukogu) liikmed osalevad kohtumistel vaateajatena. EMP parlamentaarne ühiskomitee kontrollib kõiki EMP suhtes kohaldatavaid ELi õigusakte ning kõnealuse komitee liikmetel on õigus esitada EMP nõukogu ja EMP ühiskomitee esindajatele suulisi ja kirjalikke küsimusi ning avaldada oma arvamust raportites või resolutsioonides. Sama menetlus kehtib ka õigusaktide rakendamise kontrollimise suhtes.

Islandi ELiga ühinemise protsess

Pärast 2008. aasta ülemaailmset finantskriisi näitasid 2009. aasta aprillis Islandil toimunud valimised märkimisväärset toetust erakondadele, kes toetavad ELi liikmesust. Islandi ühinemistaotlus esitati nõukogule 2009. aasta juulis. Nõukogu kiitis Islandi taotluse komisjoni pooldava arvamuse alusel 17. juunil 2010. aastal heaks.

Ühinemisprotsessi alustati 2011. aasta juunis. 33 peatükist, mille üle tuleb läbirääkimisi pidada, on avatud 27 ja 11 on esialgu suletud. Kuus peatükki,

sealhulgas kriitilise tähtsusega kalandust käsitlev peatükk, tuleb veel avada. Täiendavat vastavusse viimist vajab põllumajandussektori peatükk, mis on Islandi toetussüsteemi silmas pidades delikaatne küsimus. Erilist tähelepanu vajavad ka peatükid, milles käsitletakse toiduohutust (milles tuleb käsitleda Islandi piiranguid ELi imporditava liha suhtes) ja kapitali liikumist. Läbirääkimised ELi ja Islandi vaheliste kalapüügiteemaliste vaidluste lahendamise teemal, mis on peamine ühinemist takistada võiv tehniline küsimus, annavad paljulubavaid tulemusi.

2013. aasta aprilli Islandi parlamendivalimised töid võidu paremtsentristlikele lseisevuserakonnale ja Progressierakonnale, kes võtsid vastu ühinemisprotsessi blokeeriva programmi. Islandi parlament kavatseb seda küsimust 2014 aastal arutada ühinemise kulud ja tulud käsitleva eelseisva aruande alusel. Läbirääkimised on praeguseks külmutatud, kuid neid võidakse jätkata, kui selles küsimuses korraldatava rahvahääletuse tulemusena on üldsus selle poolt.

Kui Island peaks liiduga ühinema, tekitaks tema ühinemine tõenäoliselt küsimusi EMP tuleviku kohta. Üksnes Norra ja Liechtenstein jääksid EFTA/EMP liikmeteks. Sellele vaatamata võiksid EFTA institutsioonid ja EMP leping toimida vormiliselt edasi ilma oluliste muudatusteta.

Pärast Islandi ELiga ühinemise taotluse aktsepteerimist viidi Euroopa Parlamendi ja Islandi parlamendi Althingi kahepoolsed suhted ELi–Islandi parlamentaarne ühiskomisjoni loomisega kõrgemale tasemele. Protsessi jälgib korrapäraste raportite abil tähelepanelikult ka Euroopa Parlamendi väliskomisjon. Ühinemisleping vajab Euroopa Parlamendi heakskiitu (6.5.1).

Šveits

EFTA liikmena pidas Šveits 1992. aastal läbirääkimisi Euroopa Liiduga EMP lepingu sõlmimiseks. Pärast seda, kui 6. detsembril 1992. aastal toimunud rahvahääletusel hääletas rahvas EMPs osalemise vastu, peatas aga Šveitsi Liidunõukogu riigi ELi ja EMP liikmeks saamise alased püüdlused. ELiga majandusliku lõimumise jätkamiseks pidas Šveits seevastu läbirääkimisi mitme kahepoolse lepingu sõlmimiseks, mis kiideti heaks kahes osas. Need järgnesid ühele muule lepingule, nn kindlustuslepingule, mille Euroopa Ühendus ja Šveits sõlmisid 1989. aastal.

Esimene pakett (kahepoolsed lepingud I, mis võeti vastu 2002. aastal) hõlmas lennutranspordi, avaliku hanke, teadusuuringute, põllumajanduse, tehniliste kaubandustöket (mis tuleb kaotada vastastikuse tunnustamise põhimõtte abil), maismaatranspordi ning asutamisevabaduse / isikute vaba liikumisega seotud poliitikat. Viimase teema üle toimuvad praegu vaidlused, sest Šveits on kehtestanud taas kvoodid kaheksast ELi liikmesriigist pärit töötajatele.

Teine pakett (kahepoolsed lepingud II, mis võeti vastu 2005. aastal) hõlmab Schengeni ja Dublini lepinguid, hoiuste intresside maksustamist, pettusevastast võitlust, töödeldud põllumajandustooteid, statistikat, pensione, keskkonda, MEDIA audiovisuaalprogrammi, haridust, kutseõpet ja noori.

Selle kahe paketi tulemusel on kahepoolsed lepinguid rohkem kui 120. Lepingute alusel on Šveits pidanud lisama ELi teisele õiguse oma siseriiklikesse õigusaktidesse. Riigiülest organit või kohut, mis tegeleks vaidlustega, aga loodud ei ole. Seevastu toimuvad kord aastas ELi–Šveitsi valdkondlike kahepoolsete komisjonide kohtumised. Tegelikult järgitakse Šveitsi õigusaktides sageli ELi õigust, seda isegi sektorites, mida kahepoolsed lepingud ei hõlma. Ka Šveitsi kohtud järgivad üldiselt Euroopa Kohtu kohtupraktikat, kuigi nad ei ole selleks kohustatud. 2010. aastal pidasid Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament kõnealust õiguskorraldust liiga keeruliseks. Mõlemad institutsioonid märkisid ELi õigusaktide suhtes sõnaõigust mitteomavate Šveitsi kodanike demokraatliku osalemise puudumist. Veel üheks puuduseks on Šveitsi poolt siseturualaste õigusaktide ülevõtmise, rakendamise ja vaidluste lahendamise prognoosimatus. Nn institutsiooniliste küsimuste lahendamiseks tegi Šveits 2012. aastal ettepaneku suurendada ühtsust ja järelevalvet ning lahendada vaidlusi praeguse kahepoolsete lepingute süsteemi raames. EL reageeris 2012. aasta detsembris ja 2013. aastal toimunud konstruktiivsete läbirääkimistega püütakse saavutada kompromiss, mis seisneks vähemalt vaidluste lahendamise mehhanismi loomises ja Šveitsi kohustamises ELi *acquis* ülevõtmiseks.

Üldiselt on Šveitsi kodanikud kaitsva suhtumisega, mis puudutab nende sõltumatust ja nende võimalusi osaleda vahetult siseriiklikus seadusandluses, ning nad ei toeta tõenäoliselt korda, mis piiraks nende riigi suveräänsust. Šveits ei hakka tõenäoliselt pidama läbirääkimisi Šveitsi frangi euroga sidumise üle (seisukoht, mida kinnitas Šveitsi keskpang 2011. aasta septembris) või Šveitsi Konföderatsiooni pangandussektori struktuuri mõjutavate meetmete üle.

ELi põhjasuunaline poliitika

EL on osalenud aktiivselt ka arvukates poliitikameetmetes ja foorumites, milles keskendutakse kiiresti arenevatele Euroopa põhjapiirkondadele ja Arktika piirkonnale kui tervikule, panustades eelkõige järgmisel:

- nn põhjamõõde, mis on alates 2007. aastast olnud ELi, Venemaa, Norra ja Islandi ühine poliitika. Kõnealune poliitika täiendab ELi–Venemaa dialoogi ning selle tulemusel on loodud tulemuslikke valdkondlike partnerlusi koostöö tegemiseks Läänemere ja Barentsi mere piirkonnas. Põhjamõõtmel on oma parlamentaarne organ (põhjamõõtmel parlamentaarne foorum), mille asutaja on Euroopa Parlament;
- Läänemeremaade Nõukogu (LMN), mille asutasid 1992. aastal EL ja kaldariigid pärast NSVLi lagunemist. Kõik LMNi liikmesriigid osalevad Läänemeremaade parlamentaarne konverentsil (BSPC), mille liikmeks on ka Euroopa Parlament.
- Barentsi mere piirkonna koostöö, mis hõlmab Soome, Norra ja Rootsi põhjapiirkondi ning Loode-Venemaad. Kõnealust koostööd juhib riikidevaheline Barentsi Euroarktiline Nõukogu (mille liikmeks on ka Euroopa Komisjon), riikidevaheline Barentsi piirkondlik nõukogu ning parlamentaarne assamblee (kuhu kuulub ka Euroopa Parlament).
- Pooluselähedase Arktika küsimused. EL alustas oma Arktika poliitikat komisjoni / Euroopa välisteenistuse kahe (2008. ja 2012. aasta) teatise, nõukogu (2009. aasta) järelduste ning Euroopa Parlamendi (2011. aasta) raporti ja resolutsiooni alusel. Arktika Nõukogu andis 2013. aastal ELile ajutiselt vaateleja staatuse, mis muutub alaliseks, kui Kanada ja EL on lahendanud oma erimeelsused ELi hülgeküttimise keelu küsimuses. Euroopa Parlament on Arktika piirkonna parlamentaarne konverentsi asutajaliige.

→ Pasquale De Micco / Fernando Garcés de los Fayos
11/2013

6.5.4. Euroopa naabruspoliitika

Euroopa naabruspoliitika loodi 2004. aastal eesmärgiga vältida uute eraldusjoonte tekkimist laienenud Euroopa Liidu ja selle naaberriikide vahel ning suurendada kõikide heaolu, stabiilsust ja julgeolekut. Naabruspoliitika põhineb sellistel väärtustel nagu demokraatia, õigusriiklus ja inimõiguste järgimine ning hõlmab 16 ELi lähinaaberriiki: Alžeeria, Armeenia, Aserbaidžaan, Egiptus, Gruusia, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Liibüa, Maroko, Moldova, Palestiina, Süüria, Tuneesia, Ukraina ja Valgevene. Euroopa naabruspoliitika tähendab eelkõige ELi ja iga konkreetse partnerriigi vahelist kahepoolset poliitikat. Seda täiendavad piirkondlikud koostööalgatused – idapartnerlus ja Vahemere Liit⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Teavet ELi ning idapartnerriikide ja Vahemere Liidu partnerriikide kahepoolsete sidemete kohta pakuvad selleletemalised teabelehed 6.5.5 ja 6.5.6.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu artikkel 8
- Euroopa Liidu lepingu V jaotis (välistegevus)
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 206 ja 207 (kaubandus) ning 216–219 (rahvusvahelised lepingud)

Üldeesmärgid

Euroopa naabruspoliitika (ENP) pakub Euroopa Liit oma naaberriikidele privilegeeritud suhet, mille aluseks on vastastikune seotus ühiste väärtustega (demokraatia ja inimõigused, õigusriiklus, hea valitsemistava, turumajanduse põhimõtted ja säästev areng). ENP tähendab poliitilist koordineerimist ja tihedamat majanduslikku integratsiooni, inimeste suuremat liikuvust ja inimestevahelisi kontakte. Suhete tugevus sõltub sellest, kui suures ulatuses nimetatud väärtusi jagatakse. ENP seisab lahus liidu laienemise protsessist, ent sellega ei määrata, kuidas liidu ja naaberriikide suhted võivad tulevikus areneda. 2010. ja 2011. aastal vaatas Euroopa Liit ENP läbi ja tugevdas selle rõhuasetust tugeva ja püsiva demokraatia ning kaasava majanduskasvu edendamisele. Tugev ja püsiv demokraatia hõlmab esmajärjekorras vabu ja õiglasi valimisi, võitlust korruptsiooni vastu, kohtusüsteemi sõltumatust, demokraatlikku kontrolli relvajõudude üle ning sõna-, kogunemis- ja ühinemisevabadust. EL rõhutas ka kodanikuühiskonna osa selles protsessis ning selgitas põhimõtet „rohkem rohkema eest“ (**more for more**), mille kohaselt EL tugevdab partnerlust nende naaberriikidega, kellel on rohkem saavutusi demokraatlike ümberkorralduste teostamisel. 7. aprillil 2012 võttis Euroopa Parlament vastu kaks eraldi resolutsiooni, milles ENP läbivaatamist hinnati positiivselt ning anti Euroopa välissteenistusele ja Euroopa Komisjonile suuniseid ENP rakendamise kohta.

Vahendid

ENPs on kesksel kohal kaksteist kahepoolset tegevuskava, mis on välja töötatud ELi ja eraldi iga partnerriigi vahel. Neis esitatakse poliitiliste ja majandusreformide kavad koos lühiajaliste ja keskpika perioodi (kolm kuni viis aastat) prioriteetidega. ENP tegevuskavad peegeldavad ELi ja iga partnerriigi vajadusi, huve ja võimeid ning nende abil püütakse kujundada demokraatlikke, sotsiaalselt õiglasi ja kaasavaid ühiskondi, edendada majanduskoostööd, hõlbustada inimeste liikumist üle riigipiiride ning pakuda partnerriigile finantsabi ja tehnilist koostööd, kui riik teeb jõupingutusi ELi nõuete täitmiseks. Ka nende tegevuskavade nimetused on üksteisest erinevad, kajastades iga partnerriigi konkreetset olukorda. Mõni neist kannab assotsieerimiskava nime. ENPd ei ole veel täies ulatuses rakendatud suhetes Alžeeria, Valgevene, Liibüa ja Süüriaga, kuna nende riikidega ei ole tegevuskava veel kokku lepitud. Alžeeriaga peetakse praegu läbirääkimisi tegevuskava üle.

Neid kavasid rahastatakse üldiselt Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi (ENPI) kaudu, kuigi ENPI vahendite täpne maht ELi 2014.–2020. aasta eelarves on veel kindlaks määramata. Aastateks 2011–2013 oli partnerriikidele ette nähtud vahendite kogumaht 6,5 miljardit eurot, aastateks 2014–2020 võib see suureneda. Peale selle võimaldab Euroopa Komisjon partnerriikidele rahalist toetust tagastamatu abina ning Euroopa Investeeringupank ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank täiendavad seda toetust laenudega. Kuivõrd kodanikuühiskonnal on tähtis osa partnerriikides demokraatia ja hea valitsemistava teostamisel, toetab EL sealseid kodanikuühiskonna organisatsioone ka oma kodanikuühiskonna naabrusrahastu kaudu.

ENP tugineb ELi ja selle partnerriikide vahel sõlmitud lepingutele, nimelt partnerlus- ja koostöölepingutele ning uuemal ajal assotsieerimislepingutele. ENP iga-aastastes eduaruannetes sisalduvad hinnangud on ELi poliitika aluseks, kusjuures põhimõte „rohkem rohkema eest“ kehtib kõikide ELi pakutavate toetus-

meetmete puhul – nii seoses poliitiliste kavade kui ka rahalise toetusega (välja arvatud humanitaarabi, toetus kodanikuühiskonnale ning vahendid pagulastele tarbeks ja välispiiride haldamiseks). Partnerriikidele, kes viivad läbi põhjalikke poliitilisi reforme, võidakse võimaldada ka põhjalikke ja laiaulatuslikke vabakaubanduslepinguid ja liikuvuspartnerlust.

Lisaks on EL sisse seadnud eriprogrammid ida- ja lõunapoolsetele naaberriikidele, nimelt programmi EAPIC (130 miljonit eurot) ja programmi SPRING (540 miljonit eurot). Nende programmide kaudu saavad täiendavat rahalist toetust need naaberriigid, kes võtavad ette poliitilisi reforme. Ka täiendava rahastamise puhul lähtutakse valdavalt põhimõttest „rohkem rohkema eest“, st võetakse arvesse saavutusi tugeva ja püsiva demokraatia ülesehitamisel ning reformieesmärkide täitmisel. 2011. aasta septembris loodi uus kodanikuühiskonna naabrusrahastu, et tugevdada kodanikuühiskonna suutlikkust edendada ja jälgida reforme ning suurendada avalikku vastutust.

A. Idapartnerlus

EL lõi **idapartnerluse** selleks, et süvendada suhteid idapoolsete naaberriikidega – **Armeenia, Aserbaidžani, Gruusia, Moldova, Ukraina ja Valgevenega**. Venemaa idapartnerluse ei kuulu. Kokkulepe idapartnerluse kohta saavutati 2008. aastal ja seda hakati rakendama 2009. aastal. Idapartnerlus rajaneb Euroopa naabruspoliitikal.

1. Eesmärgid

Idapartnerluse peaeesmärk on kiirendada poliitilist lähenemist ja süvendada majanduslikku integratsiooni ELi ja selle idanaabrite vahel. Integratsiooni ja koostöö tase näitab iga partnerriigi kohta, mil määral see riik seob end Euroopa väärtuste, normide ja struktuuridega ja kuidas kulgeb selle riigi areng. Partnerlusega püütakse edendada demokraatiat ja head valitsemistava, tugevdada energiapuulgeolekut, soodustada valdkondlikke reforme (sealhulgas keskkonnakaitse valdkonnas), soodustada inimestevahelisi kontakte, toetada majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning võimaldada täiendavat rahastamist projektidele, mille eesmärk on vähendada sotsiaal-majanduslikku tasakaalustamatust ja suurendada stabiilsust^[1].

2. Struktuurid

Idapartnerluse tippkohtumised toimuvad igal teisel aastal ning nendest võtavad osa ELi ja partnerriikide riigipead ja valitsusjuhid ning Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni ja Euroopa välisnõustamise esindajad.

Idapartnerluse mitmepoolne koostöö põhineb järgmisel **neljal temaatilisel platvormil**: demokraatia, hea valitsemistava ja stabiilsus; majandusintegrat-

sioon ja lähenemine ELi poliitikale; energiapuulgeolek; inimestevahelised kontaktid. Kõrgemad ametnikud kohtuvad vähemalt kaks korda aastas ja välisministrid korra aastas. Platvormide tööd arutatakse mõnikord valdkondlikel ministrite kohtumistel.

Alustatud on järgmisi **juhtalgatusi**: integreeritud piirihaldusprogramm; väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete rahastamisvahend; piirkondlikud elektrienergia turud; samuti energiatõhususe meetmed, taastuvate energiaallikate kasutamise suurendamine, hea keskkonnavalgeoleku juhtimise edendamine ning looduskatastroofide ja inimtegevusest tingitud õnnetuste ärahoidmine, valmisolek nendeks ja nendele reageerimine.

Euronesti parlamentaarse assamblee^[2] kui idapartnerluse parlamentaarse osise ülesandeks on partnerluse nõustamine, järelevalve ja kontroll. Assamblee alustas tegevust 2011. aasta mais ja on praeguseks pidanud kolm istungjärku, neist viimase 2013. aasta mais. Assamblees on 60 Euroopa Parlamendi liiget ja iga partnerriigi parlamendist kümme liiget. Euroopa Parlament ei pea aga Valgevene Rahvusassambleed demokraatlikult valitud institutsiooniks ja seetõttu ei ole Valgevene parlament praegu Euronesti parlamentaarse assamblees esindatud. Euronesti parlamentaarsel assambleel on neli alalist komisjoni, nimelt poliitika, inimõiguste ja demokraatia komisjon, majandusliku integratsiooni, õigusaktide ühtlustamise ja ELi poliitikale lähenemise komisjon, energiapuulgeoleku komisjon ning sotsiaal-, haridus-, kultuuri- ja kodanikuühiskonna komisjon.

Peale selle on olemas **idapartnerluse kodanikuühiskonna foorum**^[3], mis avaldab soovitusi eesmärgiga mõjutada ELi institutsioone ja idapartnerluse riikide valitsusi.

B. Vahemere Liit

Vahemere Liitu kuuluvad kõik 28 Euroopa Liidu liikmesriiki, Euroopa Liit ja 15 Vahemere piirkonna riiki (Albaania, Alžeeria, Bosnia ja Hertsegoviina, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Maroko, Mauritaania, Monaco, Montenegro, Palestiina, Süüria (liikmesriik on kodusõja tõttu peatatud), Tuneesia ja Türgi). Araabia Riikide Liiga on alates 2008. aastast osalenud kõikidel liidu kohtumistel ja Liibüal on alates 2013. aastast vaatlejastaatus.

1. Eesmärgid

Vahemere Liit kujutab endast Euroopa Liidu ning Vahemere piirkonna lõuna- ja idaosa riikide poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete suhete mitmepoolset raamistikku. 2008. aasta Pariisi tippkohtumisega alanud Vahemere Liidu tegevus on jätkuks Euroopa – Vahemere piirkonna partnerlusele ehk nn Barcelona

^[2] Rohkem teavet Euronesti ja selle tegevuse kohta võib leida assamblee kodulehelt: Assembly's website.

^[3] Rohkem teavet kodanikuühiskonna foorumi kohta võib leida foorumi kodulehelt: CSF website.

^[1] Rohkem teavet idapartnerluse kohta võib leida Euroopa välisnõustamise kodulehelt.

protsessile. Liit juhindub Barcelona deklaratsioonis (1995) seatud eesmärkidest: luua rahu, stabiilsuse, julgeoleku ja ühise majandusliku heaolu piirkond, kus järgitakse täielikult demokraatia põhimõtteid, inimõigusi ja põhivabadusi ning edendatakse Euroopa – Vahemere piirkonna eri kultuuride ja tsiviilsatsioonide vahel vastastikust mõistmist.

2. Struktuurid

Vahemere Liidul on **kaasesistujad** ja see rõhutab sellele ühendusele omast kaasvastutust. 2012. aastal oli põhjapoolne kaasesistuja Euroopa Liit ja lõunapoolne kaasesistuja Jordaania. Kuigi Pariisi deklaratsiooni kohaselt peaksid liidu tippkohtumised toimuma regulaarselt, on Araabia-lisraeli konflikt ja Vahemere piirkonna lõunaosas hargnevad ajaloolised sündmused seda takistanud. Vahemere Liidu tähtsaim juhtorgan on kõrgete ametnike kogu, kes jälgib ja koordineerib liidu tööd. Kõrgete ametnike kogu kinnitab ka sekretariaadi eelarve ja tööprogrammi, valmistab ette välisministrite ja teiste ministrite kohtumised ning nimetab ametisse peasekretäri ja kuus asepeasekretäri. Kõrgete ametnike kogu arutab läbi ka projektiettepanekud, mille sekretariaat on esitanud heakskiitmiseks ja kinnitamiseks. Vahemere Liidu sekretariaadi ülesanne on eelkõige tehniliste projektide väljaselgitamine, töötlemine, propageerimine ja koordineerimine sellistes valdkondades nagu transport, energeetika, veemajandus, keskkonnakaitse, kõrgharidus ja liikuvus, teadusuuringud, sotsiaalküsimused, naiste õiguste edendamine, tööhõive ja ettevõtluse arendamine. Kõik need aitavad parandada koostööd ja mõjutavad vahetult kodanike elujärge. EL on Vahemere Liidu sekretariaadi eelarve suurim rahastaja.

Vahemere Liidu parlamentaarne assamblee jätkab Euroopa – Vahemere piirkonna parlamentaarset assamblee tööd. Assambleel on kokku 280 liiget.

Neist 132 liiget on Euroopa Liidust (82 liiget ELi 28 liikmesriigi parlamentidest ja 49 Euroopa Parlamendi liiget), 8 liiget Euroopa Vahemere piirkonna partnerriikidest (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Monaco ja Montenegro), 130 liiget kümnest Vahemere piirkonna lõuna- ja idaosas riigist (Alžeeria, Egiptus, Jordaania, Iisrael, Liibanon, Maroko, Palestiina omavalitsus, Süüria (osalemine praegu kodusõja tõttu peatatud), Tuneesia ja Türgi) ja 10 liiget Mauritaniast. Parlamentaarne assamblee peab igal aastal vähemalt ühe täiskogu istungjärgu; neist seni viimane toimus 2013. aasta aprillikuus Brüsselis. Assamblee võtab vastu resolutsioone ja soovitusi Euroopa ja Vahemere piirkonna koostöö kõikide aspektide kohta, mis puudutavad Vahemere Liidu täitevorganeid, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjoni ja partnerriikide valitsusi. Parlamentaarset assamblee eesistuja oli 2012. aasta märtsist kuni 2013. aasta aprillini (rotatsiooni korras) Euroopa Parlament. Praegu (2013–2014) on eesistuja Jordaania. Assambleel on viis komisjoni – poliitikakomisjon, majanduskomisjon, kultuurikomisjon, naistekomisjon ja energeetikakomisjon. Euroopa Parlamendi presidendi Martin Schulzi algatusel korraldati 2013. aasta aprillis esimest korda Vahemere Liidu liikmesriikide parlamentide esimeeste tippkohtumine, et rõhutada liidu projektide rakendamise tähtsust ning tugevate ja tulemuslikult töötavate parlamentide tähtsust. 2010. aastal loodud Euroopa ja Vahemere piirkonna kohalike ja piirkondlike omavalitsuste assamblee (ARLEM) on nõuandev kogu, mille eesmärk on suurendada kohalike ja piirkondlike toimijate osa Vahemere Liidus. Omavalitsuste assambleel on 84 liiget Vahemere Liidu 43-st partnerriigist. Kõik liikmed on piirkondade või kohalike organite volitatud esindajad.

→ Julien Crampes / Pekka Hakala / Andreas Kettis / Fernando Garcés de los Fayos

6.5.5. Euroopa Liidu idapoolsed partnerriigid

ELi idapartnerluse poliitika hõlmab kuut endist NSVLi liiduvabariiki, sh kolme ELi naaberriiki (Ukraina, Moldova ja Valgevene) ning kolme Lõuna-Kaukaasia riiki (Gruusia, Armeenia ja Aserbaidžaan). Aastal 2009 alguse saanud idapartnerlus loodi selleks, et toetada asjaomaste riikide poliitilisi, sotsiaalseid ja majandusreformide eesmärgiga süvendada demokraatiat ja head valitsemistava, parandada energiapoliitikat ja keskkonnakaitset ning suurendada majanduslikku ja sotsiaalset arengut. ELiga tihedat koostööd tegevate riikidega on võimalik sõlmida assotsieerimislepingud, mis hõlmavad sageli ka põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna loomist. Hiljutised sündmused on näidanud selle protsessi keerukust: kui ühed riigid on ELile lähenenud, siis teised sugugi mitte. Ilmnenu on ka teravad sisemised vastuolud, mille puhul kodanike arvamused oma riigi Euroopa orientatsioonist oluliselt lahknevad.

Ukraina

Kuigi EL ja Ukraina on viinud assotsieerimislepingu sõlmimist käsitlevad läbirääkimised lõpule, peab Ukraina enne lepingu allkirjastamist ja ratifitseerimist täitma teatavad põhieeldused. Need hõlmavad muu hulgas valimisreformi läbiviimist, viimaste valimiste ajal täheldatud rikkumiste uurimist, valikulise õigusemõistmise probleemi lahendamist ning ühiselt kokku lepitud assotsieerimiskavas määratletud peamiste reformide kiirendamist.

Nendes valdkondades ei ole tehtud järjekindlaid edusamme. Novembris 2013, vaid mõni päev enne Vilniuses toimunud idapartnerluse tippkohtumist teatas Ukraina president Viktor Janukovõtš, et valitsus lükkab edasi assotsieerimislepingu sõlmimise. Hoolimata laialdastest avalikest protestidest, kus nõuti, et president Janukovõtš suruks läbi viimased reformid, mida ELi liidrid nõudsid, need reformid hoopis peatati ja tippkohtumisel lepingut ei allkirjastatud.

ELile teeb muret terve rida küsimusi. Rahvusvahelise valimisvaatlusmissiooni hinnangul ei olnud Ukrainas 28. oktoobril 2012. aastal toimunud viimastel parlamendivalimistel osalejatele tagatud võrdsed tingimused. Veel üks suur problemaatiline valdkond, eelkõige Euroopa Parlamendi jaoks, on valikulise õigusemõistmise rakendamine opositsiooniliidrite, sealhulgas eeskätt vangistatud endise peaministri Julia Tõmošenko suhtes, kes ei saanud valimistel kandideerida. Euroopa Parlamendi president Martin Schulz lõi 2012. aastal järelevalvemissiooni, kuhu kuuluvad parlamendi endine president Pat Cox ning endine Poola president Aleksander Kwasniewski.

Ukraina rahvusvahelised partnerid on valikute langetamise selle riigi jaoks keerulisemaks teinud. Venemaa on ärgitanud Ukrainat ja teisi SRÜ riike ühinema oma tolliliidu ja Euraasia Liidu projektidega. Selle vastutasuks on Venemaa pakkunud Ukrainale suhteliselt odavat gaasi, mis on Ukraina praegusi majandusraskusi ja Venemaa energiaressurssidest

sõltumist silmas pidades väga ahvatlev pakkumine. See oleks aga vastuolus Ukraina ja ELi vahel kokku lepitud põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna^[1] tingimustega. 2013. aasta augustis võttis Venemaa kasutusele palju karmimad meetmed, blokeerides nädalaks ajaks kogu Ukrainast lähtuva impordi Venemaale.

Euroopa Parlamendi seisukoht

Parlament on võtnud vastu mitu Ukrainat käsitlevat resolutsiooni. Enamikus nendest väljendatakse eelkõige parlamendi toetust ELi-Ukraina assotsieerimislepingule, kuid samal ajal väljendatakse sügavat muret seoses valikulise õigusemõistmise juhtumite ning 2012. aasta valimiste ajal toimunud rikkumistega. 2013. aasta oktoobris vastuvõetud resolutsioonis toetab parlament jätkuvalt assotsieerimislepingut, mille sõlmimise tingimuseks on Ukraina reformid.

Parlamentidevaheline koostöö

Euroopa Parlamendi ja Ukraina parlamendi (Ülemaada) liikmed tulevad kaks korda aastas kokku ELi-Ukraina parlamentaarses koostöökomisjonis, et vahetada arvamusi aktuaalsetel teemadel. 2012. aastal keskenduti nendel kohtumistel Ukraina tulevastele valimistele, valikulise õigusemõistmise juhtumitele, kildagaasile ning piirkondliku ja kohaliku tasandi haldusreformidele.

Valimiste vaatlemine

Parlamenti on kutsutud vaatlema kõiki viimasel ajal Ukrainas toimunud valimisi. 2012. aastal osalesid rahvusvahelisel valimisvaatlusmissioonil parlamendi vaatlejate delegatsioon, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR), OSCE Parlamentaarne Assamblee, Euroopa Nõukogu

^[1] Assotsieerimisleping hõlmab ka põhjalikku ja laiaulatuslikku vabakaubanduspiirkonda (vt Euroopa naabruspoliitikat käsitlevat teabelehte).

Parlamentaarne Assamblee ning NATO Parlamentaarne Assamblee.

Moldova

Pärast kolm aastat kestnud poliitilist paigalseisu, mis lõppes 2012. aastal uue presidendi valimisega, jõudis Moldova 2013. aastal uude poliitilisse kriisi, mis on tingitud sisemistest konfliktidest euroopameelse enamuse ridades, kuhu kuuluvad kolm neljast Moldova peamisest poliitilisest parteist. Parlamendi enamus, nn euroopameelse valitsemise koalitsioon, toetas 30. mail 2013. aastal uue valitsuse moodustamist. Peaministri Iurie Leancă valitsus lubas läbi viia Euroopale orienteeritud struktuurireformide programmi.

ELi ja Moldova vahelised läbirääkimised põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna loomise üle viidi lõpule 2013. aasta juunis. Assotsieerimisleping (mis sisaldab ka vabakaubanduslepingut) parafereeri idapartnerluse tippkohtumisel Vilniuses ja selle allkirjastamine on ette nähtud 2014. aasta sügisel. Komisjon tegi 2013. aasta novembris ettepaneku kaotada moldovlastele viisanõue.

Venemaa kehtestas 2013. aasta septembris impordikeelu Moldova veinile ja ähvardas piirata Moldova kodanike juurdepääsu Venemaa tööturule.

Moldova jaoks jääb suureks probleemiks Transnistria, kes on end ühepoolselt kuulutanud Moldovast sõltumatuks. Ametlikud 5+2 kõnelused Transnistria, Moldova, Ukraina, Venemaa, OSCE ja kahe välisvaatleja (USA ja EL) vahel jätkusid 2011. aasta detsembris, kuid pärast 2012. aasta keskaika ei ole nendel suuri edusamme tehtud.

Euroopa Parlamendi seisukoht

Parlament on pidanud kiiduväärseks Moldovas tehtud demokraatlikke edusamme ning väljendanud toetust assotsieerimislepingule ja viisavaba režiimi kehtestamisele. Parlament on rõhutanud Transnistria küsimuse ümmikseisu lahendamise tähtsust. Parlament on vastu võtnud tehnilised resolutsioonid kaubanduse ning viisade väljastamise lihtsustamise lepingute kohta, sest nende puhul on vajalik parlamendi nõusolek.

Parlamentidevaheline koostöö

Euroopa Parlamendi ja Moldova parlamendi liikmed tulevad vähemalt kord aastas kokku ELi-Moldova parlamentaarses koostöökomisjonis, et vahetada arvamusi aktuaalsetel teemadel. Kahel 2012. aastal toimunud kohtumisel käsitleti assotsieerimislepingu teemalisi läbirääkimisi, viisadialoogi ning Moldova poliitika suundumusi, sh Transnistria küsimuse lahendamisel tehtavaid edusamme. 2013. aasta juunis toimunud kohtumisel väljendati heameelt ka Moldova poliitilise kriisi lõppemise üle.

Valimiste vaatlemine

Euroopa Parlamenti on kutsutud vaatlema kõiki viimase ajal Moldovas toimunud (parlamendi)valimisi. 2010. aastal osalesid rahvusvahelisel valimisvaatlusmissioonil parlamendi vaatlejate delegatsioon, OSCE/ODIHR, OSCE Parlamentaarne Assamblee ning Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee.

Valgevene

Valgevene Vabariiki on alates 1994. aastast juhtinud autoritaarne president Aleksandr Lukašenka. Riigi poliitilist süsteemi iseloomustab parlamendi (Rahvuskogu) ja valitsuse (Ministrite Nõukogu) piiratud osatähtsus ning nõrk parteisüsteem. Inimõiguste ja poliitvangide olukord on äärmiselt murettekitav.

Aastatel 2011–2012 kannatas Valgevene majanduskriisi käes, mis oli põhjustatud liiga leebest rahandus- ja eelarvepoliitikast. Raskusi süvendas veelgi Valgevene hiljutine astumine tolliliitu Venemaa ja Kasahstaniga.

ELi ja Valgevene vahelised niigi pingul suhted halvenesid veelgi pärast opositsiooni vastu suunatud rünnakuid, mis leidsid aset pärast viimaseid, 2010. aasta detsembris toimunud presidendivalimisi. Hiljutised, 2012. aastal toimunud parlamendivalimised ei vastanud hinnangute kohaselt samuti rahvusvahelistele normidele. Kuigi Valgevene ei pea ELiga läbirääkimisi assotsieerimislepingu üle, järgib EL selle riigi puhul kriitilise sekkumise poliitikat. Oktoobris 2013 pikendas nõukogu ELi poolt Valgevenele kehtestatud sihipäraseid sanktsioone (232 isiku ja 25 ettevõttega seoses reisipiirangud ja vara arestimine) 2014. aasta oktoobrini. Valgevene ühiskonnaga peetava ajakohastamise teemalise Euroopa dialoogi raames on 2012. aasta märtsist alates keskendunud arvamuste ja ideede vahetamisele selliste reformide üle, mis on vajalikud riigi ajakohastamiseks ning ELi-Valgevene suhete parandamiseks.

Euroopa Parlamendi seisukoht

Viimastel aastatel on parlament võtnud vastu mitu resolutsiooni, milles kritiseeritakse Valgevenes ilmnevaid suundumusi poliitvangide, meediavabaduse ja kodanikuühiskonna tegevuse piiramise, inimõiguste mitteaustamise ning viimati ka parlamendivalimistel toimunud rikkumiste küsimuses. Septembris 2013 võttis parlament vastu soovitusi, mis käsitleb ELi üldist Valgevene strateegiat ja milles nõutakse kõigi poliitvangide vabastamist ja rehabiliteerimist. Sel tingimusel on EL valmis alustama uuesti poliitilist dialoogi ja kaaluma viisapiirangute ja viisakulude vähendamist Valgevene kodanike jaoks.

Parlamentidevaheline koostöö

Valgevene parlamendivalimiste läbiviimise viisi tõtu ei tunnista Euroopa Parlament riigi Rahvuskogu

Valgevene rahva esindajana ning seetõttu puuduvad kahe parlamendi vahel ka kahepoolsed suhted. Selle asemel kohtub Valgevenega suhtlemiseks loodud Euroopa Parlamendi delegatsioon korrapäraselt Valgevene opositsiooni ja kodanikuühiskonna esindajatega, et arutada riigi poliitilisi ja majanduslikke suundumusi. Delegatsiooni viimased katsed Valgevenesse sõita on nurjunud.

Valimiste vaatlemine

Valgevene ei ole 2001. aastast alates kutsunud parlamenti valimisi jälgima.

Lõuna-Kaukaasia

Lõuna-Kaukaasias kulgevad demokraatia kindlustamine ja majandusreformid aeglaselt. Parlament nõudis 2010. aastal ELi Lõuna-Kaukaasia strateegia väljatöötamist, rõhutades piirkonna strateegilist ja majanduslikku tähtsust. Teemakohases resolutsioonis toonitatakse rahu ja ELi suurema tähelepanu kasuliku mõju piirkonna jaoks.

Parlamendis on olemas Lõuna-Kaukaasia delegatsioon, mis teostab järelevalvet Gruusia, Armeenia ja Aserbaidžaanil parlamentidega moodustatud parlamentaarsete koostöökomisjonide tegevuse üle ning jälgib Lõuna-Kaukaasiasse nimetatud Euroopa Liidu eriesindaja ja Gruusia kriisiga tegeleva ELi eriesindaja tööd. Kõik kolm riiki osalevad Euronesti parlamentaarse assamblee tegevuses.

Gruusia

Gruusia on piirkonnas toimuvate muutuste esirinnas. 2012. aasta parlamendivalimised ja 2013. aasta presidendivalimised kinnitasid uue Gruusia Unelma koalitsiooni võimu. Peaminister Bidzina Ivanišvili ja president Giorgi Margvelašvili hoiavad riiki Euro-Atlandi kursil. Pinged püsivad koalitsiooni ja Ühtse Rahvusliku Liikumise vahel, mida juhib endine president Mihheil Saakašvili.

2013. aasta novembris parafeeris Gruusia assotsieerimislepingu ELiga ja nõustus osalema ELi kriisihjajamisoperatsioonides.

Gruusia majanduskasv oli aastaid maailma üks kiiremaid ning riik reageeris ruttu ELi üleskutsetele reguleerida liberaliseerimist ja ühtlustamist. Gruusia on saanud ELi makromajanduslikku finantsabi.

Euroopa Parlamendi seisukoht

Parlament tunnistas 2012. aastal toimunud Gruusia parlamendivalimised vabadeks ja õiglasteks, kuigi mitte laitmatuteks. EL on rõhutanud ka seda, et äärmiselt oluline on lahendada Lõuna-Osseetia ja Abhaasia staatuse küsimus rahumeelselt, austades seejuures Gruusia territoriaalset terviklikkust. 2013. aasta oktoobris toetas parlament assotsieeri-

mislepingu parafeerimist ja viisanõude kaotamise dialoogi lõpule viimist, tingimusel et Gruusia teeb edusamme demokraatia ja õigusriikluse valdkonnas kõrgete standardite hoidmiseks.

Valimiste vaatlemine

Gruusia on kutsunud nii parlamendi- ja presidendivalimisi kui ka kohalikke valimisi jälgima OSCE/ODIHRi (selle raames ka parlamendi). Kuigi hinnangud on olnud erinevad, kuulutati 2012. aasta parlamendivalimiste ja 2013. aasta presidendivalimiste läbiviimine rahuldavaks.

Armeenia

Armeenia on 2013. aastal Euroopa Nõukogu ministrite komitee eesistuja ning ELi jaoks paljulubav tulevane partner.

Seejuures võib takistuseks osutada aga Armeenia välispoliitika. Armeenia ja tema naabri Aserbaidžaanil vahel vindub juba üle 20 aasta konflikt Mägi-Karabahhi staatuse pärast ning Armeenia suhted läänepoolse naaberriigi Türgiga on jahedad. Armeenia president teatas 2013. aasta septembris, et Armeenia ühineb tolliliiduga, kuhu kuuluvad Valgevene, Kasahstan ja Venemaa, kuigi juulis olid lõpule jõudnud assotsieerimislepingu läbirääkimised ELiga. Seepärast ei parafeeritud Armeenia assotsieerimislepingut ELiga idapartnerluse tippkohtumisel 2013. aasta novembris.

Peale ELi on Armeenia peamised kaubanduspartnerid Venemaa, Gruusia ja Iraan.

Euroopa Parlamendi seisukoht

Parlament nõustus 2012. aastal pidama Armeeniaga läbirääkimisi assotsieerimislepingu sõlmimise üle, kuid selle eeltingimuseks on vabad ja õiglasel valimised, Mägi-Karabahhi konflikti lahendamiseks tehtavad jõupingutused ning 2008. aasta valimisega seotud vägivaldajuhtude hoolikam uurimine. Parlament on hiljuti rõhutanud, et Armeenia lähene mine tolliliidule on ühitamatu assotsieerimislepingu läbirääkimistega.

Valimiste vaatlemine

Armeenia on kutsunud Euroopa Parlamendi valimisi vaatlema viiel korral (sh 2013. aasta presidendivalimistele), kui parlament osales valimisvaatlusmissioonil koos OSCE/ODIHRiga. Valimiste korraldus on iga korraga järk-järgult paranenud, kuid mõned probleemid on jäänud püsima (eelkõige tõsiste konkurentide puudumine).

Aserbaidžaan

Aserbaidžaanil on olemas nii naftatulu ja -juhtmed kui ka transiiditeed. Sellegipoolest tuleb tal luua

demokraatlikud institutsioonid ja ühineda Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO), enne kui tema majandust saab põhjalikumalt ELi omaga lõimida. EL on võtnud seisukoha, et Aserbaidžaan peab lahendamata ka Mägi-Karabahhi konflikti Armeeniaga.

Aserbaidžaan allkirjastas 2013. aasta novembris viisalihtsustuslepingu ELiga.

Euroopa Parlamendi seisukoht

Parlament on väljendanud muret inimõiguste olukorra järjekindla halvenemise, politseijõudude suureneva vägivalga ning kodaniku vabaduste puudumise pärast. Assotsieerimislepingu sõlmimiseks oleks vaja rohkem kaitsta vabadusi. 2012. aastal mõistis parlament hukka asjaolu, et riigile välja antud Aserbaidžaanis ohvitserile Ramil Safarovile, kes mõis-

teti Ungaris süüdi ühe armeenlase tapmises, anti armu ning teda koheldi seejärel kangelasena. Parlament nõudis 2013. aasta oktoobris vangistatud opositsioonipoliitikute, ajakirjanike ja inimõigusaktivistide vabastamist.

Valimiste vaatlemine

Euroopa Parlament on osalenud Aserbaidžaanis OSCE/ODIHRi valimisvaatlusmissioonidel. Mitmed valimised ei vastanud täielikult rahvusvahelistele nõuetele. 2013. aasta oktoobris vaatles Euroopa Parlament Aserbaidžaanis presidendivalimisi.

(Ukraina, Moldova, Valgevene) (Lõuna-Kaukaasia)

→ Julien Crampes / Fernando Garcés de los Fayos
11/2013

6.5.6. Lõunapoolsed partnerriigid

Euroopa naabuspoliitika (ENP) hõlmab kümmet ELi naaberriiki Vahemere ida- ja lõunakaldal: Alžeeria, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Liibüa, Maroko, Palestiina, Süüria ja Tuneesia. See koosneb ELi ja üksikute partnerriikide vahelistest kahepoolsetest poliitilistest suhetest.

Reageerides ELi lõunapoolses naabuspiirkonnas kiirelt arenevatele sündmustele, visandasid Euroopa Komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ELi vastuse piirkonna ümberkujunemisele 8. märtsi 2011. aasta dokumendis „Partnerlus Vahemere lõunapiirkonnaga demokraatia ja ühise heaolu nimel“. Selle ümbersõnastatud poliitika kiitis heaks Euroopa Ülemkogu ning sellele avaldas toetust Euroopa Parlament.

Õiguslik alus:

- Euroopa Liidu lepingu artikkel 8.
- Euroopa Liidu lepingu V jaotis: ELi välistegevus.
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 206–207 (kaubandus) ja artiklid 216–219 (rahvusvahelised lepingud).

Poliitikavahendid

ELi kõige tähtsamad kahepoolsed dokumendid piirkonnas on assotsieerimislepingud, mis on jõustunud Egiptusega (2004), Alžeeriaga (2005), Iisraeliga (2000), Jordaaniaga (2002), Liibanoniga (2006), Marokoga (2000), Palestiina omavalitsusega (vaheleping 1997) ja Tuneesiaga (1998). Assotsieerimiseping Süüriaga ei olnud veel allkirjastatud, kui meelevalduste vägivaldne mahasurumine Süüria valitsuse poolt 2011. aastal kutsus esile ELi reaktsiooni ühes rea järjest piiravamate meetmetega. ELi-Liibüa raamlepingu läbirääkimised peatati 2011. aasta veebruaris ning seni ei ole neid uuesti alustatud.

Praegu kehtib ELil oma lõunapoolsete partneritega seitse kahepoolset tegevuskava. Neis on kehtestatud poliitiliste ja majandusreformide plaanid kolmekuni viieaastaste lühiajaliste ja keskpika perioodi prioriteetidega. ENP tegevuskavad peegeldavad ELi ja iga partneri vajadusi, huve ja suutlikkust – demokraatlike, sotsiaalselt õiglaste ja kaasavate ühiskondade arendamine, majandusliku integratsiooni edendamine, inimeste piiriülese liikumise hõlbustamine ning finantsabi ja tehnilise koostöö pakkumine võimaldamaks ühtlustamist ELi standarditega. Alžeeria, Liibüa ja Süüria puhul ei ole ENP veel täielikult „aktiveeritud“, kuna need riigid ei ole tegevuskavadega nõustunud. Alžeeriaga on plaani üle käimas läbirääkimised.

Neid kavu rahastatakse üldiselt Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi (ENPI) abil. Lisaks pakub komisjon partneritele rahalist abi toetuste vormis ja Euroopa Investeeringuspank ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank täiendavad seda laenudega. Kuna demokraatia ja hea valitsemistava arendamisel

partnerriikides on tähtis osa kodanikuühiskonnal, toetab EL 2011. aastal loodud kodanikuühiskonna rahastu kaudu ka organisatsioone.

ELi poliitika aluse moodustavad iga-aastastes ENP eduaruannetes sisalduvad hinnangud, kusjuures kõigi ELi kavandatud algatuste suhtes rakendatakse suuremate pingutuste eest suurema toetuse põhimõtet – nii poliitikamuudatuste kui ka rahalise abi osas (v.a humanitaarabi, kodanikuühiskonna toetused ning pagulaste ja välispiiri haldamise vahendid). Ambitsioonikaid poliitilisi reforme ellu viivatele partneritele võidakse pakkuda ka põhjalikke ja laiaulatuslikke vabakaubanduslepinguid ja liikuvuspartnerlust.

Maroko

Lõunapoolsetest partnerriikidest on kõige paremini väljaarendatud suhted ELiga Marokol. Marokole anti 2008. aastal nn edasijõudnu staatus ning nüüd panakse erilist rõhku kahepoolsele poliitilisele dialoogile ning riigi regulatiivse raamistiku ühtlustamisele ELi õigusaktidega. EL soovib hoida Marokoga eriti tihedaid suhteid ning toetada tema majanduslikke ja poliitilisi reforme. Üheks prioriteediks on ka rändeküsimused. ELi–Maroko liikuvuspartnerlus sõlmiti 2013. aasta juunis.

Maroko Parlamendi ja Euroopa Parlamendi vahelised suhted algatati 1981. aastal ning viidi uuele tasemele parlamentide ühiskomitee loomisega 2010. aastal. Viimati peeti istungit 2012. aastal Rabatis. Kõik viimase aja Euroopa Parlamendi presidendid on Marokot külastanud.

Alžeeria

Alžeeria on ELi suuruselt viies energiatarinja ja strateegiline partner. Partnerite vaheline koostöö keskendub poliitilistele ja sotsiaalmajanduslikele reformidele ning korrupsioonivastasele võitlusele. EL toetab Alžeeria kodanikuühiskonda kui riigi demokraatlike protsesside olulist vedajat. EL tunneb heameelt Alžeeria rolli suurenemise üle Magribi ning Sahara ja Saheli piirkonnas.

Esimene kohtumine Euroopa Parlamendi ja Alžeeria Parlamendi vahel peeti 1986. aastal ning Euroopa Parlament külastas Alžeeriat viimati 2011. aastal. 2012. aastal osales Euroopa Parlament ELi välisvaatlusmissioonil Alžeeria parlamendivalimistel.

Tuneesia

Tuneesia on tugevalt ELile orienteeritud – liit on riigi suurim kaubanduspartner, andes 70% tema väliskaubandusest. ELi-Tuneesia rakkerühm kohtus 2011. aasta septembris Tunis – esimene sellelaadne kohtumine, mis toimus ELi reformitud naabruspoliitika raames – ning keskendus ELi poliitilisele ja majanduslikule toetusele. Kuigi suhted on tihedad – nagu näitab 2012. aasta veebruari ühisavaldus privilegeeritud partnerluse ja mitmesugustel läbirääkimistel saavutatud edu kohta –, on edasimineku olnud aeglane.

Tuneesia parlamendi ja Euroopa Parlamendi suhted loodi 1983. aastal. Alates Tuneesia revolutsioonist 2011. aastal on riiki külastanud Euroopa Parlamendi esindajad – k.a. presidendid Jerzy Buzek ja Martin Schulz ning ELi valimisvaatlejate missiooni liikmed. Euroopa Parlamendi parlamentaarse demokraatia edendamise büroo on teinud Tuneesia põhiseadusliku assambleega tihedat koostööd, pakkudes selle liikmetele ja töötajatele koolitust ja õppekülastusi.

Liibüa

Praegu ei ole Liibüa ja Euroopa Liidu vahel lepingulisi suhteid. Liibüa kodusõja ajal ning pärast seda on ELil olnud selle riigiga seotud asjades aktiivne roll. Koos teiste rahvusvaheliste osapooltega koordineerib EL abistamist side, kodanikuühiskonna ja piirihalduse valdkondades. Liit on käivitanud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missiooni, mis hõlmab ka 160 töötajat, kes aitavad ehitada üles riigi piirihaldussuutlikkust.

Euroopa Parlament pidas enne Liibüa liidri Muammar Gaddafi režiimi langemist riigiga neli parlamentidevahelist kohtumist. Parlamendi viimane külastäik Liibüasse korraldati 2010. aastal. Veel ei ole toimunud ametlikku kohtumist riigi rahvuskongressiga (parlament).

Egiptus

Euroopa Liidu ja Egiptuse suhteid reguleerib assotsieerimisleping, mis jõustus 2004. aastal. Pärast Egiptuse revolutsiooni seadis EL endale ülesandeks toetada riigi demokraatlikku üleminekut ning 13.–14. novembril 2012 toimus Kairos ELi-Egiptuse töökonna esimene koosolek, et arutada ärisuhteid, majanduskoostööd, turismi, poliitilisi reforme, varade tagasisaamist, inimõiguseid, valitsemistava, infrastruktuuri, info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat ning teadust. Hiljem on Egiptuses valitsev väga

ebastabiilne poliitiline olukord takistanud suhete edasist arenemist.

Euroopa Parlament pidas enne Egiptuse presidendi Hosni Mubarak režiimi langemist neli parlamentidevahelist kohtumist Egiptuse Parlamendiga. Euroopa Parlamendi president Buzek külastas maad 2011. aastal ning viimane (kümnes) parlamentidevaheline kohtumine korraldati 2012. aastal.

Israel

ELi-Israeli suhted on ulatuslikud, põhinedes tugevatel majandus- ja kaubandussuhetel ning tehnilisel koostööl. Lähtudes 2000. aasta assotsieerimislepingust arenes suhe järgmistel aastatel kiiresti, laienedes olulisel määral üle paljude sektorite. 2009. aastal aga otsustas EL, et suhete järgmisele tasemele edasiviimiseks on vaja edasimineku Lähis-Ida rahuprotsessis.

Viimastel aastatel on Euroopa Parlament võtnud vastu mitu Israeli poliitika suhtes väga kriitilist resolutsiooni, milles käsitletakse Israeli asundusi Palestiinas, palestiinlaste kohtlemist Israeli vanglates ning beduiinide olukorda Negevi kõrbes. Euroopa Parlamendil ja Knessetil on ammu väljakujunenud suhted ning nende viimane, 38. kohtumine peeti Tel Avivis ja Jeruusalemmas 2012. aastal.

Palestiina

ELi ja Palestiina omavalitsuse vaheliste suhete õiguslik alus on ajutine assotsieerimisleping kaubanduse ja koostöö kohta.

2013. aastal leppisid EL ja Palestiina rahvusassamblee kokku uue tegevuskava suhtes. EL on Palestiina omavalitsuse olulisim välistoetaja.

1994. aastast 2011. aasta lõpuni võttis liit umbes 5 miljardit eurot kulukohustusi palestiinlaste abistamiseks mitmesuguste piirkondlike ja teemavaldkondade rahastamisvahendite kaudu. ELi toetuse üldeesmärk on tagada elujõulise, sõltumatu ja demokraatliku Palestiina riigi loomine, mis elaks Israeli ja teiste naabrite kõrval ühise rahu ja julgeoleku tingimustes.

Euroopa Parlament on Palestiina küsimusest väga huvitatud ning toetab Palestiina riiklust. Parlament osales seal 2006. aastal ELi valimisvaatlejate missioonil. Euroopa Parlamendi ja Palestiina seadusandliku kogu vahel peetakse korrapäraselt ühendust ning Euroopa Parlament külastas viimati 2013. aastal Ida-Jerusalemma ja Läänekallast.

Jordaania

EL peab Jordaaniat tähtsaks partnerriiks, kellel on Lähis-Idas mõõdukas ja stabiliseeriv roll, kes aitab kaasa Israeli-Palestiina rahuprotsessile ning tugevdab poliitilist ja majanduslikku koostööd. Jordaania oli pärast Marokot teine Vahemeremaa, kes sai partnerluses ELiga nn edasijõudnu staatuse.

Jordaania ja Euroopa parlamentide vahel on peetud kuus ühisistungit, viimane neist Ammanis 2012. aastal. Euroopa Parlament osales Jordaania 2013. aastal ELi valimisvaatlejate missioonil.

Süüria

2011. aasta märtsi keskpaigast, kui Süüria valitsus alustas valitsusvastaste meeleavalduste vägivaldset mahasurumist, on EL rakendanud mitmeid järjest piiravamaid meetmeid. ELi välisasjade nõukogu teatas 2011. aasta mais, et kõik ELi ja Süüria valitsuse vahelised kahepoolsed programmid on peatatud, nagu ka kõik uuendatud kahepoolse koostöö ettevalmistused. EL ei kiirusta Süüriaga läbirääkimisel olnud assotsieerimislepinguga edasi liikuma.

Ka parlamentidevahelised suhted on kodusõja tõttu peatatud. Enne Süüria presidendi Bashar al-Assadi vastase ülestõusu algust oli Süüria ja Euroopa parla-

mentide vahel peetud 11 kohtumist. Viimane neist toimus Damaskuses 2011. aastal.

Liibanon

Suhted põhinevad ELi-Liibanoni assotsieerimislepingul (2006). EL toetab Liibanoni ühtsust, stabiilsust, sõltumatust, suveräänsust ja territoriaalset terviklikkust, võttes eriti arvesse olukorra halvenemist naaberriigis Süürias. EL on väljendanud ka toetust Liibanoni valitsuse jõupingutustele riigis stabiilsuse hoidmise nimel.

Euroopa Parlament osales Liibanonis 2009. aastal ELi valimisvaatlejate missioonil. Liibanoni ja Euroopa parlamentide vahel on peetud 12 ühisistungit, viimane neist Beirutis 2013. aastal.

→ Pekka Hakala

6.6. Suhted liidu vahetust naabrusest kaugemale jäävate riikidega

6.6.1. Atlandi-ülesed suhted: USA ja Kanada

Euroopa Liidul ja tema Põhja-Ameerika partneritel, Ameerika Ühendriikidel ja Kanadal on ühised väärtused, nagu demokraatia, inimõigused, majanduslik ja poliitiline vabadus, ning suuresti kattuvad huvid välipoliitika ja julgeoleku valdkonnas. Praegu teevad nii EL kui ka Põhja-Ameerika riigid jõupingutusi, et saada üle 2007.–2008. aastal alanud majanduskriisist, suurendada majanduskasvu ja luua oma kodanikele uusi töökohti. Kaubandussuhetest tulenevate võimaluste täielikuks kasutamiseks peetakse edukalt läbirääkimisi vabakaubandus- ja investeerimislepingute üle. Aastal 2009 alustatud ELi ja Kanada läbirääkimised laiaulatusliku majandus- ja kaubanduslepingu üle on peaaegu lõpule jõudnud. Läbirääkimised ELi ja USA kokkuleppe, Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse üle on samuti viimasel ajal hästi edenenud: kokkuleppe väljavaateid hinnanud kõrgetasemelise majanduskasvu ja töökohtade loomise töörühma soovitusel alustati 8. juulil 2013 läbirääkimisi. Euroopa Parlamendi liikmed on osalenud aktiivselt ELi dialoogis USA ja Kanadaga.

ELi ja USA välispoliitilised suhted

USA on ELi peamine välispoliitiline partner. Partnerid teevad tihedat koostööd, konsulteerivad vastastikkui oma rahvusvaheliste prioriteetide üle ja edendavad sageli ühiseid huve mitmepoolsetel foorumitel.

ELi ja USA välispoliitiline koostöö on enamasti olnud seotud Lähis-Idaga. Hoolimata partnerite erinevast lähenemisest Araabia–Iisraeli küsimusele, pooldavad mõlemad Palestiina ja Iisraeli probleemile kahe riigi kooseksisteerimisel põhinevat lahendust. EL ja USA on teinud ka koostööd Iraani tuumaprogrammi ohjeldamiseks ja võitlemiseks ülemaailmse kriisiga, sealhulgas Saheli piirkonnas, Süürias ja Aafrika Sarve piirkonnas.

Alates Araabia Kevadest on EL ja USA püüdnud oma tegevust koordineerida, et tagada revolutsiooni läbinud Lähis-Ida ja Põhja-Aafrika riikides demokraatlike muutuste ja põhiseaduse reformide jätkamine. USA on ELile olnud sarnaste vaadetega partner idanaabruse küsimuses ja aidanud kiirendada poliitilisi reforme, eelkõige Ukrainas ja Gruusias. Koostöö Lääne-Balkani riikide küsimuses on samuti olnud tõhus ning USA on poliitiliselt toetanud ELi jõupingutusi Serbia suhete parandamiseks Kosovoga.

Kuna USA on tihendanud sidemeid Aasia–Vaikse ookeani piirkonna riikidega, on ta avaldanud soovi, et tema Atlandi-ülene partner toetaks neid jõupingutusi, eelkõige piirkondlike ja merendusala-

gete lahendamisel ja tihedamate suhete loomisel Hiinaga.

USA on osutunud usaldusväärseks julgeolekupartneriks paljudele ELi liikmesriikidele, nagu näitab koostöö Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) liitlaste vahel. Tulemuslik koostöö on saavutatud ELi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonidega ning eelkõige NATO ning ELi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika vahel, näiteks Afganistanis, Iraagis, Kosovos, Bosnias ja Hertsegoviinas ning Aafrika Sarve piirkonnas.

Kuigi EL ja USA ei ole üksmeelne kõigis välispoliitilistes küsimustes, on nad jätkuvalt teineteisele kõige olulisemad ja usaldusväärsemad partnerid. Nende välispoliitilised sidemed on kestnud juba aastakümneid, kuigi mõlemal pool Atlanti on toimunud poliitilisi ja geostrateegilisi muutusi.

ELi ja USA poliitilised suhted Atlandi-ülese õigusloojate dialoogi raames

Euroopa Parlamendi ja USA Kongressi kontaktid loodi juba 1972. aastal. Suhteid parandati ja need muudeti institutsionaalseks 1999. aastal Atlandi-ülese õigusloojate dialoogi sisseseadmisega. Atlandi-ülese õigusloojate dialoogi raames kogunevad Euroopa Parlamendi liikmed ja USA esindajatekoja liikmed kaks korda aastas parlamentidevahelisele kohtumisele, mis toimuvad vaheldumisi USAs ja Euroopas. Atlandi-üleste õigusloojate dialoogi juhivad praegu

ühiselt Euroopa Parlamendi Ameerika Ühendriikidega suhtlemiseks loodud delegatsiooni juht Christian Ehler ja USA Kongressi assigneeringute komisjoni ja selle riigiseste ja välistehingute allkomisjoni liige Mario Diaz Balart.

Üks olulisemaid arutluse all olevaid majandusküsimusi on läbirääkimised Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse üle. Nii Euroopa Parlament kui ka USA Kongress on väljendanud soovi süvendada selle kokkuleppe abil Atlandi-üleseid majandussuhteid.

Kaks korda aastas toimuvatel kohtumistel osalevad õigusloojad vahetavad arvamusi ka muudes mõlemale osapoolle olulistest poliitilistest küsimustes alates Lähis-Ida rahuprotsessist kuni rahvusvaheliste karistusmeetmete koordineerimiseni. Kuigi Atlandi-üleised vaated ühtivad paljudes valdkondades, on õigusloojate arvamuste vahetuses esinenud ka palju vastakaid arvamusi peamises poliitilistes küsimustes. Atlandi-ülese poliitilise dialoogi tähtsust ei tohi alahinnata, eelkõige arvestades USA Kongressi volitusi näiteks anda luba USA sekkumiseks ülemaailmsesse kriisi ja kujundada USA osalemist ülemaailmses juhtinstitutsioonides.

Atlandi-ülese õigusloojate dialoogi raames arutatakse regulaarselt ka ülemaailmseid finantsprobleeme ja korraldatakse arvamuste vahetusi selle üle, kuidas tagada riigi rahanduse jätkusuutlikkus ja suurendada kooskõlastamist finantsregulatsiooni valdkonnas.

Peamiste mureküsimuste hulgas on ka küberjulgeolek ja internetivabadus. Selles valdkonnas kesken-

datakse ELi ja USA vahelistes aruteludes peamiselt kolme aspektile: julgeolekule suunatud küberkoostöö, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kaubanduslik ühtlustamine ning tihedam koostöö ülemaailmse juhtimise valdkonnas internetivabaduse tegevuskava edendamisel. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia standardite ühtlustamine on tõenäoliselt Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse aruteludes olulisel kohal.

ELi ja USA majandussuhted

ELi ja USA majandus moodustavad koos ligikaudu 50% maailma sisemajanduse koguproduktist (SKP) ja ühe kolmandiku maailma kaubandusest.

Aastal 2012 jäi EL endiselt Hiina järel USA suuruselt teiseks impordi- ja kaubavahetuspartneriks, talle järgnesid Põhja-Ameerika vabakaubanduse kokkuleppe osalised Mehhiko ja Kanada.

ELile jäi USA 2012. aastal peamiseks ekspordi sihtkohaks, kuhu suundub 17,3% kogu ELi ekspordist (vrd Hiinasse 8,5%). USA on ELi impordipartneritest alles kolmandal kohal. USA import moodustab ELi imporditud kaupadest siiski 11,5%, kuid jääb sellega maha Hiinast ja Venemaast, kust ELi saabuv import moodustas koguimpordist vastavalt 16,2% ja 11,9%.

ELi teenuste eksport USAsse moodustas 2011. aastal ELi teenuste koguekspordist 24%. Samal aastal moodustasid USAst ELi imporditud teenused 29% liidu teenuste koguimpordist. Teenustevahetus USAga töi ELile 2011. aastal 5,3 miljardi euro suuruse kasumi.

ELi ja USA vaheline kaubandus 2009–2012 (miljardit eurot)

Aasta	ELi kauba- import USAst	ELi kauba- eksport USAsse	ELi saldo (kaubad)	ELi teenuste import USAst	ELi teenuste eksport USAsse	ELi saldo (teenused)
2009	206,3	159,2	-47,1	123,9	119,1	-4,8
2010	170,4	242,3	+71,9	130,5	127,1	-3,4
2011	184,2	260,6	+76,3	140,1	145,5	+5,4
2012	205,8	291,7	+85,8	andmed puuduvad	andmed puuduvad	andmed puuduvad

Allikas: Euroopa Komisjoni kaubanduse peadirektoraat

EL ja USA on teineteise suurimad investorid. Võib väita, et kahepoolsed otseinvesteeringud, mis on oma olemuselt pikaajalised kohustused, on Atlandi-üleseid kaubandussuhteid edasiviiv jõud. Seda toetab ka asjaolu, et kaubandus emettevõtete ja tütar-

tevõtete vahel ELis ja USAs moodustab rohkem kui kolmandiku kogu Atlandi-ülesest kaubandusest. Hinnangute kohaselt annavad ELi ja USA ettevõtjad, kes tegutsevad vastavalt teineteise territooriumil, tööd rohkem kui 14 miljonile inimesele.

ELi ja USA kahepoolsed investeeringud (miljardit eurot)

Aasta	USA otseinvesteeringud ELi	ELi otseinvesteeringud USAsse	Saldo
2010	1201,4	1194,9	-6,4

Allikas: Euroopa Komisjoni kaubanduse peadirektoraat

ELi ja Kanada poliitiline dialoog

Euroopa ühenduste ja Kanada vahel 1976. aastal sõlmitud kaubandus- ja majanduskoostöö raamleping oli ELi esimene sellelaadne leping tööstusriigiga. Septembris 2011 alustati Kanadaga läbirääkimisi täiustatud raamlepingu ehk strateegilise partnerluse lepingu üle. Uue lepingu eesmärk oli ajakohastada ELi ja Kanada välispoliitilist ja valdkondlikku koostööd ning liberaliseerida veelgi kaubandus- ja investeerimissuhteid.

Lisaks dialoogile ELi ja Kanada täitevvoimuorganite vahel, mis hõlmab iga-aastaseid tippkohtumisi presidentide või peaministrite tasandil ning nende tippkohtumiste ettevalmistamist ELi ja Kanada koordineerimisrühmas^[1], kohtuvad partnerite välisministrid regulaarselt nagu ka Euroopa Parlamendi ja Kanada parlamendi liikmed. Parlamentidevahelised kohtumised toimuvad igal aastal ja neid täiendavad parlamentidevaheliste töörühmade ja delegatsioonide kohtumised. Lisaks pooleliolevate läbirääkimiste arutamisele võimaldavad need kohtumised käsitleda vastuolulisi teemasid, näiteks õliliivade ja kildgaasi kasutamise keskkonnamõju, kalanduspoliitika, loomade heaolu küsimused (sealhulgas hülgejaht) ja viisanõuded, mille Kanada on mõne ELi liikmesriigi kodanikele kehtestanud. Vastakaid arvamusi tekitavad teemad ei mõjuta siiski kahe riigi vahelisi suurepäraseid suhteid.

Euroopa Parlamendi delegatsioon Kanadaga suhtlemiseks kohtub korrapäraselt kogu aasta vältel, et valmistada ette parlamentidevahelisi kohtumisi. Ettevalmistused hõlmavad põhjalikku teabevahetust ELi muude institutsioonidega, sealhulgas Euroopa Komisjoni ja Euroopa välis teenistusega, aga ka Kanada esindusega ELis ning Kanada välisasjade ja rahvusvahelise kaubanduse ministriumiga. Delegatsioon korraldas hiljuti arutelu Kanada ministritega ja muude föderaal- ja provintsi valitsuste kõrgete ametnikega.

ELi ja Kanada majandussuhted

A. Laiaulatuslik majandus- ja kaubandusleping

Alates 2009. aasta maist, kui alustati läbirääkimisi ELi ja Kanada vahelise laiaulatusliku majandus- ja kaubanduslepingu üle, on leping olnud kesksel kohal nii partnerite poliitilistes kui ka majandusalastes aruteludes.

Laiaulatusliku majandus- ja kaubanduslepingu läbirääkimisi valmistati ette etappide kaupa. Kõigepealt viidi läbi ühisuuring, mis venis mõlemad läbirääkimisepooli, et kaubanduse liberaliseerimine ja kaubandustökete kaotamine oleks mõlemale osapoolele piisavalt kasulik. Uuringu kohaselt oleks seitse aastat pärast lepingu täitma hakkamist iga-aastane reaalne tulu ELile ligikaudu 11,6 miljardit eurot ja Kanadale 8,2 miljardit eurot. Teenustevahetuse liberaliseerimine pidi aitama oluliselt kaasa SKP kasvule (50% ELi SKP kogukasvust ja 45,5% Kanada SKP kasvust).

Uuringu tulemusena koostati ühine aruanne, milles määrati kindlaks peamised elemendid, mida leping peaks hõlmama, ja kindlustati Kanada provintside ja territooriumide osalus. Provintsid ja territooriumid nõustusid, et nende jurisdiktsiooni kuuluvaid küsimusi võib arutada ja nendes küsimustes vastu võetud otsused viiakse täide.

18. oktoobril 2013 teatasid Kanada peaminister Stephan Harper ja Euroopa Komisjoni president José Manuel Barroso, et läbirääkijad jõudsid poliitilisele kokkuleppele. Ehkki mõned tehnilised küsimused on veel lahendada, allkirjastatakse leping eeldatavasti 2014. aasta suvel, pärast õiguslikku läbivaatamist. Seejärel hääletab Euroopa Parlament lepingule nõusoleku andmise üle.

B. Kahepoolsed kaubandus- ja investeerimissuhted

Euroopa Liit on Kanada suuruselt teine kaubanduspartner USA järel. EL eksportis 2012. aastal Kanadasse tooteid 31,2 miljardi euro väärtuses ja importis Kanadast tooteid 30,5 miljardi euro väärtuses. Kanada on ELi rahvusvahelistest kaubanduspartneritest 12. kohal.

Kauba- ja teenustevahetus ELi ja Kanada vahel on oluliselt kasvanud. ELi teenusteeksport Kanadasse oli 2011. aastal 15,9 miljardit ja teenusteimport Kanadast 10,0 miljardit eurot.

^[1] Euroopa välis teenistuse dokumendid ELi ja Kanada (täitevvoimuorganite) suhete kohta on kättesaadavad veebisaidil http://eeas.europa.eu/canada/docs/index_en.pdf

ELi ja Kanada vaheline kaubandus 2009–2011 (miljardit eurot)

Aasta	ELi kauba-import Kanadast	ELi kauba-eksport Kanadasse	ELi saldo (kaubad)	ELi teenuste import Kanadast	ELi teenuste eksport Kanadasse	ELi saldo (teenused)
2009	19,3	21,9	+2,6	8,1	11,1	+3,0
2010	24,7	26,7	+2,1	9,3	13,2	+3,8
2011	30,3	29,8	-0,5	10,0	15,9	+5,8
2012	30,5	31,2	+0,7			

Allikas: Euroopa Komisjoni kaubanduse peadirektoraat

Välismaistest otseinvesteeringutest rääkides on EL investeerinud Kanadasse rohkem kui Kanada ELi. Aastal 2010 olid ELi otseinvesteeringud Kanadasse 194,7 miljardit eurot. Kanada investeeris ELi 143,1 miljardi euro väärtuses.

ELi ja Kanada kahepoolsed investeeringud (miljardit eurot)

Aasta	Kanada otseinvesteeringud ELi	ELi otseinvesteeringud Kanadasse	Saldo
2010	143,1	194,7	+54,3

Allikas: Euroopa Komisjoni kaubanduse peadirektoraat, Eurostat

→ Elfriede Bierbrauer / Wanda Troszczynska van Genderen
/ Julien Crampes
11/2013

6.6.2. Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkond

Euroopa Liidu suhted Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonnaga on mitmekülgsed ja toimivad eri tasanditel. EL teeb kogu piirkonnaga koostööd riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumiste kaudu ning lepingud ja poliitiline dialoog seovad ELi Kariibi piirkonna, Kesk-Ameerika, Andide Ühenduse, Mercosuri ja üksikute riikidega.

Õiguslik alus:

- Euroopa Liidu lepingu V jaotis (ELi välistegevus).
- Euroopa Liidu toimimise lepingu jaotised I–III ja V (ühine kaubanduspoliitika; arengukoostöö ja humanitaarabi; rahvusvahelised lepingud).

Piirkondadevahelised suhted

A. Tippkohtumised

Esimene ELi, Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna tippkohtumine toimus Rio de Janeiros 1999. aasta juunis ja sellega pandi alus kahe piirkonna strateegilisele partnerlusele. Santiago de Chiles 2013. aasta jaanuaris peetud viimane iga kahe aasta järel toimuv tippkohtumine oli esimene ELi ja Ladina-Ameerika ja Kariibi Riikide Ühenduse (**Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños**, CELAC) tippkohtumine. Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna 33 riiki on CELACi liikmed ja seega Santiago tippkohtumisel osales kokku 60 riiki. Järgmine tippkohtumine toimub kava kohaselt 2015. aastal Brüsselis. Tippkohtumistega tugevdatakse kõrgeimal tasemel poliitilisi sidemeid kahe piirkonna vahel ja nendel käsitletakse kahe piirkonna ja rahvusvahelise tasandi olulisi küsimusi. Aruteludes on keskendunud sellistele teemadele nagu demokraatia ja inimõigused, vaesuse vastu võitlemine, sotsiaalse sidususe, innovatsiooni ja tehnoloogia edendamine ning keskkond ja kliimamuutus. Santiago tippkohtumisel käsitleti sotsiaalvaldkonna ja keskkonnaalaseid kvaliteetseid investeeringuid ning võeti vastu poliitiline deklaratsioon ja 2010. aasta tegevuskava läbivaatamisel põhinev tegevuskava aastateks 2013–2015. Tegevuskavas esitatakse kahe piirkonna vahelise koostöö kaheksa esmatähtsat valdkonda:

- teadus, uurimistegevus, innovatsioon ja tehnoloogia;
- säästev areng ja keskkond, kliimamuutus, bioloogiline mitmekesisus ja energia;
- piirkondlik integratsioon ja koostalitlus sotsiaalse kaasatuse ja ühtekuuluvuse edendamiseks;
- ränne;
- haridus ja tööhõive sotsiaalse kaasatuse ja ühtekuuluvuse edendamiseks;
- ülemaailmne uimastiprobleem;
- sooline mõõde;

- investeeringud ja ettevõtetus säästva arengu heaks.

B. Parlamentaarne mõõde

Euroopa Parlamendi (EP) ja Ladina-Ameerika parlamendi liikmete vahelised korrapärased kontaktid said alguse 1974. aastal, mil peeti esimesed 17 parlamentidevahelist konverentsi. See oli esimene ja paljude aastate jooksul ainus Euroopa ja Ladina-Ameerika vahelise institutsionaliseeritud korrapärase poliitilise dialoogi foorum. 2006. aastal loodi parlamentidevaheliste konverentside asemele ühine Euroopa–Ladina-Ameerika parlamentaarne assamblee (Eurolat), mis on ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna strateegilise partnerluse parlamentaarne institutsioon. Eurolat toimib kõikide partnerlusega seotud küsimuste arutelu, järelevalve ja läbivaatamise foorumina. See koosneb 150 liikmest: 75 Euroopa Parlamendist ja 75 Ladina-Ameerika allpiirkondlikest parlamentidest, sealhulgas **Parlatino** (Ladina-Ameerika Parlament), **Parlandino** (Andide Parlament), **Parlacen** (Kesk-Ameerika Parlament), **Parlasur** (Mercosuri Parlament) ning Tšiili ja Mehhiko kongressid. Eurolat on alates 2006. aastast pidanud kuus korrapäraselt täiskogu istungit, millest viimane toimus 2013. aasta jaanuaris.

Suhted allpiirkondadega

A. Kesk-Ameerika (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua ja Panama)

Suhteid Kesk-Ameerikaga on arendatud San José dialoogi alusel. 1984. aastal alustatud dialoogi on sellest alates laiendatud, et hõlmata selliseid teemasid nagu majanduslik ja sotsiaalne areng, migratsioon ja julgeolek. Esimesele kahele koostöölepingule, mis sõlmiti 1985. ja 1993. aastal, järgnes 2003. aastal sõlmitud poliitilise dialoogi ja koostöö leping, millega lisati mitmed uued koostöövaldkonnad. Läbirääkimised assotsieerimislepingu üle lõppesid 2010. aasta mais. Tegemist oli ELi allkirjastatud esimese seda tüüpi piirkondadevahelise lepinguga, mis allkirjastati 2012. aasta juunis ja mille EP ratifitseeris 2012. aasta detsembris. Lepingus seatakse eesmärk töötada välja privilegeeritud poliitiline partnerlus, mis põhineb väärtustel, põhimõtetel ja ühistel eesmärkidel, millega tugevdatakse inimõigusi, vähendatakse vaesust, võideldakse ebavõrdsuse vastu, ennetatakse konflikte ja toetatakse head valitsemista-

va, piirkondlikku integratsiooni ja säästvat arengut. Assotsieerimislepinguga liberaliseeritakse ka tööstustoodetega kauplemine ja kalandusalane kaubavahetus ning kaotatakse põllumajandustoodetega kauplemiselt enamik tollimakse. Lepinguosalised kinnitavad eraldi peatükis ka oma pühendumist säästvatele arengule. Parlamentaarne assotsieerimiskomitee, kuhu kuuluvad EP liikmed ning Parlaceni, Costa Rica ja Panama parlamentide liikmed, jälgib lepingu rakendamist.

B. Andide Ühendus (Boliivia, Colombia, Ecuador ja Peru)

ELil on olnud korrapärase kontaktid Andide piirkonna riikidega alates 1969. aastast, mil moodustati Andide rühm (hiljem nimetati see Andide Ühenduseks). Esimene koostööleping sõlmiti 1983. aastal, millele järgnes laiem koostöö raamleping aastal 1993. Detsembris 2003 sõlmisid nimetatud kaks piirkonda poliitilise dialoogi ja koostöö lepingu, mis laiendas veelgi koostöö ulatust, kuid mis ei ole veel jõustunud. Läbirääkimised assotsieerimislepingu üle algasid 2007. aasta juunis ja nende tulemusena sõlmiti 2010. aasta märtsis leping Peru ja Colombiaga. Kaubandusleping allkirjastati 2012. aasta juunis ja EP ratifitseeris selle 2012. aasta detsembris. Lepingus nähakse ette tööstustoodetega kauplemise ja kalandusalase kaubavahetuse täielik liberaliseerimine kümneks aastaks (lepingu jõustumisel kaotatakse enamik tollimakse) ning suurendatakse põllumajandustoodete turulepääsu. Leping hõlmab avalikke hankeid, investeringuid, inimõigusi ning töö- ja keskkonnanorme ning on avatud Boliivia ja Ecuadori liitumiseks.

C. Mercosur (Argentina, Brasiilia, Paraguay ja Uruguay)

Aastal 1991 asutatud Lõuna-Ameerika lõunaosa ühisturg (*Mercado Común del Sur*, Mercosur) ja EL on hoidnud institutsioonilisi suhteid aastast 1992. 1995. aastal sõlmisid nad piirkondadevahelise raamlepingu, millega algatati korrapärane poliitiline dialoog ja sätestati kaubandus- ja majanduskoostöö eesmärgid ja tegevusviisid, sh investeerimise edendamise, transpordi, keskkonna, teaduse ja tehnoloogia valdkondades.

Läbirääkimisi assotsieerimislepingu üle, mis hõlmab poliitilist dialoogi, koostööd ja vabakaubandust, alustati 1999. aastal. Pärast läbirääkimiste peatamist 2004. aastal jätkusid need uuesti 2010. aastal. Siiani peetud üheksa läbirääkimistevooru käigus on edusamme tehtud seoses poliitikat ja koostööd käsitlevate peatükkide ning kaubandust käsitleva peatüki normatiivosaga (päritolureeglid jne). Turulepääsu olulist teemat ei ole siiski veel käsitletud. ELi ja Mercosuri ministrite 2013. aasta kohtumisel otsustasid osapooled vahetada turulepääsu pakkumisi hiljemalt 2013. aasta viimases kvartalis. EP on mitmel korral väljendanud oma toetust suurejoonelisele ja

tasakaalustatud lepingule, milles võetakse arvesse mõlema piirkonna majandussektoreid puudutavaid tundlikke teemasid.

D. Kariibi piirkond

ELil on alati olnud Kariibi piirkonnaga tihedad suhted. See tuleneb suure osas Euroopa riikide koloniaalsidemetest piirkonnaga, kusjuures paljude riikide kohalolek jätkub siiani ülemeremaade ja –territooriumide kaudu. ELi ja Kariibi piirkonna suhteid kujundavad mitmed kattuvad institutsioonilised raamistikud. Kõige olulisemad on 2000. aastal 79 Aafrika, Kariibi ja Vaikse ookeani riigiga (AKV) sõlmitud Cotonou leping ning 2008. aastal allkirjastatud ELi ja Cariforumi majanduspartnerlusleping. ELiga peetava kahe piirkonna vahelise dialoogi oluline partner on Cariforum. Cariforumi 16 liikmest 14 – Antigua ja Barbuda, Bahama, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Saint Kitts ja Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent ja Grenadiinid, Suriname ning Trinidad ja Tobago – on Kariibi Ühenduse (Caricom) liikmed. Dominikaani Vabariik (Cotonou lepingule ja majanduspartnerluslepingule allkirjutanud riik) ja Kuuba (millel on eristaatus) on ka liikmed.

2012. aasta novembrist alates reguleeritakse ELi ja Kariibi piirkonna suhteid ELi ja Kariibi piirkonna ühise partnerlusstrateegiaga, mis pakub struktureeritud raamistikku ulatuslikumaks ja põhjalikumaks dialoogiks ja koostööks. Strateegias esitatakse viis prioriteetset valdkonda: piirkondlik koostöö ja integratsioon; Haiti ülesehitamine; kliimamuutus ja looduskatastroofid; kuritegevus ja julgeolek; ning ühismeetmed kahe piirkonna vahelistel ja mitme-poolsetel foorumitel ning globaalsed küsimused.

Parlamentidevahelised suhted on ELi ja Kariibi piirkonna sidemete oluline osa. Lisaks sellekohastele piirkondlikele kohtumistele ja ulatuslikumale AKV-ELi parlamentidevahelisele assambleele, loodi 2008. aasta majanduspartnerluslepinguga Cariforumi ja ELi parlamentidevaheline ühiskomisjon, et jälgida lepingu rakendamist. Ühiskomisjoni teine koosolek toimus 2013. aasta aprillis Trinidadis ja Tobagos.

Suhted üksikute riikidega

A. Mehhiko

ELil on olnud Mehhikoga diplomaatilised suhted alates 1960. aastast. Aastal 1975 sõlmitud koostöölepingu ja ulatuslikuma 1991. aasta koostöö raamlepingu järel allkirjastasid EL ja Mehhiko 1997. aastal esimese Ladina-Ameerika riigiga sõlmitud ELi partnerluslepingu. Majanduspartnerlust, poliitilist kooskõlastamist ja koostööd käsitlev leping (tuntud kui üldine leping) institutsionaliseeris poliitilist dialoogi ja laiendas koostööd eri valdkondadele, sh demokraatia ja inimõigused. Lepingu alusel loodi ka ELi ja Mehhiko vabakaubanduspiirkond.

Aastal 2009 sõlmitud strateegiline partnerlus on veelgi tugevdanud sidemeid Mehhikoga, mis on ainus riik, kellega ELil on nii assotsieerimisleping kui ka strateegiline partnerlus. Partnerlusel, mis väljendab ELi tunnustust Mehhiko kasvavale poliitilisele ja majanduslikule tähtsusele maailmas, on kaks eesmärki: tõhustada ELi ja Mehhiko koostööd ja mitmepoolset kooskõlastamist globaalsetes küsimustes ning anda poliitilist tuge kahepoolsetele suhetele ja algatustele. Strateegilise partnerluse raames on toimunud kaks ELi ja Mehhiko tippkohtumist, neist viimane toimus 2012. aasta juunis. ELi ja Mehhiko vahel toimub regulaarne kõrgetasemeline dialoog mitmes valdkonnas, sh inimõigused, julgeolek ja õiguskaitse, majandusküsimused, keskkond ja kliimamuutus. ELi ja Mehhiko parlamentidevaheline ühiskomisjon on jälginud üldise lepingu rakendamist alates 2005. aastast.

B. Tšiili

Esimene koostöö raamleping Tšiiliga allkirjastati 1990. aastal pärast demokraatia taastamist riigis. Korrapärane poliitiline dialoog algatati aastal 1995. Ulatuslikuma koostöö raamlepingu sõlmimise järel 1996. aastal, allkirjastas EL 2002. aastal Tšiiliga assotsieerimislepingu. Leping hõlmab kolme valdkonda: peatükk poliitilise dialoogi, sh kodanikuühiskonna ja EP ning Tšiili parlamendi osaluse kohta; peatükk koostöö kohta, kus nähakse ette hulk koostöö valdkondi, et edendada jätkusuutlikku majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnavalast arengut; ning kaupadele ja teenustele vabakaubanduspiirkonna loomine. Assotsieerimislepingut on iseloomustatud kui kõige suurejoonelisemat ja uuenduslikumat lepingut, mille EL on kunagi sõlminud riigiga, mis ei ole liidu liikmesriigikandidaat.

ELi suhteid Tšiiliga tugevdas arengu ja innovatsiooni assotsiatsiooni loomine 2009. aastal, sihiga edendada poliitilist dialoogi ja koostööd. Selles keskendutakse haridust, energiat, keskkonda ja kliimamuutust käsitlevatele teemadele. ELi ja Tšiili parlamentidevaheline ühiskomisjon on jälginud assotsieerimislepingu rakendamist alates 2003. aastast.

C. Brasiilia

Brasiiliast sai 1960. aastal esimene Ladina-Ameerika riik, kes tunnustas Euroopa Majandusühendust (EMÜ) ja avas Brüsselis alalise esinduse. Järgnevatel aastatel sõlmiti mitmed koostöölepingud. Demokraatia konsolideerumisega Brasiilias tegid kahepoolsed suhted sammu edasi, tuues kaasa laiemat koostöö raamlepingu allkirjastamise 1992. aastal. Suhted Brasiiliaga on sellest ajast jätkuvalt tihenened, peegeldades Brasiilia kasvavat majanduslikku ja poliitilist kaalu maailmas. ELi ja Brasiilia strateegiline partnerlus algatati 2007. aastal. Alates 2007. aastast on peetud kuus ELi ja Brasiilia tippkohtumist, neist viimane toimus 2013. aasta jaanuaris. 2011. aasta tippkohtumisel otsustasid osapooled veelgi süvendada omavahelist poliitilist dialoogi, et ühtlustada oma seisukohti põhiliste ülemaailmse tähtsusega probleemide osas ning olulistel rahvusvahelistel konverentsidel ja tippkohtumistel. Ühises tegevuskavas aastateks 2012–2014 esitatakse meetmete programm partnerluse edendamiseks järgmisel viiel alal: rahu ja julgeolek; majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnavalast partnerlus säästliku arengu toetuseks; piirkondlik koostöö; teadus, tehnoloogia ja innovatsioon; ning inimestevahelised kontaktid. ELi ja Brasiilia strateegiline partnerlus hõlmab ka korrapärast dialoogi Brasiilia Rahvuskongressi ja EP vahel. EP korraldas 2011. aasta juulis Brasiilia Rahvuskongressiga esimese parlamentidevahelise kohtumise.

D. Kuuba

Kuuba on selles piirkonnas ainus riik, kes ei ole ELiga koostöö- ega assotsieerimislepingut sõlminud. Kuuba võeti AKV riikide rühma vastu 2000. aastal, kuid ta ei ole allkirjastanud Cotonou lepingut. ELi suhted Kuubaga põhinevad nõukogu 1996. aasta ühisel seisukohal, kus määratletakse ELi ja Kuuba suhete eesmärgina toetada üleminekut pluralistlikule demokraatiale ning inimõiguste ja põhivabaduste austamisele, samuti parandada Kuuba rahva elatusaset. Novembris 2012 otsustas ministrite nõukogu alustada tööd läbirääkimisjuhistel kallal, et sõlmida kahepoolne leping Kuubaga.

→ Jesper Tvevad / Manuel Manrique Gil

6.6.3. Venemaa ja Kesk-Aasia

ELi jaoks on strateegiline partnerlus Venemaaga ja suurem koostöö Kesk-Aasiaga prioriteetsed valdkonnad. Suurema osa selle piirkonna riikide suhteid ELiga reguleeritakse partnerlus- ja koostöölepingutega. Viimastel aastatel Venemaal toimunud murettekitavad sündmused ja Venemaa poliitika ELi kuuluvate Venemaa naaberriikide suhtes on tekitanud probleeme ELi ja Venemaa suhetes ja mõjutanud uute lepingute sõlmimist. Kesk-Aasias on EL ja eelkõige Euroopa Parlament pööranud erilist tähelepanu inimõigustele, heale valitsemistavale ja sotsiaalsele arengule. Teatavad probleemid, näiteks energia ja julgeoleku valdkonnas, on omased piirkonna kõikidele riikidele, samas on riikide demokraatia ja arengu tase üsna erinevad, mis on sundinud ELi oma lähenemist kohandama.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu V jaotis: välistegevus.
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 206 ja 207 (kaubandus) ning artiklid 216–219 (rahvusvahelised lepingud).
- Partnerlus- ja koostöölepingud (kahepoolset suhteid), välja arvatud Türkmenistaniga, kellega on sõlmitud vahepealne kaubandusleping.

Venemaa

A. Olukord riigis

Venemaa on G8 ja G20 liige ning ELi **strateegiline partner**. Kaubandussuhted, sealhulgas ELi energiaimport, on märkimisväärsed. Partneritel on ka ühine naabruspiirkond ja nad teevad koostööd rahvusvahelistes küsimustes, sealhulgas terrorismivastases võitluses, tuumarelvale leviku tõkestamises ja Lähis-Ida rahuprotsessis.

2011. aasta parlamendivalimistel ja 2012. aasta presidendivalimistel, mis parlamendi hinnangul ei olnud vabad ja ausad, uuendati Venemaa presidendi Vladimir Putini ja tema erakonna Ühtne Venemaa mandaati. Valimiste järel toimunud protestides Venemaal tuli esile laialdane rahulolematuse ja need näitasid, et süsteem on kaotanud Venemaa poliitiliselt aktiivsete ühiskonna liikmete silmis usaldusväärsuse. Vastuseks protestidele käsitleti 2012. ja 2013. aastal vastu võetud õigusaktides opositsiooni ja kodanikuühiskonda uutest seadustest valitsusväliste organisatsioonide registreerimise, meelevahelduste, internetikasutuse, laimamise ja solvamise ning riigireetmise kohta. Kõnealused õigusaktid on muutnud veelgi enam küsitavaks Venemaa püüdluse demokraatlike väärtuste poole. Lisaks on ELi mures õigusriigi pärast ja eelkõige korrupsiooni pärast Venemaal ning inimõiguste austamise pärast riigis, eelkõige Põhja-Kaukaasias.

Venemaa liitus Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO) 2012. aasta augustis pärast 18 aastat kestnud ühinemisläbirääkimisi. Riigi investeerimistingimused on siiski ebakindlad ja majandustulemused sõltuvad endiselt naftahindadest. **EL on Venemaa**

esimene ja Venemaa on ELi kolmas kaubanduspartner, aga nende kaubandus- ja majandussuhteid segavad arvukad vaidlused. ELi näeb Venemaa WTOga ühinemises võimalust, kuna see loob mitme-poolse reguleeritud kaubandussuhte ja vaidluste lahendamise raamistikku.

Venemaa on püüdnud piirata Ukraina ja Moldova energiaühenduse tõhusust ja ka ELi idapartnerlust kuue Ida-Euroopa ja Lõuna-Kaukaasia riigiga. Samal ajal loodab Moskva arendada tolliliitu, mille ta moodustas Valgevene ja Kasahstaniga 2010. aastal, ning luua 2015. aastaks **Euraasia liidu**, mis hõlmab ka Kõrgõzstani, Tadžikistani ja võimalik et ka Ukrainat.

B. Kehtivad ja läbirääkimiste järgus lepingud

ELi ja Venemaa praeguste suhete õiguslik alus on 1997. aasta **partnerlus- ja koostööleping**. Partnerlus- ja koostööleping kehtis esialgu 10 aastat, aga seda on igal aastal automaatselt pikendatud. Leppinguga sätestatakse peamised ühised eesmärgid, kahepoolsete kontaktide institutsionaalne raamistik (sealhulgas korrapärased konsultatsioonid inimõiguste küsimustes ja koks korda aastas toimuvad tippkohtumised presidentide tasandil) ning nähakse ette tegevus ja dialoog arvukates valdkondades.

EL ja Venemaa tugevdasid Peterburi tippkohtumisel 2003. aasta mais oma koostööd ja löid ühiste väärtuste ning jagatud huvide alusel **neli ühisruumi**: majandusruum, julgeoleku- ja õigusruum, välisjulgeoleku ruum ning teadus-, haridus- ja kultuuriruum. Moderniseerimispartnerlust alustati 2010. aastal eesmärgiga edendada koostööd kõnealustes valdkondades.

Uue lepingu läbirääkimised algasid 2008. aasta juulis. Uus leping peab hõlmama konkreetseid õiguslikult siduvaid kohustusi sellistes valdkondades nagu poliitiline dialoog, õigus, vabadus, julgeolek, majanduskoostöö, teadus, haridus, kultuur, kaubandus, investeringud ja energia.

Viisavabaduse kava eeldab dokumentide turvalisuse ja piirivalve parandamist, tagasisõltulepingute tõhusamat järgimist ja Venemaa reforme inimõiguste ja õigusriigi valdkonnas. Läbirääkimised muude-

tud viisalihtsuslepingu üle, millega ajakohastati 2007. aasta lepingut, lõpetati 2011. aastal, aga selle ratifitseerimiseks on vaja poliitilist kokkulepet.

C. Euroopa Parlamendi roll

Lissaboni lepingu kohaselt peab parlament andma uuele lepingule oma nõusoleku, nagu ta tegi eelmise partnerlus- ja koostöölepingu puhul. Konkreetsemad lepingud (nagu viisalihtsusleping) eeldavad samuti parlamendi nõusolekut. Kuigi parlament ei määratle otseselt strateegilisi vajadusi või tegevuskavasid, otsustab ta **koos nõukoguga ELi finantsabi** ja ka Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi **eesmärkide ja prioriteetide üle**. Lisaks sellele on parlamendil vastavalt enne Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi määruse vastuvõtmist nõukogu ja komisjoniga saavutatud kokkuleppele õigus kontrollida Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi rakendamist suunavaid dokumente enne nende vastuvõtmist (menetlus on tuntud kui „demokraatlik kontroll“). Läbivaadatud strateegiadokument 2007–2013 ja sihtprogramm 2011–2013 nõuavad teatavate eesmärkide uuesti ülevaatamist, et võtta arvesse sündmusi Venemaal.

Vastuvõetud seisukohad (resolutsioonid)

Parlamendi korralised resolutsioonid Venemaa kohta on peamiselt seotud ELi ja Venemaa tippkohtumistega. Hiljuti väljendas parlament heameelt Venemaa ühinemise üle WTOga, aga rõhutas samas, et riik peab täitma sellest tulenevaid kohustusi. Pikas perspektiivis toetab parlament uue ühistel väärtustel ja huvidel põhineva ulatusliku lepingu sõlmimist Venemaaga. Mitmes algatusraportis (eelkõige 2012. ja 2013. aastal) on parlament ka väljendanud suurt muret inimõiguste, õigusriigi ja demokraatia olukorra pärast **Venemaal**, milleks andsid põhjust hiljutised valimised. Oma kõige viimases, 13. juuni 2013. aasta resolutsioonis õigusriigi põhimõtete järgimise kohta Venemaal kordas parlament üleskutset nõukogule ja komisjonile kohaldada kogu ELis viisakeeldu kõigile ametnikele, kes olid seotud Sergei Magnitski (vene päritolu jurist, kes arreteeriti ja kes suri vanglas riigi maksupettuse uurimise tõttu) surmaga ja külmutada nende finantsvarad ELis.

Koostöö Venemaa parlamendiga

Euroopa Parlamendi ja Venemaa parlamendi liikmed kohtuvad igal aastal ELi ja Venemaa **parlamentaares koostöökomisjonis** kahes või kolmes töörühmas, et vahetada arvamusi jooksvate küsimuste kohta. Aastal 2012 arutasid töörühmad Venemaa hiljutisi õigusakte ja valimisi, kodanikuühiskonna, ELi ja Venemaa rändepoliitikaga, välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud küsimusi, sealhulgas NATO ballistiliste raketite tõrje ja araabia kevadega seotud küsimusi.

Euroopa Parlamendi delegatsioon ELi ja Venemaa parlamentaarses koostöökomisjonis kohtub korrapäraselt aktuaalsete küsimuste arutamiseks ning komisjonide ja töörühmade koosolekute ettevalmistamiseks.

Delegatsiooni külastavad pidevalt Venemaa ametnikud, muude institutsioonide (nagu Euroopa välisteenistus) ja kodanikuühiskonna esindajad.

Valimiste vaatlemine ja demokraatia edendamine

Venemaa ei ole parlamenti kutsunud valimisi vaatlema ja parlamendil puudub riigis mis tahes tegevus selles valdkonnas.

Kesk-Aasia

A. Olukord piirkonnas

Kesk-Aasia ei ole poliitilises ja majanduslikus mõttes ühtne piirkond.

Kuigi parlamendi klassifikatsiooni kohaselt kuulub **Mongoolia** kõnealusesse piirkonda, jääb riik ajalooliste, geograafiliste ja poliitiliste eripärade tõttu piirkonnast välja. Mongoolias viiakse aktiivselt läbi vabaturu reforme ja riigi demokratiseerimine on tulemuslik.

Mongoolias ja Kasahstanis on olnud kõige suurem majanduskasv, mis on üks suurimaid maailmas, ja nad püüavad tihendada suhteid ELiga.

Mongoolia ja Kõrgõzstan erinevad teistest poliitiliselt, kuna neis on demokraatia kõige enam arenenud.

Kõik Kesk-Aasia riigid on välispoliitikas mitmetahulised ja püüavad saavutada tasakaalu suhetes Venemaa, Hiina ja Läänega. ÜRO on isegi tunnustanud Türgmenistani püsivat neutraalsust. Kõigil peale Kasahstani ja Türgmenistani on ELiga väga piiratud kaubandussuhted.

Peale Kõrgõzstani kõigis Kesk-Aasia endistes Nõukogude Liidu riikides, eelkõige Türgmenistanis ja Usbekistanis, on tõsiseid puudusi inimõiguste valdkonnas ja puuduvad paljud põhivabadused. Neid ohustab islami äärmusliikumiste levik ja nende suhted üksteisega on üldiselt halvad vaidluste tõttu piiri ja loodusvarade küsimustes.

B. Kehtivad ja läbirääkimiste järgus lepingud

ELi 2007. aasta Kesk-Aasia strateegia vaadati läbi 2012. aastal. Strateegia põhineb ELi varasematel lepingutel, abiprogrammidel ja algatustel ning selles sätestatakse põhisuunised edaspidise tegevuse kohta kõnealuses piirkonnas. Strateegia eesmärk on saavutada stabiilsus ja heaolu ning edendada samas avatud ühiskonda, õigusriiki, demokratiseerimist ja suuremal koostööl põhinevaid suhteid energiapoliitika ja energia mitmekesistamise valdkonnas. Kasahstani ja Türgmenistani süsivesinikud võivad ELi jaoks tulevikus oluliseks osutada. Mitme riigi jaoks oluline küsimus on NATO vägede väljaviimine Afganistanist, mis peaks kava kohaselt toimuma 2014. aastal. Vägede väljaviimisest tulenevate võimalike tagajärgede arutamiseks korraldati esimest

korda 2013. aasta juunis uus kõrgetasemeline julgeolekualane dialoog.

Kõik Kesk-Aasia riigid saavad praegu rahastamist **arengukoostöö rahastamisvahendist**, milles lähitatakse piirkonnastrateegia dokumendist, ajavahe- mikuks 2007–2013 eraldati 750 miljonit eurot. Toetatakse peamiselt sotsiaalpoliitikat, õigusriiki ja haridust. Eelseisval eelarveperioodil (2013–2020) ei ole Kasahstanil enam tõenäoliselt õigust saada toetust arengukoostöö rahastamisvahendist, aga talle jääb endiselt juurdepääs ELi piirkonnaprogrammidele.

Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamis- vahend toimib kõigis riikides, välja arvatud Usbekistanis ja Türkmenistanis, kus on liiga vähe kodanikuühiskonna organisatsioone ja need on liiga halvasti korraldatud ja neid kontrollitakse rangelt.

C. Euroopa Parlamendi roll

Vastuvõetud seisukohad (resolutsioonid)

Euroopa Parlament toetas ELi 2007. aasta Kesk-Aasia strateegiat, aga väljendas soovi, et see oleks sihipärasem. Nõukogu vaatas 2012. aastal oma järeldustes Kesk-Aasia kohta strateegia läbi ja muutis selle sihipärasemaks.

- **Kasahstani** puhul rõhutas parlament uue partnerlus- ja koostöölepingu tähtsust ja ka vajadust, et riik ühineks WTOga ning tegeleks inimõiguste rikkumise küsimustega. Parlament on ka öelnud, et ta kohaldab **rohkem-rohkema-eest-põhimõtet** poliitiliste ja sotsiaalmajanduslike reformide suhtes.
- Parlament võttis 2010. aastal pärast **Kõrgõzstani** lõunapiirkonnas toimunud vägivaldseid rahutusi solidaarsusest riigiga vastu resolutsiooni. Parlament nõustus saatma humanitaarabi piirkonda, aga rõhutas vajadust stabiliseerida ja kindlustada Fergana orgu.
- Parlament andis 2009. aastal nõusoleku **Tadžikistaniga** partnerlus- ja koostöölepingu sõlmimiseks, aga nõudis, et riik parandaks olukorda inimõiguste, korrupsiooni, tervishoiu ja hariduse küsimuses.
- Parlament on korduvalt väljendanud muret inimõiguste halva olukorra pärast **Türkmenistanis**.
- Parlament mõistis 2011. aastal hukka lapstööjõu kasutamise **Usbekistanis** ja nõudis, et inimõiguste järelevalvemissioon keskenduks nendele rikkumistele. Parlament märkis, et tema nõus-

olek kaubandussätete uuendamiselega sõltub kõnealusest missioonist.

- Parlamendi seisukohad **Mongoolia** kohta on peamiselt olnud seotud majandusküsimustega, aga neis on käsitletud ka riigi arengu- ja humanitaarabi vajadusi (mis on tingitud äärmuslikest kliimaoludest).

Parlamentidevaheline koostöö

Parlamentaarsed koostöökomisjonid iga Kesk-Aasia riigiga kohtuvad igal aastal. Liikmed vaatavad üle partnerlus- ja koostöölepingute järgimise ja keskenduvad inimõiguste küsimustele, poliitilisele vägivaldale, majandus- ja arengukoostööle ning valimisprotsessidele. Kuigi Türkmenistani parlamendiga puudub partnerlus- ja koostöökomisjon, kuna riik ei ole veel allkirjastanud partnerlus- ja koostöölepingut, toimuvad siiski parlamentidevahelised kohtumised. Mongoolia allkirjastas partnerlus- ja koostöölepingu ELiga 2013. aasta mais ja esimene parlamentaarse koostöökomisjoni kohtumine toimub 2014. aastal.

Valimiste vaatlemine ja demokraatia edendamine

Poliitilise arengu eri taseme tõttu ja demokratiseerimise protsessi äärmiselt suurte erinevuste tõttu Kesk-Aasias ei ole parlament vaadelnud järjepidevalt valimisi selles piirkonnas.

- Mongoolia ei ole kunagi vastu võtnud Euroopa Parlamendi valimisvaatlusmissiooni, kuigi riigis on arenemas tugev demokraatia.
- Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) rahastatud neli missiooni, kuhu kuulusid ka parlamendi delegatsioonid, külastasid Kõrgõzstani ja teatasid ainult üksikutest hääletamisega seotud rikkumistest hiljutistel valimistel.
- Tadžikistanis jälgis OSCE/ODHIR, millesse kuulus ka Euroopa Parlamendi delegatsioon, 2010. aastal parlamendivalimisi, millel valitsus ei suutnud täita mitut kohustust.
- Kasahstan on aeg-ajalt kutsunud parlamenti oma valimisi vaatlema. OSCE/ODHIR on pidevalt avastanud tõsiseid rikkumisi.
- Parlamenti ei ole kunagi kutsutud vaatlema valimisi Usbekistanis või Türkmenistanis.

(Venemaa) / (Kesk-Aasia)

→ Julien Crampes / Fernando Garcés de los Fayos

6.6.4. Lähis-Ida

EL on sõlminud koostöölepingu Pärsia lahe koostöönõukoguga (piirkondlik organisatsioon, millesse kuuluvad Bahrein, Kuveit, Omaan, Katar, Saudi Araabia ja Araabia Ühendemiraadid) ja Jeemeniga, ning partnerlus- ja koostöölepingu Iraagiga. ELil ei ole praegu lepingulisi suhteid Iraani ja Afganistaniga, kuid tunnistatakse suurt potentsiaali suhete tihendamiseks nende riikidega.

Õiguslik alus

- Euroopa Liidu lepingu V jaotis (ELi välistegevus).
- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 206–207 (kaubandus) ja artiklid 216–219 (rahvusvahelised lepingud).

1. Pärsia lahe koostöönõukogu (GCC)

Pärsia lahe koostöönõukogu (GCC) asutati 1981. aasta mais. Täna on see rühmitus – kuhu kuuluvad endiselt algsed liikmed Bahrein, Kuveit, Omaan, Katar, Saudi Araabia ja Araabia Ühendemiraadid – peamine vahend, mille kaudu EL nimetatud kuue riigiga suhtleb. Mitmel korral on EL ja GCC võtnud Lähis-Ida probleemide suhtes vastu ühise seisukoha.

Naftarikkad Pärsia lahe äärsed riigid, mis katavad orienteeruvalt 20% ELi energiavajadustest, teevad praegu läbi suuri sotsiaalseid ja poliitilisi muutusi, kuigi reformid edenevad ebaühtlases tempos. Araabia kevade ülestõusude mõju on Pärsia lahe äärses monarhiates lämmatatud ennetava poliitikaga – toetuste ja avaliku sektori töökohtade abil – ning repressiivmeetmetega, eriti Bahreinis ja Saudi Araabia idaosas. GCC riikidel on jätkuvalt aktiivne roll Lähis-Ida diplomaatias, kus mõnikord kiputakse üksteisega rivaalitsema.

Kuigi EL loodab arendada piirkonnaga poliitilisi suhteid, on ELi ja GCC senised suhted põhinenud peamiselt majandus- ja kaubandussidemetel. Kahe poole kaubavahetuse maht on alates 1980. aastatest pidevalt kasvanud. GCC oli 2012. aastal ELi jaoks suuruselt viies eksporditur, ning 2011. aastal oli EL GCC esimene kaubanduspartner.

Kahepoolsed suhted loodi 1988. aasta koostöölepinguga, mille eesmärk oli aidata kaasa strateegiliselt tähtsa piirkonna stabiilsuse tugevdamisele, arendada poliitilisi ja majandussidemeid, laiendada majanduslikku ja tehnikaalast koostööd ning süvendada koostööd energeetika, tööstuse, kaubanduse ja teenuste, põllumajanduse, kalanduse, investeringute, teaduse ja tehnoloogia ning keskkonna valdkonnas. Lepinguga nähakse ette iga-aastased ühisenõukogu ja ministrite kohtumised ning ühised koostöönõukogud kõrgemate ametike tasandil. Viimane ELi ja GCC ministrite kohtumine toimus 2013. aasta juulis Bahreinis. Lepingus ei ole ette nähtud parlamentaar-se organi loomist.

EL ja GCC on kokku leppinud ühises tegevusprogrammis ajavahemikuks 2010–2013, milles sätestati tegevuskava tihedamaks koostööks sellistes valdkondades nagu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, tuumaohutus, keskkonnahoidlik energia, teadustegevus ja majandusdialog. Vabakaubanduslepingu alaseid läbirääkimisi alustati 1990. aastal, kuid need on seiskunud, peamiseks lahkavamusi tekitavaks küsimuseks on ekspordimaksud. Alates 1. jaanuarist 2007 on võimalik kasutada tööstusriikide ning teiste suure sissetulekuga riikide ja territooriumidega tehtava koostöö rahastamisvahendit (ICI) ELi ja GCC riikide koostöölepingu rakendusmeetmete rahastamiseks. Pärsia lahe koostöönõukogu riigid saavad osaleda ka programmis Erasmus Mundus.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament võttis 24. märtsil 2011. aastal vastu resolutsiooni Euroopa Liidu suhete kohta Pärsia lahe koostöönõukoguga. Euroopa Parlament soovib, et EL töötaks välja piirkonda käsitleva strateegia, mille eesmärk oleks tugevdada sidemeid Pärsia lahe koostöönõukoguga, toetada piirkondliku lõimumisprotsessi ning edendada kahepoolseid suhteid GCC liikmesriikidega. Eesmärk on jõuda GCC ja selle liikmesriikidega strateegilise partnerluseni.

Euroopa Parlamendi delegatsioon Araabia poolsaarega suhtlemiseks korraldab regulaarselt parlamentidevahelisi kohtumisi kõnealuse piirkonna riikide parlamentidega ning jälgib ELi ja GCC suhete arengut. Viimati külastas Euroopa Parlamendi delegatsioon Bahreini (2013), Omaani (2011), Katari (2010), Saudi Araabiat (2011) ja Araabia Ühendemiraate (2012).

Viimase kahe aasta jooksul on Euroopa Parlament võtnud vastu arvukalt resolutsioone piirkonna kohta, mitmed neist on käsitlenud Bahreini ja nendes mõisteti hukka julgeolekujõudude vägivaldset repressiooni rahumeelsete meeleavaldajate vastu Bahreinis, araabia kevade ülestõusude poolt enim mõjutatud GCC riigis. Parlament on toetanud Bahreini rahva õiguspäraseid demokraatiapüüdlusi ning nõudnud kõikide poliitvangide ja inimõiguste kaitsjate vabastamist. Parlament on nõudnud, et Bahreini valitsus alustaks eeltingimusteta avatud ja sisulist poliitilist dialoogi riigi kõikide demokraatlike poliitiliste jõudude ja kodanikuühiskonnaga.

2. Jeemen

Jeemen, nn vähim arenenud riik, on Lähis-Ida vaeseim riik ning üks vaesemaid riike maailmas. Riigil on mitmeid tõsiseid probleeme, sealhulgas rahvaarvu kiire kasv, majanduse aeglane areng, vähenevad naftavarud, kahanevad veeresursid, rahvatervise ja hariduse kehv olukord, halb juhtimine ja riigisisene ebakindlus. Jeemenis on käimas demokraatiale ülemineku protsess (nn üleriigiline dialoog), mis hõlmab uue põhiseaduse koostamist ning ettevalmistusi parlamendi- ja presidendivalimiste korraldamiseks.

ELi ja Jeemeni vahelised suhted põhinevad 1997. aasta koostöölepingul, mis hõlmab kaubandust, arengukoostööd, kultuuri, info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat, keskkonda ja loodusvarade haldamist ning poliitilist dialoogi. ELi suhetes Jeemeniga on peamiselt kohal koostöö. Alates 1978. aastast on liit andnud Jeemenile enam kui 220 miljoni euro ulatuses arenguabi, rahastades ligikaudu 115 projekti. ELi strateegiadokumendis Jeemeni kohta ajavahemikuks 2007–2013 on seatud prioriteetid peamiste probleemidega tegelemiseks.

Arvestades, et Jeemenit mõjutavad nii riigisiseseid kui ka naabruses asuva Aafrika Sarve piirkonna humanitaarkriisid, moodustab humanitaarabi teise märkimisväärse osa ELi osalusest. Euroopa Liit eraldas 2012. aastal toiduga kindlustamata ja relvakonfliktide all kannatavale Jeemeni elanikele humanitaarabiks 93 miljonit eurot.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendi delegatsioon Araabia poolsaarega suhtlemiseks vastutab ka suhete eest Jeemeniga. Viimati külastas Euroopa Parlamendi delegatsioon Jeemenit 2009. aastal. Euroopa Parlamendi inimõiguste allkomisjoni delegatsioon külastas 2012. aastal Sana'ad, et jälgida inimõiguste olukorda riigis.

3. Iraak

2009. aastal toimus üleminek humanitaarabilt ja lühiajalistelt kiireloomulistelt ülesehitusprojektidelt riigi jaoks ette nähtud tõelisele pikaajalisele arengukavale. Üldised eesmärgid sõnastati Iraagi kõige pakilisematest vajadustest lähtudes, milleks on hea valitsemistava, jätkusuutlik majanduskasv ja inimkapitali investeerimine.

EL ja Iraak allkirjastasid 2010. aastal energiakoostöö vallas vastastikuse mõistmise memorandumid. Kaks aastat hiljem sõlmisid partnerid partnerlus- ja koostöölepingu, mis on koostöö õiguslike aluste üldraamistik ning platvorm sidemete ja koostöö tugevdamiseks mitmesugustes valdkondades, sealhulgas poliitilised küsimused, nagu inimõiguste edendamine, ning kaubanduse ja investeringute

tõhustamine sellistes prioriteetsetes valdkondades nagu energia ja teenused.

Lisaks on EL võtnud vastu riigistrateegia dokumendi Iraagi kohta ajavahemikuks 2011–2013, milles nähakse Iraagile antava abi eelarveks ette 60 miljonit eurot. Riigi valitsuse ja kodanikuühiskonnaga konsulteerides on kindlaks tehtud peamised valdkonnad, kuhu abi suunatakse, nendeks on hea valitsemistava, sotsiaalmajanduslik taastamine ning veeresursside majandamine.

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlamendi praeguse koosseisu ametiajal on moodustatud Euroopa Parlamendi delegatsioon Iraagiga suhtlemiseks, mis on eelmise, 2008. aastal loodud ajutise delegatsiooni järeltulija. Seni on korraldatud neli parlamentidevahelist kohtumist, viimati külastas delegatsioon Bagdadi ja Erbili 2011. aastal. Oma resolutsioonides on parlament väljendanud muret usurühmadevahelise suureneva vägivalda pärast Iraagis ning vähemuste ja haavatavate elanikkonnarühmade õiguste pärast.

4. Iraan

Koostöö ELi ja Iraani vahel on keeruliste poliitiliste suhete tõttu praegu piiratud. EL on jaganud rahvusvahelise üldsuse muret Iraani tuumaprogrammi pärast ja on olukorda tähelepanelikult jälginud. ELil ei ole Teheranis diplomaatilist esindust, kuid ta teeb tihedat koostööd sealsete liikmesriikide saatkondadega.

Lisaks ÜRO Julgeolekunõukogu vastu võetud sanktsioonide rakendamisele on EL vastu võtnud oma-poolsed karmimad sanktsioonid. Liidu paralleelse lähenemisviisi kohaselt tehakse lisaks sanktsioonidele diplomaatilisi jõupingutusi läbirääkimisteks.

ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja Catherine Ashton oli pealäbirääkija tuumaprogrammi alastel P5+1 (s.t ÜRO Julgeolekunõukogu viis alalist liiget ja Saksamaa) läbirääkimistel.

Genfi läbirääkimistel jõuti 24. novembril 2013 kokkuleppele. Kõigi osapoolte vastuvõetud ühises tegevuskavas kinnitab Iraan, et ta ei püüa kunagi omandada või välja töötada tuumarelva. Läbirääkimistel leitud terviklik lahendus, mis rajaneb põhimõttel, et midagi ei lepita kokku enne, kui kõiges on kokkuleppele jõutud, võimaldab Iraanil kasutada tuumaenergiat rahumeelsetel eesmärkidel, mille alla kuulub ka vastastikusel kokkuleppel kindlaks määratud rikastamise programm. Vastutasuks leppisid osapooled kokku järkjärgulises protsessis, mis viib kõigi ÜRO Julgeolekunõukogu, mitmepoolsete rühmituste ja riiklike ametivõimude kehtestatud sanktsioonide kaotamiseni.

Euroopa Parlamendi roll

Iraan on korrapäraselt Euroopa Parlamendi, EL institutsioonide esindajate ja teiste partnerite arutelude keskmes. Euroopa Parlament on resolutsioonides väljendanud oma tugevat toetust jõupingutustele leida Iraani tuumaküsimusele rahumeelne lahendus ja jätkata ELi paralleelset lähenemisviisi. Euroopa Parlament on rõhutanud, et tuumaküsimus ei tohiks juhtida rahvusvahelise üldsuse, eeskätt ELi liikmesriikide tähelepanu kõrvale inimõiguste rikkumise probleemilt Iraanis.

Euroopa Parlamendi Sahharovi auhind mõttevabaduse eest anti 2012. aastal kahele iraanlasele, vangistuses viibivale advokaadile Nasrin Sotoudehile ja filmirežissöörile Jafar Panahile, et tunnustada nende jõupingutusi inimõiguste ja põhivabaduste edendamisel.

Euroopa Parlamendi delegatsioon Iraaniga suhtlemiseks jälgib tähelepanelikult riigis ja Iraani rahvusvahelistes suhetes toimuvat. Viimased parlamentidevahelised kohtumised Euroopa Parlamendi ja Iraani parlamendi (Majlis) vahel toimusid 2007. aastal Teheranis ja 2008. aastal Brüsselis. Katsed korraldada neljas parlamentidevaheline kohtumine Teheranis kukkusid 2010., 2011. ja 2012. aastal läbi. Delegatsiooni visiit Iraani on kavandatud 2013. aasta detsembris.

5. Afganistan

Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) 2010. aasta otsust oma väed Afganistanist välja viia kinnitati veel kord 2012. aastal. Afganistani valitsus ja NATO on kokku leppinud, et vastutus riigi julgeoleku eest läheb 2014. aasta lõpuks üle Afganistani riiklikele julgeolekujõududele. Vahepealsete kuude jooksul tuleks põhirõhk suunata konfliktilt diplomaatilistele ja poliitilistele jõupingutustele, et kindlustada riigis turvalisus, tagada stabiilsus ja soodustada jätkusuutlikku arengut.

EL on Afganistanis kohapeal viibinud 1980. aastate keskpaigast alates, kuid riigi suhtes aktiivsemalt kohustuste võtmise poliitika võeti kasutusele pärast Talibani režiimi kukutamist 2001. aastal. Siis määras Euroopa Ülemkogu ELi eriesindaja ja liit moodustas delegatsiooni Afganistanis.

2005. aasta novembris allkirjastati ELi-Afganistani ühisdeklaratsioon, millega loodi suhete üldine raamistik. Oktoobris 2009 võeti vastu ELi Afganistani tegevuskava, milles käsitletakse julgeolekuprobleemi ning määratakse selle lahendamiseks kindlaks mitmed eesmärgid, sealhulgas nähakse ette arendada tõhusaid riigiinstitutsioone, paremat valitsemistava ja õigusriiklust, võidelda korrupsiooniga ja edendada inimõigusi. Käimas on läbirääkimised Afgani-

niga sõlmitava partnerlus- ja arengualase koostöölepingu üle.

Pärast pikki aastaid kestnud ägedaid võitlusi ja vastuhakke on Afganistani majandus purustatud. Siiani ei ole ära kasutaud tohutut potentsiaali seoses kaevandustööstusega, mis võimaldaks autonoomset majanduslikku arengut. EL on üks peamisi Afganistanile arengu- ja humanitaarabi andjaid ning toetab Afganistani valitsuse jõupingutusi osutada elanikkonnale põhiteenuseid kolmes tähtsas valdkonnas: valitsemine ja õigusriiklus, põllumajandus ja maaelu areng ning tervishoid ja sotsiaalkaitse. EL käivitas 2007. aasta juunis Euroopa Liidu politseimissiooni Afganistanis (EUPOL), mis on osa rahvusvahelistest jõupingutustest, et aidata riigil tagada avaliku korra säilitamine. EUPOL aitab kaasa tsiviilpolitsei jätkusuutlikule ja tõhusale toimimisele, mida juhib Afganistan kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. EL on kinnitanud, et ta toetab Afganistani ka pärast NATO vägede väljaviimist ja ümberkorralduste aastakümnel (2014–2024).

Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament moodustas täieõigusliku delegatsiooni Afganistaniga suhtlemiseks 2009. aastal. Kolmas (ja seni viimane) parlamentidevaheline kohtumine Afganistani parlamendi alamkojaga (Wolesi Jirga) korraldati 2009. aasta veebruaris Brüsselis. Sellest ajast saadik on Kabulis valitseva ebakindla olukorra tõttu parlamentidevahelised kohtumised toimunud peamiselt videokonverentsi vormis.

16. detsembril 2010. aastal võttis Euroopa Parlament vastu uue Afganistani-strateegia. Selles tõdetakse, et julgeolek ning sotsiaal-majanduslik olukord Afganistanis halvenevad pidevalt, vaatamata pea-aegu kümneaastasele rahvusvahelisele sekkumisele. 13. juunil 2013 võttis parlament vastu resolutsiooni kavandatava ELi-Afganistani partnerlus- ja arengualase koostöölepingu kohta, milles toetatakse partnerlus- ja arengualase koostöölepingu sõlmimiseks peetavaid läbirääkimisi ning rõhutatakse, et selle lepinguga peaks kaasnema strateegilisem lähenemisviis ja Afganistani ametivõimude toetamine nii rahvusvaheliste vägede väljaviimise ajal kui ka pärast seda.

Vaatamata murekümistele on Euroopa Parlament püüdnud säilitada tihedaid sidemeid Afganistani parlamendiga. Euroopa Parlamendi parlamentaarse demokraatia edendamise amet (OPPD) võõrustas Afganistani parlamendi alamkoja (Wolesi Jirga) kõrget ametnikku 2011. aastal. 2012. aastal korraldas Euroopa Parlament kuuete Afganistani parlamendi liikmele õppekülastuse Brüsselisse.

→ Pekka Hakala
11/2013

6.6.5. Aafrika

ELi ja Aafrika riikide vahelisi suhteid reguleeritakse osalistelt kattuvate poliitiliste raamistikega, millest kõige olulisemad on 2000. aasta Cotonou leping ning Aafrika–ELi ühisstrateegia. Mõlemal raamistikul on poliitiline, majanduslik ja arengualane mõõde. EL teeb aktiivseid jõupingutusi, et edendada Aafrikas rahu ja julgeolekut, ning peab Aafrika Liiduga poliitilisi arutelusid eri teemadel, nagu demokraatia ja inimõigused. ELi arengukoostöö Aafrika riikidega toimub eri rahastamisvahendite kaudu, millest kõige olulisem on Euroopa Arengufond (EAF). Lisaks peab EL läbirääkimisi majanduspartnerluslepingute sõlmimise üle viie Aafrika piirkonnaga.

Õiguslik alus:

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 217
- Koostööleping ühelt poolt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühma ning teiselt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide vahel (Cotonou leping)
- Kaubandus-, arengu- ja koostööleping ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Lõuna-Aafrika Vabariigi vahel

Cotonou leping

ELi Aafrika poliitika kõige tähtsam alusdokument on Cotonou leping, mis on aluseks ELi suhetele 79 AKV riikide rühma kuuluva riigiga. Kuigi Lõuna-Sudaan ja Somaalia ei ole lepingut veel allkirjastanud, on mõlemad selle allkirjastamise ja ratifitseerimise protsessi alustanud.

ELi ja AKV riikide rühma suhted said alguse neljast Lomé konventsioonist (1975–2000), millega kehtestati arengukoostöö ja kaubanduse alased sätted ja mille alusel sai 99,5% AKV riikidest pärit toodetest vaba pääsu Euroopa turule. Lomé konventsioonidele järgnes Cotonou leping, mis allkirjastati 23. juunil 2000. See kehtib 20 aastat ning selle võib läbi vaadata iga 5 aasta järel. Kaks korda on seda juba läbi vaadatud – aastatel 2005 ja 2010. Muude sätete seas tunnustati 2005. aasta läbivaatamisega Rahvusvahelise Kriminaalkohtu pädevust ning seetõttu keeldus Sudaan läbivaadatud lepingut ratifitseerimast. Leping 2010. aastal läbivaadatud teksti ratifitseerimine on pooleli. Parlament andis ratifitseerimiseks nõusoleku 2013. aasta juunis, kuid „väljendas sügavat kahtlust lepingu nende osade suhtes, mis ei kajasta Euroopa Parlamendi seisukohta ega liidu väärtusi“. Eelkõige oli parlament vastu sellele, et leping ei sisalda sõnaselget keeldu „diskrimineerida seksuaalse sättumuse alusel“. Cotonou lepingu eesmärk on kaotada vaesus, integreerides AKV riigid täielikumalt maailmamajandusse. Cotonou lepingus kasutatakse sõna „partnerlus“, et rõhutada vastastikuseid kohustusi ja vastutust, ning selles keskendutakse poliitilisele dialoogile, inimõigustele, demokraatialle ja hea valitsemistava põhimõttele. Lepingut rakendavad AKV–ELi ühised institutsioonid, sh ministrite nõuko-

gu, suursaadikute komitee ja AKV–ELi parlamentaarne ühisassamblee.

Aafrika–ELi ühisstrateegia

ELi üldine poliitika 54 Aafrika Liidu liikmesriigi suhtes on sõnastatud Aafrika–ELi ühisstrateegias. Euroopa ja Aafrika juhid võtsid Aafrika–ELi ühisstrateegia vastu 2007. aasta detsembris Lissabonis toimunud teisel ELi–Aafrika tippkohtumisel. Strateegia eesmärgid on:

- mitte tegeleda Aafrika–ELi suhetes ainult arengukoostööga, vaid näiteks selliste ühiste probleemidega nagu töökohad ja kaubandus;
- mitte tegeleda ainult Aafrikat puudutavate küsimustega, vaid käsitleda tulemuslikult ka ülemaailmseid probleeme, nagu ränne, kliimamuutused, rahu ja julgeolek;
- toetada Aafrika püüdlusi ergutada piirkondadevahelist ja üleaafrikalist reageerimist nendele olulistele probleemidele;
- teha jõupingutusi inimkeskse partnerluse saavutamiseks, et tagada Aafrika ja Euroopa kodanike suurem osalemine.

Nende eesmärkide saavutamiseks on Aafrika–ELi ühisstrateegias kehtestatud kaheksa temaatilist koostöövaldkonda:

1. Rahu ja julgeolek, et tugevdada Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri, muu hulgas Aafrika valmisolekuvägede väljakujundamise kaudu. EL on alates 2004. aastast panustanud Aafrika rahutagamisrahastusse üle 1,1 miljardi euro. Aafrika rahutagamisrahastust toetatakse Aafrika Liidu missiooni Somaalias (AMISOM). Samuti rahastatakse sellest Aafrika juhtimisel toimuvat rahvusvahelist Mali toetusmissiooni (AFISMA), mille raames viibis 2013. aasta esimesel poolel Malis 6000 liikmeline vägi ning mis moodustab MINUSMA (ÜRO mitmemõõtmeline integreeritud stabiliseerimismissioon Malis) tuumiku.
2. Demokraatlik valitsemistava ja inimõigused, et töötada välja ühised juhtimiskavad ja luua sellekohane aruteluplatvorm. ALI–ELi inimõiguste dialoogi alustati juba 2008. aastal. Viimasel kohtumisel (2012. aasta novembris) käsitleti selliseid teemasid nagu rassism, õigus arengule, surmanuhtlus, migrantide

õigused ning ettevõtlus- ja inimõigused. Selle partnerlusega toetatakse ka Aafrika riikide vastastikuse järelevalve mehhanismi, mille eesmärk on teostada järelevalvet riikide poliitika üle, et soodustada stabiilsust, majanduskasvu, jätkusuutlikku arengut ja piirkondlikku integratsiooni.

3. Kaubandus, piirkondlik integratsioon ja infrastruktuur – seeläbi võimaldatakse ELil ja ALil pidada piirkondade majandusliku integratsiooni küsimuses kogemustel põhinevat dialoogi. Samuti on oluline ELi Aafrika infrastruktuuri sihtfond (AITF), rahastamisvahend, mille kaudu antakse Aafrika infrastruktuuri rajamiseks vajalike koguvahendite suurendamiseks toetust ja laenu. Tänu Aafrika infrastruktuuri sihtfondist toetusteks antud 746,4 miljonile eurole on enam kui 80 projektile võimaldatud 6,5 miljardit eurot täiendavat laenu.

4. Aastatuhande arengueesmärgid – Euroopa ja Aafrika vaheline platvorm, mille eesmärk on aidata kaasa aastatuhande arengueesmärkide saavutamisele. Euroopa Komisjon kuulutas 2010. aastal välja 1 miljardi euro suuruse eelarvega aastatuhande arengueesmärkide algatuse, milles keskendutakse nendele valdkondadele ja riikidele (millest paljud asuvad Aafrikas), kus nende saavutamine on vähetõenäoline.

5. Energia, et parandada mõlemas maailmajaos juurdepääsu usaldusväärsetele, turvalistele, mõõduka hinnaga ja jätkusuutlikele energiateenustele. Esimene kõrgetasemeline kohtumine toimus 2010. aastal ning siis seati 2020. aastaks poliitilised eesmärgid, mis hõlmavad kaasaegse ja jätkusuutliku energia kättesaadavaks tegemist 100 miljonile Aafrika kodanikule.

6. Kliimamuutused ja keskkond, et töötada kliimamuutusi käsitleva poliitika suhtes välja ühine tegevuskava ja tegeleda kõrbestumise küsimusega. Partnerluse raames toetatakse 8 miljoni euroga algatust Climate to Development in Africa, et toetada Aafrikas keskkonnapoliitika kujundamist.

7. Ränne, liikuvus ja tööhõive – seeläbi aidatakse kaasa AIRi (African Institute for Remittances) tööle, et võimaldada Aafrika riikide valitsustel ja valitsusvälistel osalistel rahaülekandeid arenguvahendina paremini ära kasutada. Selle partnerluse raames toetatakse ka AKV riikide rände vaatluskeskust ja Nyerere programmi, millega aidatakse Aafrika riikides akadeemilise liikuvuse soodustamise kaudu kaasa kõrgelt kvalifitseeritud inimressursside tootmisele ja säilitamisele.

8. Teadus, infoühiskond ja kosmos – esimene Aafrika–ELi vaheline teadus, tehnoloogiat ja innovatsiooni käsitlev poliitiline dialoog toimus 2011. aastal ning selles valdkonnas on kehtestatud ka mitmeaastane koostööprogramm. EL toetab ka Aafrika Liidu teadusstipendiumide programmi. Kõige rohkem ELi väliseid osalejaid Euroopa Liidu teadusuuringute,

tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmendas raamprogrammis on just Aafrikast.

Aafrika–ELi ühisstrateegia ja selle temaatiliste partnerluste rakendamine toimub kahe järjestikuse tegevuskava (2008–2010 ja 2011–2013), kõrgetasemeliste kohtumiste ning Euroopa Komisjoni ja Aafrika Liidu Komisjoni esindajate iga-aastaste kohtumise kaudu. Kuues selline esindajatevaheline kohtumine toimus 2013. aasta aprillis ning sellel püüti leida konkreetseid lahendusi jätkusuutliku majanduskasvu ja arengu valdkonna probleemidele. Kohtumise üks eesmärgi oli valmistuda neljandaks ELi–Aafrika tippkohtumiseks, mis toimub Brüsselis 2014. aasta aprillis. Mõlemad pooled nõustusid, et Aafrika–ELi ühisstrateegia on vaja tõhustamise huvides läbi vaadata ja ajakohastada.

Arengukoostöö

EL on jätkuvalt Aafrika abiprogrammide kõige olulisem rahastaja, kusjuures arengukoostöö vahendeid eraldatakse eri rahastamisvahendite kaudu. Kõige olulisem neist on Euroopa Arengufond (EAF), mille kasutamine põhineb Cotonou lepingul. Kuna EAFi vahendid ei tule ühisest ELi eelarvest, reguleeritakse seda teistmoodi (vt arengut käsitlevat eraldi teabelehte). Riikliku ja piirkondliku tasandi ning AKV riikide vahelise koostöö jaoks on EAFi kümneandal rahastamisperioodil (2008–2013) ette nähtud 22,7 miljardi euro suurune eelarve. Aafrika riiklikele ja piirkondlikele programmidele on ette nähtud 13,9 miljardit eurot.

AKV–ELi ministrite nõukogu kiitis 2013. aasta juunis heaks 31,5 miljardi euro suuruse rahastamispaketi eraldamise arengukoostööks aastatel 2014–2020. Üheteistkümnenda EAFi eelarve on 29,1 miljardit eurot, sellest 24,3 miljardit on ette nähtud riiklike ja piirkondlike koostööprogrammide jaoks, 3,6 miljardit AKV riikide vahelise koostöö jaoks ja 1,1 miljardit eurot AKV investeerimisrahastule, mida haldab Euroopa Investeerimispank.

Kõige olulisem erand Aafrika riikidega seonduvate koostöövahendite küsimuses on Lõuna-Aafrika Vabariik, kellele ei eraldata vahendeid EAFist, vaid pigem ELi arengukoostöö rahastamisvahendist, mida rahastatakse ELi üldelarvest.

Uut arengukoostöö rahastamisvahendit (2014–2020) käsitlevas komisjoni ettepanekus nähakse Aafrika jaoks olulise punktina ette üleaafrikaline programm (EU–PAP), mida kavandatakse Aafrika–ELi ühisstrateegia ning nii Aafrika kui ka maailmajagude vaheliste koostööraamistike rahastamise sihtotstarbelise vahendina.

Lisaks on Aafrika hõlmatud veel näiteks selliste rahastamisvahenditega nagu Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend Põhja-Aafrika jaoks ning temaatilised rahastamisvahendid, sh demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend.

Kaubandussuhted

ELi ja Aafrika piirkondade vahelist kaubandust edendatakse peamiselt WTO eeskirjadele vastavate kaubanduslepingute ehk majanduspartnerluslepingutega. Majanduspartnerluslepinguid hakati sõlmima Cotonou lepingu alusel ning nende sõlmimine loodeti lõpule viia 2008. aastaks. Läbirääkimiste protsess on kestnud aga palju kauem ning EL ei ole allkirjastanud mitte ühegagi Aafrika viiest piirkonnast täielikku (või terviklikku) majanduspartnerluslepingut. Hetkeolukord on järgmine:

- Lääne-Aafrika: Elevantiluurannik ja Ghana sõlmisid 2007. aasta lõpus ELiga kahepoolsed vahepealsed majanduspartnerluslepingud. Elevantiluurannikuga allkirjastati vahepealne majanduspartnerlusleping 2008. aasta novembris, Ghanaga ei ole vahepealset majanduspartnerluslepingut allkirjastatud. Kumbagi lepingut ei ole ratifitseeritud.
- Kesk-Aafrika: 2009. aasta jaanuaris allkirjastas Kamerun piirkonna ainsa riigina Kesk-Aafrika vahepealse majanduspartnerluslepingu. Parlament andis lepingule oma heakskiidu 2013. aasta juunis ning sellega loodi võimalused lepingu ratifitseerimiseks ELis.
- Ida- ja Lõuna-Aafrika: 2009. aastal allkirjastasid vahepealse majanduspartnerluslepingu neli piirkonna riiki (Mauritius, Seišellid, Zimbabwe ja Madagaskar). Seda on ajutiselt kohaldatud alates 2012. aasta maist ning parlament andis selle ratifitseerimiseks nõusoleku 2013. aasta jaanuaris.
- Ida-Aafrika Ühendus: Burundi, Rwanda, Tansaania, Keenia ja Uganda koostasid 2007. aastal majanduspartnerluse raamlepingu. Seda ei ole allkirjastatud ega ratifitseeritud, aga läbirääkimised täieliku piirkondliku majanduspartnerluslepingu sõlmimise üle kestavad ning kõnelustel keskendutakse arengukoostööle, põllumajandusele ja päritolureeglite küsimusele.
- Lõuna-Aafrika Arenguühendus: Botswana, Lesotho, Svaasimaa ja Mosambiik allkirjastasid vahepealse majanduspartnerluslepingu 2009. aastal. Namiibia on andnud teada, et ei ole valmis lepingut allkirjastama. Lepingut ei ole ratifitseeritud, kuid läbirääkimised täieliku lepingu sõlmimiseks kestavad. Seejuures on otsustava tähtsusega Lõuna-Aafrika Vabariigi (LAV) positsioon, kuna LAV on piirkonna kõige suurem riik, kes on muu hulgas allkirjastanud 1999. aasta kaubandus-, arengu- ja koostöölepingu, mille alusel on EL ja LAV juba tühistanud oma tollitariivid vastavalt 95% ja 85% ulatuses.

Majanduspartnerluslepingu alaste läbirääkimiste küsimus muutus pakiliseks, kui EL võttis vastu turulepääsu käsitlevad määrused, milles on ette nähtud, et riigid peaksid vahepealsed majanduspartnerluslepingud allkirjastama ja nende rakendamist alustama 1. oktoobriks 2014. Kui sellest tähtjast kinni ei peeta, jäävad riigid ilma praeguse raamistiku alusel antud turulepääsu soodustingimustest. Enamik Aafrika riike, st need, kes kuuluvad vähim arenenud riikide sekka, saavad siiski jätkuvalt kasutada „kõik peale relvade“ erikorda, mille alusel võimaldatakse neile tollimaksuvaba ja kvooditeta pääs ELi turule. **(Vt arenguriikide suhtes kohaldatavat kaubanduskorda käsitlevat eraldi teabelehte).**

Euroopa Parlamendi roll

Lisaks sellele, et parlament tegeleb arengukoostööga, korraldab parlamendi arengukomisjon spetsiaalsete parlamentidevaheliste delegatsioonide tööd Aafrika riikide ja institutsioonidega suhtlemiseks. **(Vt arengut käsitlevat eraldi teabelehte).** Peamine organ, mille raames parlament sellist koostööd teeb, on AKV–ELi parlamentaarne ühissamblee, mis on äärmiselt oluline ELi ja tema AKV riikidest partnerite vaheliste suhete tugevdamiseks. Assamblee käib koos kaks korda aastas. Cotonou lepingu teisel läbivaatamisel tugeldati assamblee nõuandvat rolli sellistes valdkondades nagu majanduspartnerluslepingud, EAFi rakendamine ning riikide parlamentide suutlikkuse suurendamine.

Samuti teeb EL Aafrika Liiduga mitmekülgset parlamentaarset koostööd Üleaaafrikalise Parlamendiga suhtlemiseks loodud delegatsiooni abil, mis loodi 2009. aastal. Euroopa Parlament ja Üleaaafrikaline Parlament teostavad korrapärase parlamentidevaheliste kohtumiste vormis Aafrika–ELi ühisstrateegia rakendamise üle demokraatlikku kontrolli. Euroopa Parlamendi president Martin Schulz pidas 2013. aasta mais kõne Üleaaafrikalise Parlamendi täiskogu istungil. Ka ELi–Aafrika tippkohtumistel on parlamentaarne mõõde, sest tippkohtumiste avatseremoonial võtavad sõna mõlema parlamendi presidendid. Enne 2014. aasta ELi–Aafrika tippkohtumist peetakse eeldatavasti ka Euroopa Parlamendi ja Üleaaafrikalise Parlamendi kohtumine.

Tihedad kahepoolsed parlamentaarsed suhted on ka ELi ja Lõuna-Aafrika Vabariigi vahel ning neid suhteid tugeldati veelgi 2007. aastal sõlmitud ELi ja Lõuna-Aafrika Vabariigi strateegilise partnerlusega, kusjuures tegemist on ainsa Aafrika riigiga, kellega EL on sõlminud sellise kahepoolse strateegilise partnerluse.

→ Manuel Manrique Gil

6.6.6. Aasia ja Vaikse ookeani piirkond

Aasia ja Vaikse ookeani piirkonnas asuvad neli ELi strateegilist partnerit (Hiina, India, Jaapan ja Korea Vabariik), mitu maailma kiireima majanduskasvuga riiki ja kasvava ülemaailmse mõjuvõimuga suurriigid. Piirkonna dünaamilised ühiskonnad ja turud pakuvad ELile erakordseid võimalusi ja ka tohutuid väljakutseid. EL suhtleb piirkonnaga kahepoolsetel alustel ning piirkondlike organisatsioonide ja foorumite kaudu. Parlamentaarsed suhted Aasia riikidega toimivad kolmel tasandil: kahepoolset Euroopa Parlamendi delegatsioonide ja riikide parlamentide vahel, piirkondlikult Kagu-Aasia Maade Assotsiatsiooni parlamentidevahelise assambleega (AIPA) ja Aasia-Euroopa kohtumise kaudu Aasia-Euroopa parlamentaarse partnerlusega (ASEPP). Euroopa Parlamendi Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) delegatsiooni kuuluvate AKV riikide hulgas on 15 Vaikse ookeani piirkonna riiki.

Õiguslik alus

Euroopa Liidu lepingu V jaotis (ELi välistegevus).

Euroopa Liidu toimimise lepingu I–III ja V jaotis (ühine kaubanduspoliitika, arengukoostöö ja humanitaarabi, rahvusvahelised lepingud).

Arenevad poliitikasuunad

Aasias toimuvate muutuste kiirus ja piirkonna mitmekülsus, sh nii küpsed demokraatiad kui ka autokraatlikud režiimid tähendavad seda, et EL peab oma poliitikat pidevalt kohandama. Sageli lisanduvate ja tihti peale omavahel konkureerivate piirkondlike võrgustike tõttu peab EL töötama ka selle nimel, et teha kindlaks kõige tõhusamad koostöökanalid ja kinnitama oma kohaolu. ELi arengukoostöö hõlmab piirkonna kõiki riike, välja arvatud tööstusriike.

Hiina Rahvavabariik

ELi suhted Hiinaga, mis katkestati pärast 1989. aastal Tiananmeni väljakul toimunud veresauna, taastati 1994. aastal poliitilise dialoogi uue raamistiku loomisega. Siiski jäi jõusse ELi relvaembargo, mis kehtestati pärast 1989. aasta sündmusi. Hiina kujunemine ülemaailmseks suurvõimuks ja kahe koostööpartneri suurenev majanduslik sõltuvus teineteisest kajastub strateegilises partnerluses, mille EL sõlmis 2003. aastal. Hiina peab ELi samuti strateegiliseks partneriks, kuigi Hiinal on neid kümneid. Iga-aastastel tippkohtumistel, mida peetakse vaheldumisi Brüsselis ja Pekingis, pannakse paika suunised kiirelt areneva suhte jaoks. Poliitiline dialoog hõlmab ka korrapäraseid ministrite kohtumisi ja rohkem kui 60 sektori põhiseid dialoogi. Inimõiguste dialoogi peetakse iga kahe aasta järel, kuigi see ei ole andnud märgatavaid tulemusi. Hiina on tugevalt vastu igasugusele välisele sekkumisele inimõigustega seotud siseasjadesse. EL ja Hiina on kaks maailma suurimat kaubanduspartnerit. Peking on ELi suuruselt teine kaubanduspartner pärast Ameerika Ühendriike. EL ei ole siiski rahul Hiina protektsionistlike meetmetega, samas kui Peking kritiseerib seda, et EL keeldus andmast riigile turumajanduse staatust. ELi ja Hiina partner-

lus- ja koostöölepingu läbirääkimised, mis algatati 2007. aastal, ei ole veel lõppenud. 2012. aasta septembris leppisid Hiina ja EL kokku alustada läbirääkimisi kahepoolse investeerimislepingu sõlmimiseks. Euroopa Parlamendi delegatsioon Hiina Rahvavabariigiga suhtlemiseks korraldab kaks korda aastas töökohtumisi Hiina rahvakongressi liikmetega. Hiinat käsitlevates resolutsioonides on Euroopa Parlament rõhutanud Hiina vastutust rahvusvahelise osalejana (seoses Süüria, Põhja-Korea ja merenduslaste vaidlustega) ja inimõiguste ning põhivabaduste järgimise küsimusi (sh omavolilist kinnipidamist, töölaagreid, surmanuhtlust, sõnavabadust, sunniviisilisi aborte, Tiibeti ja Xinjiangi repressiivset poliitikat ja süüdistuse esitamist Hiina kunstnikule Ai Weiweile). Parlament toetas ka Hiina kodanike palveid tõhusate poliitiliste reformide läbiviimiseks^[1].

Hiina Vabariik (Taiwan)

EL peab kinni nn ühe Hiina poliitikast ja ei tunnusta Taiwanit iseseisva riigina. Sellele vaatamata on ta loonud Taiwaniga lähedasi suhteid mitmes valdkonnas. Euroopa Parlament toetas võimalikke läbirääkimisi ELi ja Taiwaniga majandusliku koostöölepe osas ja julgustas tegema tihedamat kahepoolset koostööd kaubanduse, teadusuuringute, kultuuri, hariduse ja keskkonnakaitse valdkonnas^[2].

Kagu-Aasia Maade Assotsiatsiooni (ASEAN)

ASEAN asutasid 1967. aastal viis riiki ühes maailma kiiremini arenevas piirkonnas ning sellest on kujunenud märkimisväärne piirkondlik majanduslik ja

^[1] Euroopa Parlamendi 14. märtsi 2013. aasta resolutsioon ELi ja Hiina suhete kohta, P7_TA(2013)0097, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=ET&reference=P7-TA-2013-97>.

^[2] Euroopa Parlamendi 12. septembri 2012. aasta resolutsioon nõukogu aastaaruande kohta Euroopa Parlamendile ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta, P7_TA(2012)0334, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=ET&reference=P7-TA-2012-334>.

poliitiline jõud. ASEAN, kuhu nüüd kuuluvad 10 riiki (asutajaliikmed Indoneesia, Malaisia, Singapur ja Tai ning Brunei, Vietnam, Laos, Kambodža ja Birma/Myanmar) on alates ASEANI harta jõustumisest 1. jaanuaril 2009. aastal olnud rahvusvaheline juriidiline üksus (nagu EL). Assotsiatsioon järgib ranget poliitikat mitte sekkuda oma liikmete siseasjadesse. ASEAN kavatab 2015. aastaks kehtestada majandusliidu, mis põhineks praegusel vabakaubanduspiirkonnal. ASEAN tundus algselt olevat täiuslik partner piirkondadevahelise vabakaubanduslepingu sõlmimiseks ELiga. EL on ASEANI suuruselt teine partner ning ASEAN on ELi suuruselt kolmas partner väljaspool Euroopat (pärast Ameerika Ühendriike ja Hiinat). Sellele vaatamata on ASEANI liikmete erinevad püüdlused ja nende suhtumine Birma/Myanmari brutaal- sse režiimi (suhtumine, mis on kooskõlas ASEANI mittesekumispõhimõtetega) seadnud 2007. aastal alanud läbirääkimistele tõsiseid takistusi. EL püüab nüüd alustada läbirääkimisi ASEANI liikmetega eraldi. 2012. aasta detsembris sõlmiti vabakaubandusleping Singapuri ja jätkati läbirääkimisi Malaisia, Vietnami ja Taiga 2013. aasta teises pooles. ELi ja ASEANI liikmesriikide eesmärk on sõlmida partnerlus- ja koostöölepinguid. Läbirääkimised Indoneesia, Filipiinide ja Vietnamiiga on lõpule viidud, läbirääkimised Tai, Singapuri, Malaisia ja Bruneiga kestavad. ELi ja ASEANI ministrid on alates 1978. aastast pidanud tippkohtumisi igal aastal. Euroopa Parlament on ASEANI parlamentidevahelises assamblees (AIPA) vaatleja.

A. Birma/Myanmar

Märgid Birma/Myanmari demokraatlikumaks muutmiseks on viinud selleni, et EL peatas kõik sanktsioonid peale relvaembargo ning taastas riigiga poliitilised ja majanduslikud sidemed. 2012. aastal hakkas Euroopa Parlament korraldama Birma/Myanmari parlamendiga arvamuste vahetusi, millest mõned korraldati parlamendi parlamentaarse demokraatia edendamise ameti kaudu. Oma resolutsioonides on parlament väljendanud muret riigis aset leidva etnilise vägivalda pärast.

B. Teised ASEANI liikmed

Euroopa Parlamendi resolutsioonides on käsitletud inimõigusi Kambodžas ja Laoses, sõnavabadust Filipiinidel, ihunuhtluse kasutamise komment Malaisias, vähemuste küsimust Indoneesias ja poliitilist vägivalda Tais.

Jaapan ja Korea poolsaar

ELi suhted Jaapani ja Lõuna-Koreaga on arenenud sarnaselt, kuigi erinevatel aegadel. Suhted põhinevad ühistel väärtustel, nagu inimõigused, demokraatia ja õigusriigi põhimõte, ning tihenevatel sidemetel kaubanduse ja investeeringute valdkonnas. Mõlemad riigid on ELi strateegilised partnerid –

Jaapan alates 2003. aastast, Lõuna-Korea alates 2010. aastast. Kolmel partnerriigil on sarnased mureküsimused, sh vananev rahvastik, keerukad suhted Hiina ja Venemaaga ning avamere ohutus. Koostöö, mis kulmineerub iga-aastaste tippkohtumistega, toimub kõigil tasanditel, sh ÜROs, Maailma Kaubandusorganisatsioonis, G8 ja G20 raames.

A. Jaapan

28. mail 2011. aastal peetud ELi ja Jaapani 20. tippkohtumisel nõustusid partnerid alustama läbirääkimisi vabakaubanduslepingu ja laiemal poliitilisel raamlepingu sõlmimiseks, mis hõlmaks välis- ja julgeolekupoliitikaalast koostööd ning ühist huvi pakuvaid üleilmseid ja sektoripõhiseid valdkondi. Läbirääkimisi alustati ametlikult 25. märtsil 2013. aastal. EL ja Jaapan toodavad kokku rohkem kui kolmandiku maailma SKPst. Jaapan on ELi suuruselt seitsmes kaubanduspartner maailmas ja ELi suuruselt teine kaubanduspartner Aasias pärast Hiinat. EL on Jaapani suuruselt kolmas kaubanduspartner pärast Hiinat ja Ameerika Ühendriike. Siiski on kahepoolse kauplemise ja kahepoolsete investeeringute maht väiksem, kui see paljude arvates olla võiks – seda teemat käsitletakse vabakaubanduslepingu läbirääkimistel. Jaapani tööstussektoreite, iseäranis sõiduki- ja elektroonikasektori väljavaated on halvenenud pärast seda, kui EL sõlmis vabakaubanduslepingu Lõuna-Koreaga. Euroopa Parlament toetab tihedaid suhteid Jaapaniga, kes on tähtis poliitiline liitlane, ning on avaldanud toetust vabakaubanduslepingu sõlmimisele. Sellele vaatamata nõuab Euroopa Parlament ka selliste tingimuste kehtestamist, millega tagatakse, et mõlemad partnerid saavad tehingust samaväärset kasu ning nõuab läbirääkimiste katkestamist, kui Jaapan ei täida oma kohustust vähendada tehnilisi kaubandustõkkeid.

B. Lõuna-Korea

Lõuna-Korea tugevnevad demokraatlikud väärtused ja kodanikuühiskond ning selle turumajanduse kiire areng on edendanud tihedaid poliitilisi ja majanduslikke sidemeid ELiga. 2001. aastal kehtestati kaubanduse ja koostöö raamleping, mis lõi tihedad sidemed kõigil tasanditel ja kohustas osapooli arendama kaubandust ja investeeringuid ning tegema koostööd õiguskaitse, siseküsimuste, teaduse ja kultuuri valdkonnas. Uus raamleping, mis allkirjastati 2010. aasta mais, hõlmab nüüd ka rahvusvahelisemaid küsimusi, sh massihävitusrelvade leviku tõkestamine, inimõigused, terrorismivastane võitlus, kliimamuutused, energiajulgeolek ja arenguabi. Uus leping on praegu ratifitseerimisel kõigis ELi liikmesriikides. Suhted Korea Vabariigiga hõlmavad ka aina suurenevat majanduslikku ja kaubanduslikku lõimumist. ELi ja Korea Vabariigi ühine eesmärk on muuta Korea poolsaar tuumarelvavabaks piirkonnaks ja tagada julgeolek kogu Kirde-Aasias.

C. Põhja-Korea

ELil ei ole Põhja-Koreas esindajaid ja kahepoolset suhted on piiratud. Praegu ei kehti ühtegi kahepoolset poliitilist või kaubanduslepet. Veelgi enam, kui välja arvata humanitaarabi, piiravad ELi arengukoostööd poliitilised kaalutlused, ÜRO sanktsioonid ja muud takistused. Euroopa Parlament jälgib hoolikalt Korea poolsaarel toimuvaid muutusi ja on vastu võtnud mitu resolutsiooni, milles mõistab Pjongyangi hukka tuuma- ja raketiprogrammide pärast. Euroopa Parlament on väljendanud ka tõsist muret inimõigusi puudutava olukorra halvenemise pärast Põhja-Koreas.

Lõuna-Aasia riigid ja India

EL suhtleb jätkuvalt Lõuna-Aasia Piirkondliku Koostöö Assotsiatsiooniga (SAARC) ja sai 2006. aastal vaatlejaks. Tänu assotsiatsiooni väga vabale olemusele on ELil eesõiguslikud kahepoolset suhted seitsme SAARCI liikmesriigiga (Afganistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maldiivid, Nepal, Pakistan ja Sri Lanka). Euroopa on Lõuna-Aasia riikide peamine kaubanduspartner ja oluline eksporditur. Arengukoostöö ELi ja Lõuna-Aasia riikide vahel hõlmab rahalist ja tehnilist abi ning majanduskoostööd. Esmatähtis on piirkonna stabiilsus, võitlus terrorismiga, vaesuse vähendamine, jätkusuutlik areng ja tööõigused.

India

1994. aastal India ja ELi vahel sõlmitud koostöölepinguga käivitati laiaulatuslik poliitiline dialoog, mis toimub iga-aastaste tippkohtumiste ning ministrite ja ekspertide kohtumiste vormis. Strateegilise partnerluse prioriteedid on välja toodud ühises tegevuskavas, mis võeti vastu 2005. aastal ja vaadati läbi 2008. aastal. Viimase viie aasta jooksul on kahepoolse kauplemise maht rohkem kui kahekordistunud ja investeeringud on suurenenud kümme korda. EL ja India on vabakaubanduslepingu osas läbirääkimisi pidanud alates 2007. aastast, kuid paljud küsimused on siiani lahendamata. Riik on üks suurimaid osalejaid ELi teadus- ja arendustegevuse raamprogrammis. Vaatamata India märkimisväärsele arengule

viimastel aastakümnetel elab ligi 30% rahvastikust siiski vaesuses. EL pakkus hiljuti välja, et piirab arenguabi andmist tärkava turumajandusega riikidele, sh Indiale, luues samal ajal uusi partnerlusi, mis ei põhine kahepoolset abil. India ei ole sellele arengusunnale vastuväiteid esitanud. Oma resolutsioonides on Euroopa Parlament puudutanud inimõiguste küsimusi, sh naistevastast vägivalda ning selliste tavade jätkuvat järgimist, mis on vastuolus India pingutustega kaotada kastisüsteemist tulenev diskrimineerimine.

Austraalia ja Uus-Meremaa

EL, Austraalia ja Uus-Meremaa on ühiste väärtuste ja huvidega sarnaselt meeletatud partnerid. Peale tugevate kaubandussuhete on partnerite sarnased vaated võimaldanud neil arendada tihedaid kontakte valitsuste ja erasektori esindajate vahel sellistes küsimustes nagu kliimamuutus, rahvusvaheline kaubandus, julgeolek ja areng, teadustegevus ja inimõigused. Austraalia ja Uus-Meremaa sarnasused on võimaldanud Euroopa Parlamendil luua mõlema riigiga suhtlemiseks üksainus delegatsioon.

A. Austraalia

Austraalia ja ELi praegused diplomaatilised suhted põhinevad Austraalia ja Euroopa Liidu 2008. aasta muudetud partnerlusraamistikul. Uue partnerlusraamistiku läbirääkimisi alustati 31. oktoobril 2011. aastal.

B. Uus-Meremaa

Alates 2012. aasta juulist on EL ja Uus-Meremaa pidanud läbirääkimisi raamlepingu üle, mis hõlmab mitmeid majandust ja kaubanduskoostööd puudutavaid sätteid ja näeb ette tihedamat koostööd tsiviil- ja sõjalistes kriisiohjamise operatsioonides. Euroopa Parlament on nõustunud eelmise lepingu muutmisega.

→ Marika Armanovica - Roberto Bendini / Sandro D'Angelo

Euroopa Parlament

Euroopa Liidu teemalised teabelehed

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2013 — 544 lk — 17,6 x 25,0 cm

ISBN 978-92-823-4467-5

doi: 10.2861/24797

Hind Luksemburgis (käibemaksuta): 28 EUR

KUST SAAB EUROOPA PARLAMENDI VÄLJAANDEID?

- Euroopa Parlamendi veebisaidilt, eelkõige rubriigist „Think tank“: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/et/0083c7a4db/Think-Tank.html>
- Euroopa Parlamendi infobüroodest liikmesriikides: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/et/information_offices.html
- veebisaidilt EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>



Lühiülevaade Euroopa Liidust

Teabelehtede eesmärk on anda ülevaade Euroopa integratsiooni protsessist ja Euroopa Parlamendi rollist selles arengus.

Ligikaudu 180 teabelehel leiavad lugejad liidu institutsioonide ja poliitika kohta kokkuvõtlikku, kuid siiski põhjalikku teavet.

Teabelehed on jaotatud kuueks suureks temavaldkonnaks: kuidas Euroopa Liit toimib, kodanike Euroopa, siseturg, majandus- ja rahaliit, valdkondlik poliitika ning Euroopa Liidu välissuhted.



Euroopa Parlament on ainus kodanike poolt otseste valimiste teel valitud Euroopa Liidu institutsioon ning üks maailma suurimaid demokraatlikke esinduskogusid. Liikmesriikide valijate poolt iga viie aasta tagant valitavad Euroopa Parlamendi liikmed esindavad ligi 500 miljonit Euroopa Liidu kodanikku. Euroopa Parlamendi volitused on viimaste aastakümnete jooksul pidevalt kasvanud ning praegu tegutseb Euroopa Parlament kaasseadusandjana peaaegu igas ELi õiguse valdkonnas. Koos nõukoguga võtab parlament vastu või muudab komisjoni ettepanekuid. Euroopa Parlament võtab vastu ka liidu eelarve. Lisaks on Euroopa Parlamendil õigus teostada järelevalvet ja kontrolli teiste ELi institutsioonide ja ELi eelarvehendite kasutamise üle, et tagada ELi õiguse nõuetekohane rakendamine.

www.europarl.europa.eu

Hind Luksemburgis (käibemaksuta): 28 EUR



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-823-4467-5



9 789282 344675

doi:10.2861/24797